

160704

T.C.
KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

KAMU YÖNETİMİNİN GELECEĞİNE UZANAN ÇİZGİDE ETİK
DEĞERLER PERSPEKTİFİNDEN BİREYİN ÖRGÜT VE
YÖNETİM KURAM VE UYGULAMALARI İÇİNDEKİ KONUMU

YÜKSEK LİSANS TEZİ

BÜLENT ORAL

ANABİLİM DALI : SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ
PROGRAMI : YÖNETİM BİLİMLERİ

DANIŞMAN : DOÇ.DR.HAMZA ATEŞ

KOCAELİ - 2005

T.C.
KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

**KAMU YÖNETİMİNİN GELECEĞİNE UZANAN ÇİZGİDE ETİK
DEĞERLER PERSPEKTİFİNDEN BİREYİN ÖRGÜT VE
YÖNETİM KURAM VE UYGULAMALARI İÇİNDEKİ KONUMU**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

Tezi Hazırlayan : BÜLENT ORAL

Tezin Kabul Edildiği Enstitü Kurulu Tarihi ve No : 12.09.2005-2005/18



**Doç.Dr.
Hamza ATEŞ**



**Yrd.Doç.Dr.
Muharrem ES**



**Yrd.Doç.Dr.
Ahmet NOHUTÇU**

KOCAELİ - 2005

SUNUŞ

İnsan öncelikle bireysel gereksinimlerini seslendirir. Kişisel gereksinimlerinin tatmini oranında yeni toplumsal konular üzerine söz söyleme gereğini duyumsar. Hem bireysel hem de toplumsal anlamda en önemli gereksinimi ise, yaşadığı çağa göre, bireysel ve toplumsal yaşantısı içinde gündelik gereksinimlerini karşılayacak çağdaş bir yapının oluşturulması gelmektedir. Bu ise en önemli kural koyucu ve işleticisi olarak devlet mekanizmasının, söz konusu gereksinimleri karşılayacak biçimde kendini dönüştürmesini zorunlu kılmaktadır. Devletin örgütü ve kuramıyla, insanoğlunun zamanla değişen gereksinim kompleksine uyumu meselesi aslında tezimin ana temasını oluşturmaktadır.

Diğer yandan lisans eğitimi ve yüksek lisans programı boyunca aldığım bütün dersler, sosyal bilimlerin doğasında yer alan çok görüşlülüğün, ilk bakışta ortamı değerlendirmede kaotik bir görüntü çizdiğinin ve sanki olguları açıklamada belirlenemezci bir tutumu kaçınılmazlaştırdığının çıkarsanması sonucuna olanak tanıyordu. Oysa, akademik disipliner yaklaşım, herhangi bir olgunun bilimsel kriterler doğrultusunda ele alınarak belli bir çerçeveye oturtulmasını ve böylece konunun varoluşuna ilişkin bilginin genel kabul görmüş kurallara bağlanmasını gerektirmekteydi. Bu iki düşünceyi tevil etme kapsamında sosyal bilimlerin çok sesli ortamına daha dikkatli bakıldığında, anlık değerlendirmeler yerine, olgular, biraz daha geniş zaman kesiti içinde ele alındığında, sosyal teoremleri destekleyen ve dolayısıyla da belirlenemezliliği bertaraf eden işaretlere ulaşmak mümkün görünüyordu. Dolayısıyla mevcut ânı ifade ederken mutlak kesinlikten bahsetmek çok zor olurken, süreçler üzerindeki konuşmalar daha olası çıkarsamalara imkân sağlıyordu. İşte bu kriter tezin yazılmasında ana kaideyi oluşturmuştur. Zira çok geniş bir kapsama sahip olması ve öznel politik görüş doğrultusunda bambaşka sonuçlara ulaşılabilir olması mümkün olan bir konu için, zamanın yol göstericiliğini en iyi belirteç olarak kabul ederek, birkaç yüzyıllık sürecin gözden geçirilmesi yordamıyla yarınlara dair çıkarsamalar hakkında sağlıklı sonuçlar elde edebildiğimi düşünüyorum.

İşte, hem gereksinimler ve bunları karşılayacak yapı, hem de zamansal kesit olarak bu gereksinimlerdeki değişimler ile bunlara yanıt veren yapısal dönüşümler dikkatle izlendiğinde, tezin bütünü boyunca işlenen demokratik evrim, bireyin özneleşmesi, etik kaygıların yönetimin başat unsuru olarak ele alınması gibi kavramsal değerlendirmelerin tarihsel kurgu içinde tam da yerlerine oturdukları açıkça gözlemlenebilmektedir. Bu bakımdan, özellikle kamu yönetimi ile örgüt kuramları üzerine lisans eğitimi alanlar için, sahayı süreçsel olarak betimleyen iyi bir kılavuz hazırladığım kanısındayım.

Evet, tezin nihayeti açıkça göstermektedir ki, yönetsel teoriler, bütüncül mutlaklıkların yerlerini tikelin yani bireyin aldığı daha esnek argümanlara yönelmektedir. Örgütsel şemalar daha yatay dağılım sergilemektedir. İlişkiler mekanik dizgelere dayalı olmaktan çıkarak güven üzerine kurulu iletişimle biçimlendirilmektedir. Farklılıklar yadsınmamakta ve bireysel hak ve özgürlükler önemsenmektedir. Tüm bu gelişmeleri belli bir paydada özetlemek çok kolay gözükmesine de bu paydaya en uygun seçenek olarak etik kaygıların değer kazandığı gözlenmektedir. Gelecekte erdem, yalnızca bireysel yaşamın değil, toplumsal yaşamın da odağı olarak ele alınmak aşamasına adaydır.

Son olarak; yalnızca bu tezin hazırlanması ile kısıtlı olmaksızın, sosyal bilimler ve özellikle de yönetim bilimleri alanında düşünsel atmosferimin oluşmasında çok ciddi katkıları bulunan danışmanım Doç.Dr.Hamza Ateş'e; tüm yüksek lisans programı boyunca çalıştığım kurumda bana olağanüstü destek sağlayan başta komutanım Faruk Baytürk'e ve diğer tüm mesai arkadaşlarıma; tezin yazımı sırasında geniş kitaplığını istifademe sunması ile çok dağınık alanlarda kaynak desteğine kolayca ulaşmama olanak tanıyan arkadaşım Sabri Bozali'ye; yaşamımın her anında moral desteğini üzerimde hissedeceğim ebedî dostum Levent Vurgun'a; ve nihayet manevî desteği olmasaydı asla başaramayacağım bir işe soyunmama beni sevk eden eşim Kevser Oral'a teşekkür etmeyi bir borç bilirim.

İÇİNDEKİLER

SUNUŞ.....	I
İÇİNDEKİLER.....	III
ÖZET.....	VI
ABSTRACT.....	VII
KULLANILAN KISALTMALARIN LİSTESİ.....	VIII
GİRİŞ.....	1
Kavramsal Çerçeve.....	1
Pratik Saha.....	1
Varsayım.....	3
Yöntem.....	3
Yapılandırma.....	4
1. KAMU YÖNETİMİ NEDİR?.....	5
İki Kutup Üç Ayak.....	5
“Devletin Örgütü”.....	7
“Devletin İşleyişi”.....	8
Akademik Bir Disiplin Olarak Kamu Yönetimi.....	9
2. KAMU YÖNETİMİNİN KISA TARİHİ.....	12
Uzak Geçmişten Resimler.....	12
Bugüne Yaklaşırken.....	13
“Kamu Yönetimi Disiplini”nin Tarihi.....	16
2.1 TARİHİ GELİŞİMDE ROL OYNAYAN ETMENLER.....	19
2.1.1 COĞRAFİ KEŞİFLER VE SÖMÜRGEÇİLİK.....	20
2.1.2 AYDINLANMA VE MODERNLİK.....	21
2.1.3 SANAYİ DEVRİMİ.....	25
2.1.4 ULUS DEVLET.....	28
2.2 SİYASET-İDARE AYRIŞMASI.....	30
2.3 YÖNETİM DÜŞÜNCESİNDE MODERNLEŞME.....	32
2.3.1 BİLİMSEL YÖNETİM VE FORDİZM.....	35
Fordizm: Bilimsel Yönetim Uygulamasına İlk	
Büyük Örnek.....	38
2.3.2 BÜROKRASİ.....	41
Rasyonel Örgüt.....	43

Weber'in İdeal Tip Bürokrasisi.....	44
a. Yasalarla Düzenlenmiş Yetki Alanı.....	45
b. Görev ve Otorite Hiyerarşisi.....	45
c. Yazılı Belgeler.....	45
d. Uzmanlaşma.....	46
e. Gayrişahsilik.....	46
f. Kurallar Sistemi.....	46
g. Kariyer.....	47
h. Kamu ve Özel Yaşamın Ayrışması.....	47
İdeal Tip Bürokrasinin Rasyonel Kökleri.....	47
Kamu Yönetimi Eşittir Bürokrasi.....	49
Büyük Yapılı Örgütler ve Modern Toplum.....	50
Verimsizlik ve Kötü Yönetim.....	51
Memurlar Tarafından Yönetim.....	51
Bürokrasinin Olumlu Yönleri.....	53
Bürokrasinin Olumsuz Yönleri.....	54
Günümüzden Bürokrasiye Bakış.....	56
2.3.3 İNSANÎ UNSURLARA YÖNELİM.....	58
2.3.4 SİSTEM YAKLAŞIMI.....	61
2.3.5 DURUMSALLIK.....	63
2.3.6 TOPLAM KALİTE YÖNETİMİ.....	64

3. ÇAĞDAŞ KAMU İDARESİNİN ALGILANMASINDA

ANLAMLANDIRMA VE BEKLENTİ FARKLILAŞMALARI.....	68
3.1 SİYASAL VE İKTİSADÎ KOŞULLAR.....	71
İlerleme Çağı.....	71
Kapitalizmin Krizi.....	73
Keynes ve Yeni Ekonomi.....	74
Sosyal Refah Devleti.....	76
Yeniden Kapitalizm-Sınırlı Devlet.....	78
Yeni Sağ'ın Çözümleri.....	80
3.2 KAMU YÖNETİMİNDE KONJONKTÜREL	
DALGANMALAR.....	84

3.2.1	YÜZYILIN BAŞLARI: KLASİK YÖNETİM- NEOKLASİK İKTİSAT.....	85
3.2.2	1930-1960: SOSYAL REFAH DEVLETİ.....	85
3.2.3	1960'LARDA KARŞILAŞTIRMALI KAMU YÖNETİMİ.....	86
3.2.4	1970'LER: KRİZ YILLARI.....	87
3.2.5	1980'LERDE KÜÇÜLEN KAMU.....	87
3.2.6	1990'LARDA YÖNETİŞİM, İYİ YÖNETİŞİM.....	88
	Yönetişim.....	88
	İyi Yönetişim.....	93
4.	KAMU YÖNETİMİNİN GELECEĞİNE BAKIŞ.....	95
4.1	POST (YENİ) MODERNLİĞİN ETKİSİ.....	96
4.2	TRENDLER.....	98
	Küreselleşme.....	98
	Yerelleşme.....	100
	Esneklik.....	101
	Katılımcılık ve Şeffaflık.....	102
	E-Devlet.....	104
	Performans Denetimi.....	104
	Postbürokrasi.....	105
	Kültürel Vurgular.....	111
	Çevrecilik.....	112
	Feminist Hareket.....	113
	Etik Yaklaşımlar.....	115
5.	KAMU YÖNETİMİNİN GELECEĞİNDE ETİĞİN YERİ.....	117
5.1.	ETİK NEDİR?.....	117
5.2.	ETİK-YÖNETİM İLİŞKİSİ.....	118
5.3.	ETİK SİYASETİN NERESİNDEDİR?.....	121
5.4.	NEDEN YENİDEN ETİK?.....	125
5.5.	KAMU YÖNETİMİNİN GELECEĞİ VE ETİK.....	133
	SONUÇ.....	145
	KAYNAKÇA.....	152
	ÖZGEÇMİŞ.....	169

ÖZET

Modern toplumun kurulması büyük ölçüde rönesans sonrasının akılcılık ve aydınlanma çağlarında ortaya çıkan teknik ve düşünsel alt yapıya bağlıdır. Bu dönemde tanrısal olandan kopuşla birlikte yeryüzü devleti kuramının yerleşmeye başladığı görülmektedir. Fransız devrimi sonrası başlayan uluslaşma ve sanayi devrimi ile yaşanan kentleşme konuları etrafında, bu yeryüzü devletinin belli sorumluluklar çerçevesinde geliştiği görülmektedir. Ancak bu gelişmeler sosyolojik değerlendirmelerini Comte ve Durkheim çizgisindeki pozitivist mantıktan almaktadırlar. Dolayısıyla normatif bir düşünsel tema egemendir. Böylelikle önceki dönemlerin kutsal devletlerine egemen olan bütüncül anlayışın yeni dönemde de kendini koruduğu gözlenmektedir.

Yirminci yüzyılla birlikte yönetim ve örgüt kavramlarının bilimsel temellere oturtulması çabalarında bu normatif ve bütüncül yaklaşımın etkileri görülmektedir. Başta kamu kurumları olmak üzere bütün örgütsel formasyonlarda örgütün bütünü birey karşısında önceliklidir. Ancak yirminci yüzyılın ikinci yarısında modernitenin eleştirisi ile birlikte demokratik evrimde yaşanan gelişmeler örgüt ve yönetim kavramlarında da değişime yol açmıştır.

Bu kapsamda, geçmişte de kullanılan ancak yeni dönemde daha farklı anlamlar yüklediğimiz bir takım değerlerin yükselişine tanık olmaktadır: Açıklık, katılım, verimlilik gibi...

Bu anlam ve beklenti değişimleri ile birlikte örgüt modelleri de değişime uğramaktadır. Bu arada ileri teknolojik enformasyonun sağladığı avantajların yanı sıra, globalleşme, ekosistem sorunları, etik yaklaşımlar gibi yükselen değerlerin yönetim kültürünü değiştirdiği gözlenmektedir.

Bu çerçevede bireyin, bulunduğu ortamın en değerli unsuru olarak görülmeye başladığı dikkati çekmektedir. Dolayısıyla birey, içinde bulunduğu örgütün nesnesi olmaktan çıkarak özne konumuna yükselmektedir.

ABSTRACT

The construction of modern society is mostly up to technical and intellectual substructure of the rationality and enlightenment epoch which have taken part after renaissance. At that time, by the breaking out of divine, a theory about the secular kingdom has begun to come into being. It's been seen that, this secular kingdom was developing under some responsibilities which have a frame through out the process of nationalization after French Revolution, and the process of urbanization after industrial revolution. But these progresses have found their sociological analysis in the positivist logic which is founded by Comte and Durkheim. So that, a normative theme was ruling. So, in any case the holistic comprehension which was ruled in the old divine kingdom age was being conserved in this new age too.

It's obvious that at the endeavour of getting a structural model for organization and administration by beginning of twentieth century, that was constructed by these normative and holistic approaches. Mainly the public institutions but at all kind of organizations the whole organization was of top priority against the individual. But in the second half of twentieth century, there has been varieties on the concept of organization and administration by the criticisms towards the modernity and by the progresses of democratical evolution. In this contents, we prove by witnesses to rise of some values which were known at the past too. Like as transparency, participation, publicity... But now, they're considered some differently.

That kind of meaning and expectation changes also change the organization models. Meanwhile besides the today's technological advantages on information, it's obvious that the rising values like the globalization, ecological cares and ethical approaches are being changed the culture of administration and management. In this frame, it's noticeable that the individual is considered as the most valuable element of his environment any more. Whereat the individual come out of to stay as an object in the organizational life. Henceforth the individual has risen up to subject position.

KULLANILAN KISALTMALARIN LİSTESİ

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
BM	Birleşmiş Milletler
EFQM	European Foundation for Quality Management (Avrupa Kalite Yönetim Vakfı)
GSYİH	Gayri Safı Yurt İçi Hasıla
HIV/AIDS	Human Immunodeficiency Virus/Acquired Immune Deficiency Syndrome (İnsanda Bağışıklığı Önleyici Virüs/Edinsel Bağışıklık Yetmezlik Sendromu)
MM	Mükemmellik Modeli
NASPAA	National Association of Schools of Public Affairs and Administration (Ulusal Kamu Yönetimi ve Kamu Hizmetleri Okulları Birliği)
NGO	Non-Governmental Organization (Sivil Toplum Örgütü)
NPM	New Public Management (Yeni Kamu İşletmeciliği)
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü)
PUMA	Public Management Service (Kamu Yönetimi Hizmetleri)
TDK	Türk Dil Kurumu
TEDMER	Türkiye Etik Değerler Merkezi
TKY	Toplam Kalite Yönetimi
TODAİE	Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
UNESCO	United Nations, Educational, Scientific and Cultural Organization (Birleşmiş Milletler Eğitim, Bilim ve Kültür Örgütü)
WTO	World Trade Organization (Dünya Ticaret Örgütü)

GİRİŞ

Kavramsal Çerçeve

Kamu yönetimine dair anlayış ve düşüncülerin, demokrasinin evrimsel çizgisi paralelinde gösterdiği gelişme ve değişimler ile tarihsel süreç boyunca bir başkalaşımın nesnesi oldukları söylenebilir. Nitekim önceleri yalnızca temel gereksinimleri sağlamaya yönelik idari yapıların oluşturduğu kamu yönetimi ağları, zamanla artan ve çeşitlenen ihtiyaçları gidermenin yanı sıra, önceden bir hizmet gerekliliği oluşturmayan unsurların, anlayış değişimlerine koşut olarak artık birer beklenti odağı olmaları –bir anlamda kamusal alana taşınmaları ya da yeni bir kamusal alan yaratmaları- ve bunların devlet eliyle karşılanmaları sonucu oldukça geniş bir açığa yayılmak durumunda kalmışlardır. Bu arada, gelişmeyle doğru orantılı olarak artan bürokratikleşme, aynı zamanda modernizmin de itici etkisiyle çağdaş kamu örgütlerinin en güçlü yanı olarak kendini göstermiştir. Bu ise “araç” olarak planlanmış olan, “otoritenin uşağı, hizmet eden eli” tanımlamalarını taşıyan bürokrasinin, başka her şeye galebe çalarak, yönetim mekanizmasının esas unsuru ve hatta “amacı” olması sonucunu doğurmuştur. Nihayet bu boğucu atmosferin aşılması bağlamında, daha yalın olana dönük arayışların bir parçası olarak, kamu yönetimi alanının biçimlendirilmesinde önceden çok ön planda anılmayan, ancak bütün karşısında bireyi öncelmesiyle gittikçe değer kazanan farklı yaklaşımların sahnede yerlerini aldıklarını görmek mümkün olmuştur. Bu çerçevede modernite sonrası felsefi düşüncülerin de arkalaması ile kadın hakları, bireysel özgürlükler, etnik kabuller, ekolojik algılamalar gibi gelişen düşünsel temalarla aynı vektörel doğrultuda bulunan ve bütün karşısında bireyi önceleyen “etik” yaklaşımların ön plana çıktıkları görülmektedir.

Pratik Saha

Gerçekten 90'lı yıllarda yapılmış birçok araştırmada moral değerlere ilişkin kaygıların geniş kitlelerce paylaşıldığı gözlenmektedir. Özellikle

kitlesel araştırmaların yaygın ve başarılı bir biçimde uygulandığı Amerika Birleşik Devletleri'nde yapılan anketlerde, kamuoyunun kendisini yüzyüze hissettiği en ciddi sorunlara bakıldığında –bunların önde gelenleri arasında suç vakalarının korkutucu yüksekliği, uyuşturucu alışkanlıkları, ahlakî değerlerin yitimi, politik yozlaşma, ekonomik problemler ve bütçe açıkları, eğitim sorunu, evsizlik ve yoksulluk, sağlık politikası, ırkçılık sayılabilir- etik yaklaşımların aynı zamanda belli bir toplumsal talebe karşılık düştüğünü görmek mümkündür. Öyle ki, yukarıda başlıcaları sayılan sorunlarla başa çıkmak ihtiyacı içindeki bir toplum için, dürüşlük, sorumluluk, adalet, saygı, duyarlılık, dikkate alma gibi, zatında değer taşıyan kimi kavramlara yapılan vurguyu içeren kuramların ve bu kuramlara ait pratiklerin peşinden arzuyla koşulması durumu yadırganacak bir vaziyet olmasa gerektir. İşte bu çerçevede, bireylerde ahlakî davranış kalıplarını yerleştirmeye yönelik enstitüler ve araştırma etüdüleri oluşturulmuş, seminer ve konferanslarla, birbirlerinden farklılık arzeden, ancak aynı nihaî kabulde birleşen “etik” tartışmalar alevlenmiş ve yer yer bunların gerek özel iş yaşamında gerekse kamusal alanda pratiklerinin hayata geçirilmesi denemeleri çığ gibi büyümüştür. Bu kapsamda farklı alanlarda teşkil edilen etik kurulları, uluslararası ilişkilerdeki temel referanslar arasına ekonomik bağımlılıkların olduğu kadar insan haklarına gösterilen özenin önemsenmesinin de oturtulduğu bir zemine doğru kayma temayülü, bizi özellikle ilgilendiren bir konu olarak Avrupa Birliği normlarındaki etik temellere ilişkin kriterler, bir açıdan ombudsmanlık kurumu, OECD Kamu Yönetimi Hizmetleri (Public Management Service-PUMA)'nin çalışmaları gibi bireysel yaşamı etkileyen önemli yönetsel faktörler arasına bir de etik yaklaşımların girdiğini ve bu olgunun önümüzdeki yıllar boyunca giderek artan bir şiddette kamusal yaşamı etkisi altına alacağını kolaylıkla ileri sürebiliriz. Böylece bireyin içinde yaşadığı örgütsel çevre, bütüncüllüğünü birey lehine ağır ağır kaybetmektedir. Birey içinde bulunduğu sosyal çevrenin edilgen bir nesnesi olmanın verdiği bunaltıcı atmosferi, zamanla varlığının ortamın öznesi olarak inşa edilmesiyle daha içinde yaşanabilir bir hâle dönüştürme olanağına kavuşmaktadır.

Varsayım

Özetle, politikanın, modernitenin normları ve değerleri araçsal kılması sonucu etik bir mesele olmaktan çıkmasıyla (Sarıbay:1999), kamu yönetimi alanının kendi oligarşik eğilimlerinin gücü de devreye girmiş ve “etik”, rasyonel çıkar peşindeki insanların devletinde aradan çekilmiş; ancak bu kayboluşun yarattığı handikapların katılığı ve boğuculuğu, demokratik açılımlardaki evrimsel sürecin de etkisiyle onu yeniden bireyin yaşam sahasına yön vermesi gereken temel etmenler arasına sokmuştur. Bu, bireyin içsel yaşamında böyle olduğu gibi, toplumsal dünyasında da, iş yaşamında da, devlete ait sahada da böylece tezahür etmektedir.

Yönetimsel anlayışlar üzerinde biraz odaklanıldığında, tarihsel devinim boyunca, sürecinde ve sonucunda yukarıda anlattığımız başkalaşimleri doğuran bütünden tikele doğru merkez kaymasının yaşandığını ve tarihin genel pencerede birey lehine bir değişim akışına sahne olduğunu görmek mümkündür.

Yöntem

Bize bu önermeyi doğrulayabilecek, kamu yönetimine dair organların biçimlenişi açısından en öncel kriteri oluşturan devletin yapısı, dolayısıyla “devlet” anlayışı üzerine yapılmış pek çok çalışma bulunmaktadır. Bunlar içinde Ağaoğulları'nın “Siyasal Düşünceler” dizisi¹ ile özetlenen Kent Devlet-İmparatorluk-Tanrı Devleti-Kral Devlet-Ulus Devlet süreci, taşıdığı başlıklar itibarıyla açıklayıcı bir seri oluşturmaktadır. Bu kapsamlı alana yayılmak ve konuyu detaylı bir geçmiş taraması ile merkezden uzaklaştırmak uygun olmayacaktır; ne var ki kamu yönetiminin geleceğine uzanan çizgide, yönetim mekanizmalarının işleyişlerinde en etkili temeli oluşturan yönetim anlayışının bugüne geliş biçimini bir dizin olarak belirleyebilirsek, gelecekte de onun kavranışının ortaya çıkaracağı etkiden hareketle yönetim biliminin esasına

¹ Bkz.: İmge Kitabevi, Ankara. Beş kitaptan oluşan serinin üç kitabı Levent Köker'le birlikte hazırlanmış; serinin son kitabı ise yayım aşamasındadır.

yerleşecek faktörleri görme olanağı bulabileceğimiz düşüncesi ile felsefi temeller üzerine kısa bir hatırlatma yordamıyla geçmişle gelecekle irtibatlandırma amacı çerçevesinde bir takım ana unsurlar üzerinde durulacaktır. Burada da çok eskiye uzanmak yerine, günümüz kamu yönetimi kurumlarının mevcut şekillerini aldıkları dönemden bugüne dek yaşanan gelişmelerin ardında yatan başlıca anlayışlar gösterilmeye çalışılacaktır.

Yapılandırma

Dolayısıyla çalışmamızda, kamu yönetimi dediğimizde neyi anlamamız gerektiğini belirttikten hemen sonra, yönetim kavramının geçmişten günümüze öyküsü kısaca anlatılacaktır. Çağdaş kamu yönetimi örgütünün şekillenmesi sonrası, kimi kavramsal ve beklentiye dayalı değişmelerin onun yapısına etkileri üçüncü bölümde işlenecektir. Dördüncü bölüm, kamu yönetiminin geleceğinin, bugünün yükselen değerleri perspektifinden değerlendirilmesine ayrılmıştır. Söz konusu değerler içinde, özel bir önem atfettiğimiz etik üzerinde, beşinci bölümde, kamu yönetiminin geleceğindeki rolü bakımından ayrıca durulacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİ NEDİR?

Toplumların, teknolojik, ekonomik, kültürel, sosyal ve zihinsel yapılarıyla yönetsel düzenekleri arasında karşılıklı bir ilişki kaçınılmazdır. Dolayısıyla her toplumun kendi özgün koşulları çerçevesinde kendi idarî yapısını oluşturması beklenmelidir. Bununla birlikte hakim oluşumun doğası gereği daima tahakküm etmeye meyilli karakteri dolayısıyla, civar unsurlar üzerine, kendi özelliklerini bir biçimde aktarması gerçeğinden ötürü, zamanla toplumlar arasındaki bu özgünlüğün emperyal güç lehine azalması ve nihayet neredeyse ortadan kalkması sonucuna ulaşılmıştır. Bu gerçekten dolayıdır ki biz bugün siyasi tarihten söz ettiğimizde daha çok batı Avrupa kültürünün idarî hatıratını zikreder hâldeyiz. Dolayısıyla kullandığımız kavramlar dizininden, olguları açıklamada işlediğimiz kuramsal modellere dek tüm altyapımız batı ile doğrudan alâkalıdır.

İşte, bugün bizim sözünü ettiğimiz “*kamu yönetimi*” kavramı da batının belirli tarihsel dinamikleri içinde ortaya çıkmış bir disiplin olarak kabul edilmelidir. Her ne kadar bu kavram, yukarıdaki ilk paragrafın ilk cümlesinde betimlenen gerçeklikten ötürü, geniş anlamda tüm toplumlar için uygulanabilir bir içerik taşıyor gibi görünse de, pratikte terim anlamı olarak biz batıya ait yönetim kültürü içinde gelişerek bugünlere ulaşmış bir modelin ifadesinde kullanırız bu *belgisiz* ve belirtisiz isim tamlaması grubunu. Bu bakımdan, çalışmamızın özellikle ikinci bölümünde, bu sözcük grubunun geçmişten günümüze aldığı yol üzerinde durulurken, şimdilik burada yalnızca, bu tabirden bugün genel olarak ne anlaşıldığı üzerinde durulacaktır.

İki Kutup Üç Ayak

Ders kitaplarında da üzerinde güçlü bir biçimde durulan bir kavram olarak kamu yönetiminin, birincisi uygulama yönünü açımlayan devletin idare mekanizması yönüyle, ikincisi ise akademik yönünü vurgulayan kuramsal açıdan olmak üzere iki kutuplu olarak tanımlandığı dikkati çekmektedir.

(Eryılmaz, 2001:6-9 ve Polatoğlu, 2001:49-52). Devlet idaresi açısından da *işlevsel* ve *yapısal* olmak üzere iki farklı bakışla kavramın irdelendiği görölmektedir. Birinci kutbu işaret eden birkaç tanımlamada aşağıdaki ifadeler kullanılmaktadır:

“Kamu yönetimi hükümet etmenin uygulama ya da işletme yönüdür, çünkü amacı kamuya ilişkin işleri mümkün olduğu kadar halkın arzuları ve zevkleri doğrultusunda verimli bir şekilde yerine getirmektir” (W.Wilson’dan aktaran Polatoğlu, 2001:49).

“En geniş anlamda tanımlanması ile, kamu yönetimi kamu politikasının icra edilmesi ya da yürütülmesi amacıyla gerçekleştirilen işlemlerin tümüdür” (L.D.White’dan aktaran Polatoğlu, 2001:49).

“Kamu yönetimi bir ilgi alanı olarak politik değerleri uygulama araçları ile ilgilidir” (J.M.Pfiffner ve R.Presthus’tan aktaran Polatoğlu, 2001:49).

“Kamu yönetimi kavramı ile merkezî ve yerel yönetimlerin yürütme organlarının ve bunlarla ilişkilendirilmiş örgütlerin etkinlikleri anlatılmak istenmektedir” (H.A.Simon, D.W.Smithborg ve V.A.Thompson’dan aktaran Polatoğlu, 2001:49).

“Kamu yönetimi, kamu politikalarının uygulanması süreci içinde kamu örgütlerinin yönetimi olarak tanımlanabilir” (Polatoğlu, 2001:50).

İşlevsel yönünün açılımında *“kamu politikalarının belirlenmesi ve yürütülmesi süreci”* ifade edilirken, yapısal formasyon olarak da *“devletin örgütsel görünümü”* dikkate verilmektedir (Eryılmaz, 2001:6-7).

Kavramın ikinci kutbunu oluşturan akademik bir disiplin olarak tanımlanmasında ise; *“kamu bürokrasisini ve onun mal ve hizmet sunduğu halkla olan ilişkilerini anlamaya ve geliştirmeye yönelik”* bir disiplin olduğu belirtilerek, *“devletin yürütmeye ilişkin kolunun daha etkili ve verimli*

işlemesini sağlayacak örgüt, personel, uygulamalar ve yöntemlerle” ilgilendiği ifade edilmektedir (Eryılmaz, 2001:8).

Şimdi bu tanımlamalar ışığında, “*kamu yönetimi*” dediğimizde anladığımız şeyleri basitçe ortaya koymaya çalışalım:

“Devletin Örgütü”

Öncelikle devletin organlarını oluşturan bir bütüncül yapıyı düşünebiliriz. Bu yapı, devletin, idamesi için gereksinim duyduğu tüm fonksiyonları icra edecek biçimde oluşturulmuş ve bütün ülke çapında varlık sürmek zorunda olan bir organizmadır. Dolayısıyla bu açıdan bakıldığında, devletin yürütme organı ile özdeşleştirilebilir (Polatoğlu, 2001:51). Bu organizma ise hizmetin gereksinimi paralelinde çok parçalı, uzmanlık alanlarına göre şekillendirilmiş, birbirinden bağımsız teşekküller hâlinde, çok geniş bir alanda faaliyet yürüten ayrı kurumlardan oluşan devâsa bir bütünlük görünümündedir. Tek tek kurumların yanı sıra işte bu top yekûn örgütü de “kamu yönetimi organı” olarak vasıflandırmak ve *kamu yönetimi* dendiğinde bu biçimde bir algılamada bulunmak yerinde olacaktır.

Bu anlayışın paralelinde karşımıza çıkan devâsa örgütün, “iyi” işlemesi yönünde öne sürülen önerilerden birini oluşturan “*bürokrasi*” modeli, bugün gelinen noktada bir anlamıyla bu örgütün ismi yerine geçerek, kamu yönetimi ile bürokrasi kavramlarını bir açıdan anlamdaş kılmıştır. Yirminci yüzyılın liberal demokrasilerinde egemen görüş bürokrasiyi en azından kuramsal açıdan kamu yönetiminin bu yönüyle eş görme yönünde olmuştur.

İşte kamu yönetiminin bu örgütsel görünümünü belirleyen sosyolojik ve tarihsel dinamiklerin ele alınması bağlamında elinizdeki çalışmanın önümüzdeki bölümlerinde geçmişten günümüze devlet idaresinin irdelenmesinin arkasında yatan temel argümanı da, yukarıda belirtilen, kamu yönetimine neredeyse bizihi devletle eş bir statü verilmesi anlayışı

oluşturmaktadır. Bu kapsamda devletin organik şekillenışı aynı zamanda kamu yönetiminin aldığı görünüme de bire bir denk düşmektedir.

Hizmetin götürülmesindeki örgütsel yapının ifadesi olarak kamu yönetimine, hizmetin alıcısı konumundaki halk tarafından, yukarıda belirtilen perspektiften bakıldığında, klasik kamu yönetimi anlayışı içinde günümüze dek büyük büyük binalar içinde, belirli prosedürel uğraşlara bağımlı, rutin uygulamaların yaşandığı ve insan yaşamının hemen her alanına dair düzenleyici ve belirleyici kuralları olan bir aygıtın muhtelif dalları biçiminde bir algılamanın var olduğu görülmektedir. Nitekim mütekâmil liberalistler dışında, toplumun geniş kesimlerince, herhangi bir toplumsal gereksinimin zuhur etmesi durumunda, derhal, kamu örgütünün, meseleye ilişkin bir kurumsal ve işlevsel açılım getirerek olaya müdahalesinin arzulandığı ve bu yönde idarecilerden beklenti içine girildiği görülmektedir. Bu da yalnızca kuramsal modellerde değil, pratik yaşamda da kamu yönetimi ile devletin örgütsel –aynı zamanda işlevsel- yapısının içiçeliğine dair özdeşliğin benimsendiğini açıkça göstermektedir.

“Devletin İşleyişi”

İkinci olarak, devletin örgütünün çalışma şeklinin, işleyiş biçiminin de kamu yönetimi ile eşdeğer tutulduğu, yer yer aynı anlamda kullanıldığı görülmektedir.

Bu anlamıyla kamu yönetimi, siyasal amaçların elde edimi çabasında eldeki kaynakların değerlendirilmesi etkinliğini ifade eder. Bu etkinlik, toplumdaki hukuk kurallarının yanı sıra kamu politikası kararlarının uygulanması sürecini kapsar. Dolayısıyla, vatandaş açısından günlük yaşamında, kamusal alanın oluştuğu her noktada, davranışlarının belirleyicisi olan ve bir üst kimliğe sahip organizmanın yöntemleri ve uygulamaları *kamu yönetimi* kapsamı içinde değerlendirilmektedir.

Yine yer yer *bürokrasi* kavramı ile içiçeliğinin görüldüğü bu anlamı ile kamu yönetimi, bürokrasinin işlem ve eylemler sürecini açıklamakta kullanılan “vatandaşın gözünde devletin somutlaştığı nokta” (Eryılmaz, 2002:12) tanımlaması ile özdeşleşmektedir.

Kavramın bu açılımı, onu, gündelik yaşantıda pek çok zaman kamu politikasının belirlenmesinde söz sahibi kılmakta, dolayısıyla da kamu yönetimini siyasal karar alma sürecinde aktif bir konuma getirmekte; hatta uygulamada yer yer, siyasal iktidardan ayırık, başat yönetsel güç olarak karşımıza çıkmasına olanak sağlayabilmektedir. Bu durum örgütsel yapının genişliği ve kapsamı ile birlikte düşünüldüğünde, ne kadar büyük bir güçten söz edildiği daha iyi anlaşılacaktır. Nitekim bu gücün, erkini daha hakça, eşitlikçi, toplumsal amacına uygun bir biçimde kullanmasının sağlanması bağlamında, çalışmamızın bundan sonraki bölümlerinde değinilecek olan kuramsal modeller yıllar boyunca tartışılan sosyal meseleler olmuştur.

Akademik Bir Disiplin Olarak Kamu Yönetimi

Herhangi bir olgunun bilimsel kriterler doğrultusunda ele alınarak belli bir çerçeveye oturtulmasını ve böylece mevzunun varoluşuna ilişkin bilginin genel kabul görmüş kurallara bağlanması sürecini tanımlayan akademik yaklaşım, doğaldır ki kamu yönetimini de bir takım anlama, değerlendirme, açıklama, öngörme, pratik öneriler sunma süzgeci ile kendi potasında işleme tabi tutmaktadır. Ne var ki -ilginç bir durumdur- henüz akademik anlamda temel olarak kabul görmüş bir “kamu yönetimi” tanımına rastlamak pek olanaklı görünmüyor. Kavramsal olarak çeşitliliğin yaşandığı kamu yönetiminin bu görünümü, bir *kimlik bunalımı* sorununa da işaret etmektedir aslında. Bununla birlikte bu alanın, siyaset bilimi, hukuk, iktisat, işletme, sosyoloji gibi diğer sosyal bilim dalları ile yakın teması, konunun uzmanlarınca kamu yönetiminin bir zenginliği olarak değerlendirilme eğilimindedir (Eryılmaz, 2001:7 ve Polatoğlu, 2001:51-52).

Akademik çalışmalarda kamu yönetimi, gerek ilgi alanlarının birbirlerine geçişliliği gerekse pratik içiçelik nedeniyle daha çok siyasal bilimler disiplini ile bir arada anılmaktadır. Fakat bu içiçeliğin, kamu yönetiminin oturtulduğu felsefi payandaya bağlı olarak değışkenlik gösterdiği görülmektedir (Güler:1994). Güler'e göre, siyaset bilimi devlet kavramını siyasal sistem kavramı içinde değerlendirerek genişlik kazanırken, kamu yönetimi devleti "örgüt" algılaması içerisinde ele alarak kendisini daraltmıştır. Devletten ayırık salt bir yönetim alanı olarak ele alınan kamu yönetimi ise "disiplini, değışken ve çok çeşitli konuları inceleyen, nesnesi ya da konusu açısından tanımlanamayan bir alana dönüştürmüştür" (Güler:1994). Bu ise kamu yönetimi disiplinini yalın örgüt kavramı etki alanında değerlendiren ve dolayısıyla da tarihsel süreç içinde *işletmecilik* anlayışının kamu yönetiminde izlenmesi gereken temel nokta olması sonucunu doğuran bir etki yaratmıştır. Bu anlayış, kamu politikalarına ilişkin kararların politikacılarca ve siyasal kurumlarca belirlendiği, kamu yönetimine eş anlamda kullanılan bürokrasinin ise bu kararları uygulama mekanizması olduğu, dolayısıyla da kamu yönetiminin araçsal bir nitelik taşıdığı ön kabulünü taşıyan klasik liberal demokrasilerin, kamu yönetimi disiplinini algılayış tarzlarının bir sonucudur.

Diğer taraftan "çöplerin nasıl toplanacağından, eğitimin temel ilkelerine, uluslararası ilişkilere bakışa kadar toplumsal hayatı etkileyen her şey konusunda farklı çıkarlar ve farklı bakışların olması doğaldır ve bu nedenle *toplumsal hayata ilişkin her şey siyasal tartışmanın konusu olmak durumundadır*"² (Mert:2002). Tüm bu toplumsal konuların pratikteki uygulamaları ise kamu yönetiminin şekillenışı ve işleyişinin belirlenmesi sonucunu doğuracağından; ve hatta zaman zaman pratikten yola çıkılarak siyasal anlayışlarda değışmelerin yaşanabilmesi, "devlet" olgusunun değerlendirilmesinde bu iki disiplinin, yani siyasal bilimler ve kamu yönetiminin, ne ölçüde güçlü konuma ve karşılıklı etkileşime sahip olduklarını bize göstermektedir.

² İtalikleme bana aittir.

Bu çerçeveden bakıldığında, Güler'in eleştirdiği kamu yönetimi disiplininin "devlet" kavramından "örgüt" kavramına doğru uzaklaşarak nesnesini yitirmesi olgusu, gerçekte siyasal alandaki farklı bir bakışın iktidar olanakları çerçevesinde kamu yönetimini kendi politik görüşleri doğrultusunda biçimlendirmesinden başka bir şey değildir. Disipline bu perspektiften bakıldığında kamu yönetimi disiplindeki günümüz egemen işletmecilik anlayışına "*tarihin sonu*"nun bir parçası nazarıyla bakılmaması gerektiği sonucu çıkacaktır. Nihayetin önerisi bağlamında Güler'in öne sürdüğü "devlet bilimi" esprisi bir yana, çalışmamın giriş kısmında vurgulanan evrimsel demokratik gelişim çizgisi paralelinde kamu yönetiminin de bireyseli önceleyen bir çizgide seyir halinde olduğunu, işletmecilik anlayışının da geçmişten günümüze bu doğrultuda bir gelişmeyi ifade etmekle birlikte nihai varış noktası olmadığını savunabilirim.

Nitekim, günümüzün aktüel tartışmalarında önemli bir yere sahip olan ve ABD'de uygulama örnekleri bulunan kimi modeller, işletmecilik yönetiminin temel argümanları olan "müşteri", "müşteri memnuniyeti" gibi kavramları şiddetle eleştirerek, bunun yerine "yurttaş" ve "yurttaşlık" odaklı uygulamaları savunarak bu yöndeki pratikleri hayata geçirmektedir (Denhardt:1999).

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİNİN KISA TARİHİ

Kamu yönetimi kavramının kronolojik gelişiminin bilimsel yönetim öncesi dönem (XX.yüzyıldan öncesi) ve bilimsel yönetim dönemi (1880'lerden itibaren) olarak iki ana grupta toplandığı görülmektedir. Bilimsel yönetim öncesi dönem için milattan önceki dönemler ile orta çağ yönetimlerine vurgu yapılmaktadır. Bilimsel yönetim döneminin ise klasik yaklaşımlar, davranışsal teoriler ve çağdaş kuramların işlendiği bölümler altında inceleme eğilimi dikkati çekmektedir. Bir kısım araştırmacılar bilimsel yönetim dönemini 1930'larda sonlandırmakta, bir kısım yazarlar da 1980'lerden sonrasını yeni bir sınıflandırmaya sokmaktadırlar. Bu bölümde bilimsel yönetim öncesi dönem bir kaç cümleyle özetlenirken, kamu yönetiminin günümüze ulaşan karakteristiklerinin tarihsel yansımalarına kısaca değinilecektir.

Uzak Geçmişten Resimler

Kamu yönetimi kavramının bir sistem olarak nitelendirilebileceği ilk tarihi durak olarak eski Mısır'ı anabiliriz. M.Ö.4000'lerde ortaya çıkan bu uygarlıkta görülen güçlü merkezî otorite, ekonomik ve sosyal gelişmeyi bir arada sağlayarak günümüz otokratik devletlerine benzer bir kamu yönetimi anlayışını geliştirmiştir. Devlet eliyle güçlü bir şiddetin uygulandığı ve bunu güçlü bir adlî örgütle destekleyen; yeteneğe ve varlıklılığa önem verilen; dini kitleleri kontrol ve yönlendirmede kullanılmayı sağlayacak tapınak rahiplerinden oluşan ve doğrudan devlete bağlı bir örgütlenme ile şekillendiren; yazılı işleyen bürokratik mekanizması; belli bir eğitim sistemi ve paraya dayalı vergilendirmesi gibi nitelikleriyle gerçekten ileri bir yönetim anlayışının izleri dikkati çekmektedir.

Diğer taraftan, belli bir soy ağacının hikayesi olma niteliği taşıyan bu devrin yönetim anlayışı Roma İmparatorluğu ile farklı bir mecraya oturacaktır. Roma tarihi, tarihe kurumsal bir devlet organizmasını bağışlamasıyla siyaset

bilimciler ve kamu yönetimi disiplini ile uğraşanlar tarafından üzerinde durulması gereken bir dönemdir. Bugünün batı coğrafyası, devlet kavramı ile ilgili temel yaklaşımlarını Roma'nın tarihe bahşettiği örnekleri işleyerek geliştirmiştir. Devletin kişisel mülkiyet alanından çıkabileceğinin işaretlerini içeren Roma dönemi güçlü askerî, idarî, adlî, malî yapısıyla devlet çarkını daha bütünsel ve kurumsal olarak işletmiştir.

Roma sonrası yaşanan feodalite dönemi, devlet bütünlüğünün kaybolduğu, aynı ekonomiye geçilen, ticaret ve şehir hayatının sönükleştiği, iktidarların parçalandığı bir ara dönem görünümündedir. Ağır Hıristiyanlık kurallarının egemen olduğu bu dönemde ayrıcalıklı sınıflar olan feodal beyler ve rahipler dışında geleceğin burjuvazisini yaratacak olan özgür köylüler ve serflerden oluşan dört tabakalı bir toplum yapısının var olduğu görülmektedir.

Bugüne Yaklaşırken

Feodal prensliklerin daha güçlü olan merkezlerce bir biçimde birleştirilmeleriyle ortaya çıkan monarşik krallıklar ise tarihsel bir birikimi kendi çıkarları doğrultusunda kullanmayı bilmişlerdir.

“Denilebilir ki, modern biçimdeki devlet aygıtının ve bürokratik yapının gelişmesi, mutlak monarşilerin ortaya çıkmasından sonra gerçekleşti” (Eryılmaz, 2002:75). Çünkü monarşik krallıklar devri ile birlikte, yeni gelişmekte olan burjuvazinin yurttaş kavramı içinde artan talepleri, devlet yönetimlerinin bu taleplerle kralların kendi çıkarlarını dengeleme politikaları ile birleşince günümüz kamu örgütlerine çekirdek niteliğindeki pek çok yapının şekillenmeye başladığını görmekteyiz.

Yönetim bilimi disiplini içerisinde bilimsel dönem öncesinin bir parçası olarak nitelendirilen bu dönemin devleti, belki de, kaynağını Roma İmparatorluğu'nun dünyaya bahşettiği “devlet” olma sağduyusunu, Hıristiyan dünyanın, bireyin kendisini öte dünyaya feda etmesi ilkesiyle içiçe harmanlayarak, bu duygunun devletin egemenlik alanında kullanılması

olanağını yaratmış; bunu yaparken de, kendini vakfetme duygusu için en önemli temel gerekçe olan “ilahî” olma kavramını işleyerek kralların şahsında bir tür ulûhiyeti var saymıştır. Öyle ki, monarşik krallarla papalık arasında geçen çatışmalarda, kralların bu varsayımı son derece ustaca kullandığına ve bunun tanrının doğal hukukunun bir parçası olduğunu papalığa kabul ettirdiğine tanık oluyoruz (Ağaoğulları ve Köker, 2001:11-91). Dante gibi dönemin pek çok önde gelen elitinin ve din bilgininin de savunduğu üzere “krallar, görevleri ‘yeryüzünde insanların barış içinde özgürce yaşamalarını gözetmek’ olan, tanrının seçip onamasıyla iktidara gelen yani iktidarını doğrudan doğruya tanrıdan alan kutsal varlıklardır” savlaması sonraki yüzyıllar boyunca ulusal monarşiler tarafından bir inak olarak kullanılacak ve bu olgu kralın meşruiyetinin gerekçesi kabul edilecektir (Ağaoğulları ve Köker, 2001:51).

Dolayısıyla böyle bir devlet anlayışı için ayrı bir tüzel kişilikten bahsetme olanağı yoktur. Devlet tümüyle kralın malı ve onun tasarruflarının şekillendirildiği bir oyun alanıdır.

İşte sözü edilen bu devlet organizması için tek tek bireylerin umularının pek fazla bir anlam ifade etmeyeceği açıktır. Bu devlet modelinin, tüm toplumu ilgilendirebilecek genel hususlara ilişkin yerine getirdiği görevlerini dahi gerçekte “hizmet sunumu” olarak adlandırmak bu dönem itibarıyla mümkün değildir. Mevcut düzende devlet mekanizmaları, tıpkı devletin kendisi gibi, kralın egemenlik ve mülkiyetinde olduğundan, yapılan görevler yalnızca bir lütuf kabilinden “kraliyet hizmeti” ünvanı ile betimlenebilecek düzeyde idi (Eryılmaz, 2002:73-80). Bu hizmetleri ise, güçlenme eğilimindeki yerel prenslikler, parasal güce ulaşan burjuvazi, din tekeline kullanan kilise ve çevre ülkeler kuşatması altında mevcut iktidarı korumanın olanakları perspektifinden değerlendirmek doğru bir okuma olsa gerektir.

Konuya bir başka açıdan baktığımızda ise, yerel derebeyliklerin kalıntılarını temizleme gayesinde olan ve sürekli güçlenme arzusu taşıyan

merkezî idarelerin, bu yöndeki çabaları paralelinde kamu yönetimi örgütlerinde yeni düzenlemelere gittiklerini söyleyebiliriz. Gerçekten de, modern devletin, feodalitenin harabeleri üzerine kurulduğunu; derebeyi ve prenslerin nüfuz ve iktidarının yerini bürokrasi kadrolarının devraldığını söylemek olanaklıdır (Eryılmaz, 2002:75).

Kendi gücünü realize etmek adına, merkezî unsurların tüm otorite sahasındaki gözetim ve denetim mekanizmalarındaki zenginleşme, yeni gelişmeleri de beraberinde taşımıştır. Bu sayede ulaşım hizmetleri önemli bir kamu hizmeti alanı olarak kendini göstermeye başlamıştır. Toplumun ticaretle uğraşmasına olanak tanıyarak, belli ölçülerdeki zenginleşmenin, kraliyetin finansmanında kullanılıyor olmasının doğal bir sonucu olan bu hizmet arzı, devletin kamusal yükümlülüklerinde de belli bir genişlemenin ifadesidir aynı zamanda (Eryılmaz, 2002:75-76).

Aynı olgunun bir başka vechesinde ise, gelişen basın sektörü dolayısıyla, ticaret vasıtasıyla oluşmakta olan burjuvazinin, yeni bir kamusal alan yaratmaya doğru adımları görülmektedir (Doğan, 2002:18-36). Rönesanstan beri adım adım yaşanmakta olan Aydınlanma düşüncesi ile farklı bir anlam kazanma yönünde yol alan “toplum” kavramının içinin reel olarak doldurulması tam da bu sayede, burjuvazi marifetiyle gerçekleşecektir. “Halk içinde merkezî bir konuma sahip olan” (Doğan, 2002:23) burjuvazinin, maddî zenginleşmesi ile doğru orantılı olarak, bir yandan da yaşadığı kültürel ve sosyal yapılaşma ile; “devlet” kavramını günümüz modern çizgisinin rayına oturttuğu söylenebilir. “Burjuva kamuoyu basın yoluyla kendi bilincine varırken burjuva toplumundaki özel alanın ve kamusal çıkarın sadece hükümet tarafından değil artık uyruklar tarafından da takdir edilebileceği görüşü doğdu” (Doğan, 2002:23).

Sıradan kitlelerin ise, bu evrede, İlber Ortaylı'nın görüşü ile devlet için harb ede ede vatandaşlığı öğrendiğini söylemek mümkündür (Ortaylı, 2002).

Günümüze yaklaşırken, kamu yönetimi ağının şekillenişinde tarihsel açıdan taşıdığı derinlikleri bir yana, bugünün temel paradigmaları için esas teşkil etmeleri bakımından dönüm noktası karakteristiğine sahip olgular üzerinde kısaca durmak, evrimi anlamak açısından yararlı olacaktır. Bu bakımdan, aşağıda kavramın disiplinler tarihi çalışmamızın ilerleyen kısımlarında tekrar edilmeyeceği için genişçe bir biçimde verildikten sonra, bir sonraki bölümde söz konusu olgular üzerinde kısaca durulacaktır.

“Kamu Yönetimi Disiplini”nin Tarihi

“Kamu yönetimi disiplini uzmanları, 1887 tarihinde ABD’de yayınlanan 25 sayfalık ‘Yönetimin İncelenmesi’ adlı bir makaleyi³ disiplinlerinin kuruluş ilanı sayarlar. Bu makale, siyaset ile yönetimin birbirlerinden kesin çizgiler ile ayrılması ve yönetimin bir ‘sevk ve idare’ alanı olarak incelenmesi gerektiğini ileri sürer.⁴ XIX.yüzyıl sonları ile XX.yüzyıl başlarında genel kabul gören bu yaklaşım, yine ABD’de geliştirilen Taylor’un ‘bilimsel yönetim ilkeleri’ ve daha sonraki yıllarda Weber’in bürokrasi teorisi ile beslenmiş, böylece kamu yönetimi disiplininin temeli atılmıştır. ABD’de disiplin Wilson-Taylor-Weber üçgeninde hukuksal yaklaşımın uzağında ‘teknik’ temellerde oluşumunu sürdürürken, bu yeni dünya yaklaşımı, kıta Avrupasına ‘umumî amme hukuku’ ile ‘idare hukuku’ temelli yaklaşımların egemenliğine karşı mücadele ile birlikte yerleşebilmiştir” (Güler:1994).

1940’lı yıllara dek böyle devam eden egemen görüş, bu yıllarda değişime uğramış ve siyaset-yönetim ayrılığı reddedilir olmuştur. “Tartışmalara göre ‘siyaset-yönetim ayrılığı’ ilkesi, XIX.yüzyıl sonlarında ABD bürokrasisinde uygulanan ‘yağma sistemi’ yerine liyakate dayalı bir personel sistemi öngören ‘siyasal istismarcılığa karşı savaşımlar’ kampanyasının bir ürünüdür.” Dolayısıyla kampanyanın sona ermesi ve üretilen formülün fonksiyonunu icra etmesiyle ayrımcılığın anlamı ortadan kalkmıştır. Öyle ki

³ Woodrow Wilson’un Political Science Quarterly dergisinin 1887 Volume-2 tarihli sayısında 197-222.sayfalarda yer alan “The Study of Administration” başlıklı makalesi.

⁴ Wilson’un çeşitli yazılarda alıntılanan temel ilkesi şudur: “The field of administration is a field of business.”

“ABD’de 1940’ların sonlarından başlayarak kamu yönetimi disiplini ‘siyasal bilimler arasında’ ve ‘önemli bir mevkide’ sayılmaktadır. Ayrıca Taylorcu ‘bilimsel yönetim ilkeleri’ de red konusudur. Davranışsal ve sosyo-psikolojik yaklaşım, kamu yönetiminin Taylor’un yaptığı gibi salt bir makine olarak incelenemeyeceğini, insan davranışları ve ilişkilerinin ihmal edilmesi ile sonuç alınamayacağını ileri sürmeye başlamıştır⁵” (Güler:1994).

Ancak sonraki yıllar disipline bir tür geriye dönüş yaşatmıştır. “1950’li yıllarda kamu yönetimi disiplininin siyaset bilimi ile birliği-beraberliği üzerine yapılan vurgu, ilerleyen yıllarla birlikte unutulmuştur. ABD’de yaklaşık kırk yıl sonra gelinen nokta, 1940-50’lerde yapılan reddin reddi olmuş görünür. Kamu yönetimi disiplininin kurucularından sayılan Dwight Waldo, yıllar sonra galibiyetin, Woodrow Wilson’un siyaset-yönetim dikotomisine ait olduğunu gözlemlemektedir. Kendi sözleri ile siyaset-yönetim dikotomisi arasındaki ‘uçurum, kurumsal ve entelektüel dünyamızın önemli bir özelliği olarak değişmeden olduğu gibi kalmıştır’. Bunun sonucu ABD kamu yönetimi disiplininin örgüt kuramları ile istila edilmesi olmuştur” (Güler:1994).

“ABD’de kamu yönetimi disiplini 1950-60’lı yıllarda Taylorcu geleneksel örgüt analizine davranışsal açıklamalar ile sosyo-psikolojik yaklaşımlar eklenerek çeşitlenmiştir. ...Öte yandan aynı dönemde ABD kamu yönetimi disiplini, ‘karşılaştırmalı kamu yönetimi’ ve ‘kalkınma yönetimi’ gibi iki yeni inceleme alanında yoğunlaşmaya başlamıştır. Karşılaştırmalı kamu yönetimi, bağrında ‘kalkınma yönetimi’ kavramını da geliştirerek⁶, 1955-1965 yıllarının en çok ilgi çeken inceleme alanları olmuşlardır. Ancak bu iki alanın yıldızlaşmaları gibi unutulmaları da aynı hızda yaşanmıştır” (Güler:1994).

“1960 sonlarından başlayarak 1970’li yıllar, ABD kamu yöneticilerinin ‘örgüt yönetimi geliştirme’ kavramı çerçevesinde yoğunlaştıkları yıllardır.

⁵ ABD sanayiinde emek üretkenliğinin artırılması amacı ile Hawthorn deneylerine dayalı olarak geliştirilen kavramların etkisi altında geliştirilen bu yaklaşım disiplinde daha sonra “insan ilişkileri okulu” adıyla anılacaktır.

⁶ “Bu (kalkınma yönetimi), karşılaştırmalı kamu yönetiminin bir tamamlayıcısı olup, gelişmekte olan ülkelere artan uluslar arası ve iki taraflı teknik ve askerî yardımın bir sonucudur.” Turgay Ergun’dan aktaran Güler:1994.

Bürokratik örgütlenme sorgulanmaya başlanmış, yönetimde etik sorunu ve yönetimin sorumluluğu gibi çalışma alanları yıldızlaşmıştır. Disiplinin bir ucunda ise 'public policy' başlıklı yeni bir oluşum vardır. Asıl olarak siyaset bilimcilerin ilgilendiği bu alan, kamu yönetimcileri içinde de yankılanmaya başlamıştır. Bir başka çalışma alanı, örgüt iklimi kavramı çerçevesinde örülmeye başlanmıştır" (Güler:1994).

"1980'li yıllarda ABD kamu yönetimi disiplini, bir önceki on yıla ait kuramları korurken, bunların yanı sıra 'yönetimi geliştirme' alanının bir uzantısı olarak 'kamu işletmeciliği' adı verilen yeni bir başlık yaratmıştır. Bir diğer yeni başlık, önceki on yıla ait 'örgütsel davranış' ve 'örgüt iklimi' kavramlarının uzantısı olarak 'örgütsel kültür' başlığıdır. ...Kamu işletmeciliği yaklaşımı, Carter'ın 1976 başkanlık kampanyası ile ateşlenmiş, yaygınlaşması ABD Devlet Personel Başkanlığı gibi federal resmi kuruluşların doğrudan talep ve katkıları ile hızlandırılmıştır. Resmî yönlendirmeler, aynı kaynaklardan sağlanan finansman ile NASPAA eliyle projelendirilmiştir. Geline nokta, fakülte programlarının bu yönde yeniden oluşturulması ve kamu yönetimi disiplinine 'kamu işletmeciliği' olarak adlandırılan yeni bir yaklaşımın getirilmesi olmuştur" (Güler:1994).

Güler'in doğru ve basitçe ancak daha çok kritize etmeye eğilimli verdiği ABD'deki kamu yönetimi disiplininin tarihi, birkaç sürelik zaman farklılığı dışında bütün dünyada karşılığını bulmaktadır. Bu bakımdan yukarıda yer alan olgular ve bunlara verilebilecek başlıklar yalnızca ABD için değil, uluslar arası kamu disiplini değerlendirmelerinde de yer bulacaktır.⁷

⁷ Aslında burada ilginç bir tezat oluştu! Zira, kamu yönetimi disiplininin ABD ve Türkiye'deki tarihine ilişkin sığrama tahtalarını yerinde ve basitçe sunarken, Güler, aslında kamu yönetiminin yerelliğini vurgulama çabası içindedir. Ancak kendi eleştirisi bile Türkiye'nin ABD'yi izleyen bir çizgide oluşunu sergilemesi bakımından yerelliğin mutlak olmadığını göstermesi bakımından ipuçları içermektedir. Kaldı ki, kamu yönetimi disiplini alanına sunulan bildiriye bakıldığında büyük ölçüde kaynağını ABD'de ya da İngiltere'de bulan yaklaşımların irdelendiği ve dünya literatüründe tartışıldığı açıktır. Yerellik-evrensellik tartışmasına iyi bir açıklama için bkz.: Kılıçbay:2003a.

Günümüze gelindiğinde ise, kamu yönetimi disiplininin, varlığını ve işlevselliğini sürdürme bağlamında “yönetişim”, “e-devlet”, “TKY”, “hesap verebilirlik”, “performans yönetimi”, “yönetsel reform”, “çatışma, kriz ve kariyer yönetimi”, “yeni kamu yönetimi (NPM)”, “postbürokratik yönetim” ve “etik” gibi çok çeşitli alanları yazınına dahil ettiğini görmekteyiz (Ed.Balcı vd., 2003).

2.1. TARİHİ GELİŞİMDE ROL OYNAYAN ETMENLER

Burada anılacak olan etmenler, tarihte, burada yer aldığı gibi tek tek yaşanmış münferit olaylar değildir aslında. Gerçekte tarihin yaşanmışlığı içinde içiçe ve birlikte seyreden bu olguların, burada geçmeyen bir takım dönemsel realitelerle birlikte bütüncül olarak değerlendirilmesi tarihi açıdan doğru bir yaklaşımdır.

Örneğin ulus devlet oluşumu için Fransız Devrimi bir milat gibi anılmaktadır. Gerçekte, Fransa için toplumsal gelişme ve endüstriyel devrim yaşanmadan, böylesi bir sosyal patlamanın oluşabileceğini; diğer toplumlar için ulus bilinci uyanmadan ulus devletinin yerleşikliğinin sağlanabileceğini öngörmek olası değildir. Bu bakımdan, toplumların, teknolojik, ekonomik, kültürel, sosyal ve zihinsel yapılarıyla kamu yönetimleri arasındaki karşılıklı bir ilişkinin kaçınılmazlığı bir yana, tüm bu unsurların birbirleri için oluşturdukları “kelebek etkisi”nin göz ardı edilmemesi önemlidir. Zira, insanlık tarihindeki düşünceleri, anlayışları etkileyen birçok faktör alt alta sıralansa ve bunların hangisinin daha güçlü etkiye sahip olduğu üzerinde durulsa; kimi bilgi teknolojisi, kimi toplumsal gelişmeler, kimi ekonomi, kimi okuryazarlık, kimi sınıf farkları, kimi dinsel akımlar, kimi de bambaşka alternatifleri başat faktör olarak nitelendirebilir. Ancak tüm bu alternatifleri birarada ve etkileşim içinde değerlendirmek, sanırım, bütünü anlamada en iyi çözümü sağlayacaktır. İşte bu kavrayış paralelinde, endüstri devrimi ile ulus devletleşme süreci; Rönesans, keşifler, burjuvazinin bir aktör olarak tarihteki yerini alması, matbaa dolayısıyla yaşanan kültürel canlanma, savaşlar ve

toplumsal bilinçlenme gibi diğer etmenlerle birlikte yaşanan bir sarmalı ifade etmektedir.

Ancak akademik yaklaşımın doğasında bulunan, özellikle mühendislik bilimlerinde egemen olan ayrıştırarak anlaşılır kılma gereksinimi dolayısıyla daha fazla önemsenebilecek tarihsel olgular üzerinde ayrıca durularak günümüze etkilerine değinilecektir.

2.1.1. COĞRAFİ KEŞİFLER VE SÖMÜRGEÇİLİK

Bugün pek sık kullandığımız *globalleşme* kavramının temelinde coğrafi keşiflerin olduğunu hiç düşündünüz mü?

Bugün bir tür birliktelik çağrışımını barındıran bu sözcüğü doğuran hareketler, gerçekte orta çağ Avrupa coğrafyasının kendi doğulu kimliğinden sıyrılıp *batılılaşması* yani ayrıklaşması için atılmış adımlardı. Açmak gerekirse, Akdeniz havzasının ve diğer doğu coğrafyasının, artık Avrupa için yeterli ticaret ve dolayısıyla varsıllık yaratamayacağı kaygısı, onu batıya açılma ve yeni ticaret yollarının arayışına itmiştir. Belki başlangıçtaki hedef yalnızca bilimsel keşiflerin yanı sıra yeni ticaret yolları açmaktan ibaretti de!.. Ancak yeryüzünün en acımasız türü olan insanoğlu, taşıdığı şiddeti, çıkarlarının elde edilmesi için hayâsızca kullanınca, *sömürgecilik* kavramının dünyanın geleceğini değiştirdiğini görüyoruz.

Bu olgunun kamu idaresinin şekillenmesinde pek çok açıdan önem taşıdığı görülmektedir. Öncelikle dominyonların idaresi için iç ve dış kamu örgütleri oluşturulurken, yeni iş kolları, ticaret, gemicilik, madencilik ve pek çok farklı alanda yeni istihdam alanları yaratıldığı görülmektedir.

Sömürgelerden akan zenginliklerse hem kamunun finansmanı açısından önem taşımış hem de –daha önemlisi- devletten bağımsız özel ve

tüzel kişilerin⁸ alabildiğine zenginleşmesi sonucunu doğurmuştur. Bu gelişme ise kapitalizme ivme kazandırarak sömürgelerden akan ham madde kaynakları ile birlikte sanayi devrimine giden yolu açmıştır.

Kralların merkantalist politikaları ile koruma altındaki lokal burjuvaziler, bir taraftan artan ticaret hacimleri ile zenginleşirken, aynı zamanda monarşik idare ile iş birliği içinde *ulusallaşma* potasına girmiş ve ulus-devlet sürecinin önemli yapıtaşlarından biri olarak ortaya çıkmışlardır.

2.1.2. AYDINLANMA VE MODERNLİK

Felsefe tarihçileri XVI.yüzyılı “hümanizm yüzyılı”, XVII.yüzyılı “rasyonalizm yüzyılı”, XVIII.yüzyılı “aydınlanma yüzyılı” ve XIX.yüzyılı da “tarih yüzyılı” olarak anmışlardır. Rönesansın sanatı dinsel anlamların dışına taşıyabilen ve bireyi keşfeden algılaması gelecek kuşaklar açısından, dünyaya bakışta yepyeni ufukların açılmasına olanak sağlayacaktır. Bu algılama “aklın keşfedildiği dönem” (Hobbes, 2001:9)’in süzgecinde fermente edilirken, geçen her gün tanrısal olanın yanında ve giderek daha öncesinde bireysel çıkarları nazara almaya başlayacaktır. Nihayet ampirik bilimlerdeki koşut gelişmelerin de arkalaması ile, XVIII.yüzyıl hayatın hemen her alanında geçen yüzyıllardan daha farklı düşünüş ve uygulamaların görüldüğü yepyeni bir çağ olarak karşımıza çıkmaktadır.

Bu dönemde ilerlemeci tarihçiliğin çizdiği sınırlar Yeni Çağ’ı gösterirken tanrısal otoriteye dayalı devlet anlayışı binlerce yıllık bir süreç sonunda uğradığı erozyon ile önce bir değişimle Papalık kurumuyla bağlarını ya gevşetmiş ya da hepten -hiç değilse iktidarı paylaşma anlamında- koparmış, ancak bu kopuş devletin halka bakış açısında ve ona yönelik kamusal hizmetin sunumunda ciddi bir değişiklik yaratmamıştır. Bu konudaki en belirgin farklılaşmanın Aydınlanma ve ardından Fransız Devrimi ile ortaya çıktığı görülmektedir. Söz gelimi, atıf noktasının ilahî olmayışının yanı sıra,

⁸ Bu kişiler, bütün Kongo’yu özel sömürgesi olarak sahiplenen Belçika Kralı II.Leopold örneğinde olduğu gibi bazen krallar, bazen de Cecil Rhodes örneğindeki gibi liberal girişimciler ve onlara ait şirketler olabiliyordu.

Aydınlanma yolunda önemli bir yapı taşı oluşturmuş Thomas Hobbes'un Leviathan'ı bir başka köşebaşını işaret etmektedir. "Hobbes'un Leviathan'ı bir yurttaşlık şirketinin (*commonwealth, res publica*), bu şirketin kurucularının karşılıklı anlaşmalarının sonucu ortaya çıkmıştır. Yani kökeni tanrısal değil, insanîdir. Locke ile birlikte "sivil toplum vizyonu"nun (Fukuyama, 1999:368) iki kurucusundan biri olarak gösterilen Hobbes, doğal durumda eşit yaratılmış insan öngörüsü ile "Hristiyanlığın dünyevi iktidar ile ruhani iktidarı; kılıç, dua ile emeği farklı tabakaların ödev ve görevi olarak kuran öğretisine karşılık ... egemenliğin bölünmez ve mutlak olduğunu koymakta" ve devletin niteliğini değiştirmektedir. "Onun devleti yarar fonksiyonuna indirgenmiştir; kendi için varılmaktan çıkmıştır; bireysel güvenliğe hizmet etmek zorundadır" (Hobbes, 2001:12-13)⁹. "Hobbes, Leviathan'ı toplumsal sözleşmenin ürünü olarak sunarken, siyaseti tanrı katından insan katına indirmekte ve Rönesans bireyselliğini ulusal bireysellik haline getirme konusunda bir adım daha atarak, klasik ulus devlet anlayışına yaklaşmaktadır" (Hobbes, 2001:11). Ancak bu olgunun yerleşik bir hâl alması birkaç yüzyılı bulan bir süreç içinde olmuştur.

Bu dönemin siyasal tarih açısından en çok yorumlanan olayı kuşkusuz Fransız İhtilali'dir. Çünkü, halkı tebaa olarak algılayan, kamusal hizmeti lütuf olarak gören orta çağ dünyasının klişe görüşüne asıl darbe Fransız İhtilali sonrası oluşmaya başlayan ulus-devlet anlayışından gelecektir. "İhtilal kralların keyfi yönetimine son vermiş, yönetsel işlerin yasa hükümlerine uygun olarak görülmesini sağlamış ve memurların takdir hakkını daraltmıştır" (Eryılmaz, 2002:76).

"Fransız İhtilali, devlet kavramını gayrişahsileştirdi. Önceleri devletler, başındaki yönetici ile kimlikleniyordu ve 'yönetici-devlet' olarak kavramlaştırılabileceğimiz, kral ile devlet arasında bir mülkiyet ve egemenlik ilişkisi bulunmaktaydı. İhtilalden sonra, devlet, kralın kişisel mülkü olmaktan çıktı; kralın yerini, millet ve örgütlenmiş kamu hizmetleri aldı. Kraliyet

⁹ Konuya ilişkin daha geniş bir yorum için bkz.: a.g.e.de M.Ali Kılıçbay'ın önsözü.

hizmetleri, kamu hizmetine dönüştü; kamu görevlileri, artık hükümdarın ya da prensin özel hizmetçileri değillerdi. Onlar, devletin ve milletin görevlisi ve dolayısıyla kamu gücünün bir aracı haline geldiler. Kamu görevlileri, iktidardaki kişilerin isteklerine göre değil, kanunlara göre iş görmeye başladılar. Çünkü [artık] kanunlar, millet iradesinin ifadeleriydi" (Eryılmaz, 2002:76-77). Böylece daha sonra Weber'de sosyolojik tahlilini bulacağımız rasyonel bürokratik yapılaşma altyapısını oturtmaya başladı. Görüldüğü üzere, artık, mihenk noktası, tanrısal güç olmaktan tamamen çıkmış ve aydınlanmayla başlayan ve yüzyıllar boyunca sürecek olan alt tabakalara doğru kayış hareketi ciddi bir köşebaşını aşmıştır. Gelişen bakış açısı ile "devlet yapısında, her bir yurttaş, ülkenin egemen otoritesi ile doğrudan ilişkili hale geldi ve vatandaşlık kavramı genelleştirildi. Bütün yurttaşlar, kamu işlerine eşit şekilde katılma hakkını elde ettiler" (Eryılmaz, 2002:77). Kamu yönetiminde yeni gelişen ve üzerinde durulan kavramlar "düzen, hiyerarşi, uzmanlaşma ve sorumluluk" (Eryılmaz, 2002:78) olmuş; böylece "yasal eşitlik" denen olgu tarihte geri dönüşü olmaz bir biçimde yerini almıştır. Bu çerçevede bürokrasinin gelişimi ile "vatandaşlık" ve "yasal eşitlik" kavramlarının genelleştirilmesi ve yurttaşların kamu işlerine eşit şekilde katılma hakkını elde etmeleri arasında bir bağ olduğu görülmektedir.

Bugünümüzü kuran tarihsel yapıtaşlarından en önemlisini oluşturan aydınlanma, Pierre Chaunu'nun deyişiyle, modern toplumu kurmuştur. Çünkü aydınlanma ile birlikte dinsel metinlerin kesin bağlayıcılığının sorgulanması ve herşeyin akıl süzgecine indirgenmesi dönemi egemen olmuştur. Bu temel anlayışa paralel gelişen düşünsel akımlar yaşamın her yönünde kendini göstermiş ve insanlık tarihi için yeni bir dönem başlamıştır.

Yukarıda da değinildiği üzere, bir sarmal hâlinde gelişen olaylar silsilesi, bir yandan Hobbes, Locke ekseninde gelişen devletin konumlandırılmasına ilişkin alternatif düşüncüler; diğer yandan Kopernik, Newton ve diğerlerinin öncülüğünde, Descartes'ın doğanın akışını anlamada akli ön plana çıkarmasına ve tanrının doğaya her daim müdahalesini reddetmesine dayalı felsefi düşüncesinin ışığında Anglo-Sakson ruh

dünyasının görgül geleneğindeki gelişmeler ile sıçrama tahtasına çıkan doğal bilimler, hayatın her ânının insan eliyle şekillendirilebilirliği konusunda yeni ufuklar açmıştır. Bunun en güçlü örneklerinden biri olan pozitivist düşünce, işte bu gelişmelerin sonucu olarak aydınlanma yüzyılıının rasyonalite üzerine oturtulmuş en büyük meyvesi olarak gelecek yüzyılların harçını karmıştır.

Modernite kavramının doğumuna giden yolda, yaşamın, dolayısıyla yaşamla ilgili her alanın, örneğin toplum düzeninin, hukuk sisteminin, siyasal yaşamın, devlet yapısının nasıl biçimlenmesi gerektiğini öngören pozitivist düşünce, temel inançlar üzerindeki belli bir doğruyu tüm insanlık nazarında yerleştirme ile bütün sosyal düzensizliklerin ortadan kalkacağını ve ilerlemeci tarih anlayışı içinde bunun gerçekleşmesinin yalnızca bir zaman meselesi olduğunu (Comte, 2001:119) ileri sürerek gelecek çağlara damgasını vurmuştur.

Bununla birlikte aydınlanma hareketinin çalışmamızın temel savı olan, tarihin akışında bireyin öncelenmesine doğru bir kayış olduğu önermesi açısından ayrı bir önemi vardır. Çünkü geçmiş yüzyıllarla kıyaslandığında son üçyüz yıllık dönemde bu kayıştaki müthiş ivmelenmeyi görmemek olanaksızdır. Bireyin varlığının sanatsal temalardaki kabulünün yaşandığı hümanistik çağ, bir taraftan da onun bir özne olarak ortaya çıkışına olanak tanıyacak bir döneme başlangıçlık etmiştir. Daha sonraki rasyonel çağın, insan aklını incelemesi ile birey, varoluşunu kendi bağımsızlığı içinde kabul görmek durumunda kalmış; ve böylece kutsal metinlere bağımlı, edilgen bir nesne konumunu, sorgulayan, niteleyen, değerlendiren, hatta olumlayan ya da olumlamayan bir özne biçimine dönüştürmüştür. Bundan böyle onun koyduğu kurallar geçerli olacak ve yaşamsal tercihlerini bu kurallara göre belirleyecek olan bireyin bağımsız tercihi olacaktır.

Yalnız, bu öznelleşme serüveni, güç ve iktidar mücadelelerinin engellemeleri, tarihten gelen alışkanlıklar, yeni güç odaklarının yeni nesneleştirme girişimleri gibi pek çok badireyi içerdiğinden oldukça uzun soluklu olmak durumundadır. Öyle ki, günümüze ulaştığımızda biz hâlâ bu

sürecin zamansal ve zeminel kıstaslar içinde devam ettiği yargısındaız. Örneğin, İskandinav ülkelerindeki *doğal* bir yurttaş algılaması ile Arap, Çin ya da diğer gelişmemiş toplumlardaki yurttaş konumlandırmaları arasındaki farklar bir yana, gelişmiş batı toplumlarında dahi belli bir takım ırk mensubiyetinin diğerlerine göre ayrımcılık kaynağı olarak kabul görmesi, bugün bile bireyin yalnızca birey olduğu için özneleşme sürecini tamamlamış sayılamayabileceğini bizlere göstermektedir. Ancak, sürecin genel gidişatında bir değişiklik yoktur. Geçmişte dogmatik kuralların içinde nesne olarak savrulan bireyin, görelî olarak özgürleştiği modern çağda, modernitenin katı kuralları ile farklı bir boyutta ve farklı çizgilerle edilgenleştirme eylemine karşı, günümüzün yükselen tüm değerleri (feminizm, bireysel özgürlükler, etnik kabuller, ekolojik eylemler, etik tartışmalar vb.), bireyi, yeni bir dalga olarak özneliğini *yaşamaları* yönünde teşvik etmekte; bu değerler toplumsal ve siyasal yaşamda yer buldukça da bireyin yaşadığı toplum ve çevresi buna uygun formatta yeniden biçimlenmektedir.

2.1.3. SANAYİ DEVRİMİ

İlk kez XVIII.yüzyıl başlarında üretim yerel ve ailesel çerçeveyi aşarak sistemli bir şekilde uluslararası boyuta ulaşmıştır. Bu ise, yaşanan fen bilimlerindeki müthiş gelişmelerin bir sonucuydu. Bilim, sistemli bir biçimde üretim süreci vurgulandığı için, yeni imalat yöntemleri ve yeni ham maddeler, yeni enerji kaynakları ve otomatik makineler kullanılmasına imkan vermiştir. Böylece ekonomik güçler ve ekonomik dengeler değişmiştir. Üreten toplumlar bu vesile ile güç hâline gelmiştir. Ekonomik etkinlik belirli bölgelere toplanmış ve uzmanlaşmıştır. Yeni iş örgütlenmesini sağlayan fabrikalar oluşmuştur. Bu ise bugün özel sektör dediğimiz kesimin güçlü bir aktör olarak kamusal alanda tezahür etmesi sonucunu doğurmuştur.

Kamusal organizasyonun işlevselliğinin sağlanmasında da en önemli destek noktalarından biri olarak endüstriyel devrimi görebiliriz. Önce Descartes'ın doğanın akışını anlamada akli ön plana çıkarması ve tanrının

doğaya her daim müdahalesini reddetmesi, ardından Anglo-Sakson geleneğin amprizmi ile sıçrama tahtasına çıkan doğal bilimler, günümüz teknolojik dünyasının temellerini oluşturan bir buluşlar çağının kapılarını ardına kadar açmıştır. Yeni gelişen teknikler ve bunların yaşama uyarlanması ile hayata ve doğaya dair düşünceler değiştiği gibi; doğaya karşı yüzyıllardır sürdürülen egemenlik savaşında büyük ölçüde savunmada kalan insanoğlu, artık hücumla geçilmesi ve zaferin kazanılması gerektiği yargısına ulaşmıştır. Kendisine bu yolu açan doğa bilimlerindeki gelişmelerin hızı ve çapı arttıkça, çok geniş bir alanda makine kullanımı ve ona yönelik kompleksler oluşturma noktasına gelinmiş; nihayet sanayileşme olgusu ortaya çıkmıştır. Bu olgu kapsamında belli bölgelerin öne çıkması ve fabrikalaşma kavramları ile birlikte modern anlamda “kentleşme” ve onun alt kümelerinin ortaya çıktığını görmekteyiz.

Kentleşme ile birlikte artan karmaşa ve büyüyen sorunlar yumağı, idarî alanda da klasik usûllerin bir kere daha revize edilmesi gereksinimini doğurmuştur. Büyüyen şehirlerle birlikte altyapı, işsizlik, konut, güvenlik, sağlık ve eğitim gibi artan sosyo-ekonomik sorunların çözümü için kamu hizmeti veren örgütlerin de sayısal olarak çoğalmaları ve çaplarını büyütmeleri gereği ortaya çıkmıştır. Aynı zamanda, fabrikaların denetimi, çalışma şartlarına ilişkin düzenlemeler, iş güvenliği, sendikal haklar gibi yeni gelişen kavramlar ve ihtiyaçlara yönelik kamunun da kendini bu ihtiyaçlara cevap verecek biçimde düzenlemesi gerekmiştir (Eryılmaz, 2002:87).

Yeni yapısal ve toplumsal dönüşümün, kamunun işlevini tarihte eşî görülmemiş bir biçimde arttıran, merkezî yönetime ait kamusal örgütlerin büyümesine yol açan (Al, 2002:37) ve ilerinin dev işletmelerine yol açacak özel girişimlerin doğup gelişmesine olanak tanıyan endüstriyel gelişim evresinin, dinamizmini sağlayan başlıca faktör, bilginin işlenebilir bir meta haline dönüşmesidir. Bunun sağlanması ise skolastik yöntemin tamamıyla bir yana konması ve bilginin pekinliğinin kanıtlanarak yaygınlaştırılması ile mümkündür. Bu düşünsel temeller için en iyi referans ise Descartes’ın eserlerinden çıkarsanabilir. Descartes, o güne dek inanılan şeylerin gerçekte

alışkanlıklardan ibaret olduğunu (Descartes, 1998:17) ve usumuzun kanıtı olmaksızın hiçbirşeye inanmamamız gerektiğini (Descartes, 1998:31) belirterek, döneminin mekanik gelişmelerine paralel bir kurguyla mantıksal yürütmeyi belli birkaç mekanik kurala oturtmuştur (Descartes, 1998:18). Aklın yordamıyla açık seçik kavranan herşeyin gerçekliğinin ve doğruluğunun genel bir kural olarak kabul edilmesiyle (Descartes, 1998:27) bütüncül düşünceye kapı açan Descartes, sonuçta ortaya koyduğu mekanik mantıksal yöntemi ile elde edilecek yasaların, tanrı eğer başka evrenler yaratmış olsa bile, içinde bu yasaların yer alamayacağı bir doğa bulunmayacağı kesin yargısına ulaşmaktadır (Descartes, 1998:33).

“Modern” söylemlerin hemen hemen tamamı için temel teşkil edecek donelerin içinde yer aldığı ve dünyanın algılanış biçiminde devrimci bir dönüşüm yaratan (Bağcı:2004) Descartes’ın bu kurgusu, doğanın hallaç pamuğu gibi harmanlanması ve ona dair “bilgi”nin yepyeni ufuklara yol alması sonucunu doğurmuştur. Bu organize ve sistematik bilgi (*loji*), endüstriyel devrimle birlikte, beceri (*técne*) ile birleşecek (Al, 2002:32) ve tarihin bu yeni dönemine makineler damgasını vuracaktır. Sağlanan mekanik teknolojik ilerleme ile, makinanın üstünlüğü genel kabul gören bir kaide haline gelecek ve olguların açıklanmasında mesel olarak kullanılacaktır. Newton, evreni makina düzeninde işleyen dev bir saate benzetmiş; La Mettrie, insanın bir makina olduğunu öne sürmüştü; Smith, ekonomiyi bir sistem olarak vasıflandırmış ve sistemlerin birçok bakımdan makinaya benzediğini ifade etmiştir (Al, 2002:29-30).

Sanayi Devrimi, Avrupa’ya dünyanın karşısında üstün bir güç olmanın da anahtarını vermiş olmasıyla dikkat çekicidir. Öyle ki daha sonra tüm dünya ülkeleri için sanayileşme ülke politikaları ile desteklenen ve çabalanan bir hedef olarak saptanırken, Avrupa’nın bu alanda sürekli arayış açması, sanayileşmiş ülkelerinin diğer devletler karşısında daima üstün bir konumda olmalarını sağlamıştır. Nitekim sömürgecilik yıllarında Avrupa devletlerinin, Afrika kıtasının neredeyse tamamını, Lâtin Amerika’yı, Asya’nın önemli bir bölümünü, hatta Okyanusya adalarının bir çoğunu kendi topraklarına katması

sırasında, topraklarının ilhakına direnen yerlilerle yapılan savaşlarda teknolojik üstünlükleri en önemli avantajlarıydı. Sömürgecilik, bir anlamda, ileri teknolojinin dünyayı *fethetmesiydi*.

Endüstri devrimi ile birlikte sanayi sektörünün önemli bir istihdam alanı yaratması kamu düzeninin buna göre biçimlendirilmesini gerektirirken; sömürge devletlerde ise bunun tersi bir gelişme dikkat çekiyordu. Batıda sanayide çalışan nüfusun artmasıyla bu ülkeler önemli besin ithalatçısı ülkeler konumuna gelirken, endüstrileşmemiş toplumlara da sınıf ürünler satarak, dünya dengesini Avrupalı devletler lehine değiştiriyordu. Bu konuda Hindistan örneği ilginçtir: XVIII.yüzyıla dek bütün dünyaya başta ipekli ve pamuklu dokuma olmak üzere mamûl mallar satan Hindistan, İngiltere'nin sanayileşmesi ve burayı sömürgeleştirmesi sonrası 1850'lerde İngiltere'ye ham pamuk ihraç edip ondan pamuklu dokuma alan bir tarım ülkesi durumuna düşmüştür.

Avrupa'da sermaye birikiminin oluşmasında en önemli olanakları sunan endüstri devrimi, dünyanın gidişatını belirli tek bir alanda, örneğin ekonomik, sosyal ya da örgütsel açıdan değil, her açıdan etkilemiş ve değiştirmiştir.

2.1.4. ULUS DEVLET

Coğrafi keşifler, sömürgecilik, aydınlanma ve sanayi devrimi süreci içinde devletlerin siyasal ve örgütsel yapıları, yeni peydahlanan gereksinimler doğrultusunda büyük değişimler göstermek zorunda kalmıştır. Ortaya çıkan yeni tablo, eskisinden öylesine farklıdır ki, bunun için zamanı, yeni değerleri betimleyecek biçimde, yeniden adlandırmak kaçınılmaz olmuştur. Tarihin bu döneminde yaşanan gelişmeler, "dönemin birçok düşünürü tarafından, her ulusun kendi devletini, aynı halk için doğal ve en iyi bir yapı olarak görmeleri ve ulus devletin gücünün artırılması ve çıkarlarının korunması yönünde" (Eryılmaz, 2002:79) değerlendirilmiştir.

Devleti mülkleştiren¹⁰ mutlak monarşilerin, halkı tebaa olarak algılayan, kamusal hizmeti lütuf olarak gören bildik düşüncelerine en güçlü, etkili ve kalıcı darbenin Fransız İhtilali'nden gelmesi, bu vakanın, ulus devletleşme sürecinde bir milat gibi algılanması sonucunu doğurmuş ve Anglo-Sakson geleneğin dışında kalan tüm dünya ulusları için bir model ortaya koymuştur.

“İhtilal kralların keyfî yönetimine son vermiş, yönetsel işlerin yasa hükümlerine uygun olarak görülmesini sağlamış ve memurların takdir hakkını daraltmıştır” (Eryılmaz, 2002:76).

“Fransız İhtilali, devlet kavramını gayrişahsîleştirdi. Önceleri devletler, başındaki yönetici ile kimlikleniyordu ve ‘yönetici-devlet’ olarak kavramlaştırılabileceğimiz, kral ile devlet arasında bir mülkiyet ve egemenlik ilişkisi bulunmaktaydı. İhtilalden sonra, devlet, kralın kişisel mülkü olmaktan çıktı; kralın yerini, millet ve örgütlenmiş kamu hizmetleri aldı. Kraliyet hizmetleri, kamu hizmetine dönüştü; kamu görevlileri, artık hükümdarın ya da prensin özel hizmetçileri değillerdi. Onlar, devletin ve milletin görevlisi ve dolayısıyla kamu gücünün bir aracı haline geldiler. Kamu görevlileri, iktidardaki kişilerin isteklerine göre değil, kanunlara göre iş görmeye başladılar. Çünkü [artık] kanunlar, millet iradesinin ifadeleriydi” (Eryılmaz, 2002:76-77).

Böylece daha sonra Weber’de sosyolojik tahlilini bulacağımız rasyonel bürokratik yapılaşma, alt yapısını oturtmaya başladı. Görüldüğü üzere, artık, mihenk noktası tanrısal güç olmaktan tamamen çıkmış ve rönesans, rasyonelleşme ve aydınlanmayla birlikte başlayan ve yüzyıllar boyunca sürececek olan alt tabakalara doğru kayış hareketi ciddi bir köşebaşını aşmıştı.

¹⁰ Ortaçağ Avrupası'nda, mesela, yargılama hakkı çok defa tıpkı bir bina veya bir at gibi mülkün bir parçasıydı. Bir evlilik belgesinin parçası olarak bir krallık el değiştirebilirdi.

Gelişen bakış açısı ile “devlet yapısında, her bir yurttaş, ülkenin egemen otoritesi ile doğrudan ilişkili hale geldi ve vatandaşlık kavramı genelleştirildi. Bütün yurttaşlar, kamu işlerine eşit şekilde katılma hakkını elde ettiler” (Eryılmaz, 2002:77). Kamu yönetiminde yeni gelişen ve üzerinde durulan kavramlar “düzen, hiyerarşi, uzmanlaşma ve sorumluluk” (Eryılmaz, 2002:78) oldu. Böylece “*yasal eşitlik*” denen olgunun, tarihte geri dönüşü olmaz bir biçimde yerini aldığını görmekteyiz.

Diğer taraftan, ulus-devletleşme süreci tüm dünya milletleri için bağımsızlık mücadelelerine ilham kaynağı olmuş, uluslar arası ilişkilerin odağı hâline gelerek geleceğin siyasî coğrafyasını alabildiğini değişime uğratmıştır. Monarşik krallıkların çok geniş alanlara egemenliklerini taşıma çabaları, diğer uluslar için kabul edilemez olarak görülmeye başlamış ve her ulus için kendi yaşam alanının yönetiminde *self determinasyon* ilkesinin benimsenmesi esas alınmaya başlamıştır.

İşte bu ilkenin, yani ulusların kendi kendilerini yönetme ilkesinin algılanışındaki değişim, tezimizin ana vurgusu olan tarihsel süreç boyunca birey lehine örgüt yapısında yaşanan metamorfoz saptaması için, tıpkı demokrasi kavramındaki *incelme* gibi, iyi bir gösterge teşkil etmektedir. Çünkü dün belli bölgelerdeki ezici sayısal üstünlüğe sahip toplumların, buldukları alanı yönetme hakkı tekel olarak kendilerine bahşedilmekte iken, bugün diğer yerel unsurlar özellikle korunma gayreti içinde tutulmaktadır. Türkiye dahi, bu minvalde, Kıbrıs'ta *self determinasyona* asla razı olmamıştır.

2.2. SİYASET-İDARE AYRIŞMASI

Sanayileşmesini artık tamamlamış¹¹ ve ülke ekonomilerini düzenleyecek örgütsel düzeneklerini oturtmuş olan batı dünyası, XX.yüzyıla

¹¹ Endüstri devriminin iki basamaklı olarak algılanması ve bu iki dönemin tamamlanmış olması durumu anlatılmak istenmektedir. Bilindiği üzere birinci sanayi devrimi 1760'larda İngiltere'de ortaya çıkan ve üretim ve ulaşım alanında kömür ve buharın itici güç olarak kullanılmasıyla gerçekleşen ağır

yaklaşırken yönetim ve örgüt kavramlarını daha bilimsel ve kapsamlı ele almaya başlamıştır.

Daha önce de bahsedildiği üzere, pek çok akademisyenin yönetim biliminin bir disiplin olarak kabul görmesinde milat olarak imlediği, Wilson'un 1876 tarihli makalesi, siyaset ve yönetim kavramlarını ayırıştırma amacı güden bir yazı olarak bu dönemde karşımıza çıkmaktadır. Wilson'a göre, yönetim bir iş alanı idi ve sağlam ilkelere dayandırılmalıydı; bu ise yönetim biliminin işiydi (Emre:1998). Wilson, siyaset ve yönetimi ayırarak, etkili ve verimli bir yönetimin doktrinden çok uygulamanın eseri olduğunu ifade etmektedir. Siyasal kimlikleri bir yana bırakıldığında, bütün hükümetler aslında aynı işi yapmaktaydılar, dolayısıyla herhangi bir yerde başarılı olmuş bir yönetsel yöntem, başka yerlerde de başarıyla kullanılabilirdi. Yani yönetim bilimi, normatif ve evrensel niteliklere sahip olan; ilkeler ve işlevler üzerinde çalışan bir alan olmalıydı (Emre:1998). Görüldüğü üzere, kamu yönetimi disiplininin henüz kuruluş aşamasında, "devlet" kavramının, alanın dışsal bir girdisi olarak algılanması ve disiplinin yalnızca örgüt kuramları çerçevesinde değerlendirilmesi aşaması yaşanmıştır. Nitekim ABD'de 1926 yılında yayımlanan ilk kamu yönetimi ders kitabı "kamu yönetiminin incelenmesine işletmecilik temelinde başlanmalıdır" demektedir (Emre:1998).

Bu değerlendirme Güler'in makalesinde (1994) de belirtildiği üzere, 1950'lere yaklaşılan dek gücünü ve işlerliğini korumuştur. Bu bağlamda, kamu yönetimine, kamu politikalarının oluşturulması sürecinde içsel bir rol biçilirken, siyaset biliminin aynı sürecin dışsal unsurlarını konu edindiği genel kabul görmüştür. Elton Mayo ve Herbert Simon'ın etkisi ile 1940'lı yıllarda, davranışsal farklılıkların yönetimin işleyişine etki edebileceği kabul görmeye başlarken, yönetim ilkelerinin evrenselliği tartışmaya açılmıştır.

Böylece siyasal düşüncelerin yönetsel işlevleri kaçınılmaz olarak yönlendireceği ve ilkeler bizatihi nötr değer taşısalar bile ilkeleri yaşama

sanayi atılımı dönemini; ikinci sanayi devrimi ise XIX.yüzyılın son çeyreğinde meydana gelen ve petrol ve elektriğin enerji kaynağı olarak kullanılmaya başlandığı teknolojik atılım dönemini adlandırmada kullanılan terimlerdir.

geçirecek olan yönetici ve memurların beşerî atmosferleri gereği aynı ilkelilikte olamayacağı düşüncesi egemen olmaya başlamıştır. Nitekim Wilson'un makalesini yazdığı yıllarda ABD'de yaşanmakta olan iç politik çekişmelerin makalenin genel havasını belirlediği ileri sürülmektedir. Yapılan tartışmalarda, "siyaset-yönetim ayrılığı" ilkesinin, XIX.yüzyıl sonlarında ABD bürokrasisinde uygulanan 'yağma sistemi' yerine liyakate dayalı bir personel sistemi öngören 'siyasal istismarcılığa karşı savaşımlım' kampanyasının bir ürünü" (Güler:1994) olduğu belirtilmektedir. Dolayısıyla kampanyanın sona ermesi ve üretilen formülün fonksiyonunu icra etmesiyle ayırımın anlamı ortadan kalkmıştır. Öyle ki "ABD'de 1940'ların sonlarından başlayarak kamu yönetimi disiplini 'siyasal bilimler arasında' ve 'önemli bir mevkide' sayılmaktadır" (Güler:1994). Yani, 1940'lı yıllara dek devam eden egemen görüş, bu yıllarda değişime uğramış ve siyaset-yönetim ayrılığı reddedilir olmuştur.

Bununla birlikte, 1950'lerden sonra bu iki alanın "birlik-beraberliği" üzerine yapılan vurgu yeniden sahneden çekilmiştir (Güler:1994). "Kamu yönetimi disiplininin kurucularından sayılan Dwight Waldo, yıllar sonra galibiyetin, Woodrow Wilson'un siyaset-yönetim dikotomisine ait olduğunu gözlemlemektedir. Kendi sözleri ile siyaset-yönetim dikotomisi arasındaki 'uçurum, kurumsal ve entelektüel dünyamızın önemli bir özelliği olarak değişmeden olduğu gibi kalmıştır'. Bunun sonucu ABD kamu yönetimi disiplininin örgüt kuramları ile istila edilmesi olmuştur" (Güler:1994).

Konuya daha yakından bakıldığında, disiplinin, Amerikan -iç ya da dış-ulusal çıkarlarına göre yönlendirildiğini ve uluslar arası akademi dünyasına kendi gereksinimlerine koşut bir pazarlama stratejisi içinde ihraç edildiğini söylemek mümkündür.

2.3. YÖNETİM DÜŞÜNÇESİNDE MODERNLEŞME

Bir yanda kamu yönetimi alanının örgütsel bazda irdelenmesi diğer taraftan ikinci sanayi devrimi sonrası işletmelerin aşırı büyük boyutlara ulaşan

yapıları yönetim kavramı üzerinde daha bir derinlemesine durulması ve “verimlilik”¹² kavramı ekseninde yeni arayışların ortaya konması sonucunu doğurmuştur.

Bu kapsamda “modern topluma hem pratik hem de düşünsel boyutta egemen olan örgüt paradigmasının aslında birbirlerine son kertede oldukça yaklaşan, ancak çıkış noktaları ve kültürel olarak ayrışmaları olan iki temel söylemin üzerinde geliştiğini belirtmeliyiz. Bunlardan birincisi, mühendislik eğitimi almış olan Amerikalı Frederick Taylor’un 1911 yılında yayınladığı Bilimsel Yönetimin İlkeleri başlıklı kitabıyla belirlenen ve özel kesim üretim örgütlenmesi üzerine yoğunlaşan bilimsel yönetim söylemi; ikincisi ise Alman sosyal bilimci Max Weber’in toplumsal çözümlemeden yola çıkıp insan ilişkilerinde güç ve ondan kaynaklanan yetkenin meşrulaştırma biçimi olarak teknik yanlarını belirlediği bir yaşam tarzı olarak bürokrasi kuramı. Her iki yaklaşımın teknik düzeyde benzeştikleri en önemli nokta örgütlü yaşamda monistik yapılanma ve merkez odaklanmasının ana unsurlar olarak vurgulanmasıdır” (Üstüner ve Keyman:1995).

Alev Alatlı’nın, Avrupalı’nın zihni eksenini belirleyen Aristo mantığını betimlerken kullandığı “ya/ya da” mantığının (Alatlı:2000 ve 2004), aydınlanmanın getirdiği pozitivist mutlakçılıkla birleşerek kemikleştiği Yakın Çağ’da, modernleşme söylemlerinin hepsinde olduğu gibi, aklın dolayısıyla da akla dayalı olan bilimin terazisine vurulmadık hiçbir şeyin kalmaması ve kabul görmüş mihenklere aykırı gözükken herşeyin reddedilmesi olağanlığı içinde, çalışma yaşamının ve örgüt kuramlarının da belli mutlaklıklarla açıklanmasına gidilmesi son derece beklendi bir durumdur.

Ancak insanlığın düşünsel seyri moderniteden postmoderniteye aktıkça temel referans olma konumundaki kriterler değişecek, muğlaklaşacak ve bazen de hiç yıkılmaz gibi duran kaleler hiçe sayılır olacaktır. İşte

¹² Verim, diğer bütün olumlu anlamları bir tarafa, aynı zamanda kapitalizmin kârlılık maksimizasyonu düsturu doğrultusunda işgörenlerin biçimlendirilmesinin meşrulaştırılmasının ve bu eylemin sempatische edilmesinin adidir.

XX.yüzyıl işletme ve kamu yönetimi literatürü bu önermemizi doğrulayan eserleri bir bir önümüze koymaktadır.

Bu ekseninde, Henri Fayol, genel endüstriyel yönetimde yöneticinin rolüne; Frederick Taylor, bilimsel yönetim tekniklerine; Max Weber, sosyal ve ekonomik örgüt teorisi üzerine; Alfred Sloan, desantralize çok parçalı örgüt konseptine; Elton Mayo, örgüt verimliliğinde davranışsal ve çevresel değişkenlere; Edwards Deming, kalite kavramına; Douglas McGregor, insan doğası ve davranışının örgütün çalışmasına etkisine; Peter Drucker, örgütlerde radikal desantralizasyonları ve kamuda özelleştirmeyi savunan örgüt teorisine; Meredith Belbin, örgütlerdeki takım çalışmasına; Charles Handy, örgütlerdeki nitelikli özel çıkarılara ve iç kültüre (değerler, hiyerarşi, güç yapısı vb.); John Adair, liderlik ve motivasyon kuramına; Henry Mintzberg, işletmeciliğin doğasının yanı sıra stratejik yönetim ve planlamaya; Tom Peters, kriz yönetimi ve mükemmelliğe; Rosabeth Moss Kanter, kadınların ve azınlıkların iş yaşamındaki yerine, örgüt içinde bireylerin güçlendirilmesine, yönetsel değişime ve örgütler arası sinerji yaratılmasına; Joseph Pine, hizmet alıcıya yönelik bireysel tercihleri karşılayan hizmet ve ürün sağlanmasına değinen, her biri alanında baş ucu eseri olma niteliğinde çalışmalar sunmuşlardır. Elbette alan yalnızca bunlarla sınırlı değildir: Downs, Barnard, Barzelay, Simon, J.Wilson, Follett, Selznick, Schumpeter, Giddens gibi gerek kamu sektöründen gerekse özel iş yaşamından bir takım kesitleri irdeleyerek örgüt teorilerine çok ciddi katkı sağlayan ve adını burada anmadığımız pek çok aktör bu alanda rol almıştır. Ancak burada tezin genel gidişatı içinde dönüm noktası niteliğinde çalışmalarıyla dikkati çekenler üzerinde kısaca duracak ve bunun yanı sıra örgüt kavramının zamanla nasıl *insanileştirdiğini* görmeye çalışacağız. Çalışmamı takip edenler için, seyrimiz sırasında, bahsettiğimiz örgütsel insanileşmeye paralellik arzeden demokrasi kavramındaki anlam kaymalarının da elan akılda tutulması, değişimi açığa çıkarabilmek açısından yararlı olacaktır.

2.3.1. BİLİMSEL YÖNETİM VE FORDİZM¹³

Frederick Winslow Taylor'un öncülüğünü yaptığı "bilimsel yönetim" akımı, ikinci sanayi devriminin doğrudan bir uzantısıdır. İşletmelerin aşırı büyük boyutlara ulaşması ve sanayide tekelci eğilimlerin baskınlaşması bir yanda, XIX.yüzyılın ikinci yarısında fizik biliminde kaydedilen ilerlemeler sonucu bilimin amaçlı ve sistemli bir biçimde üretime aktarılması diğer yanda, üretimi bilimsel kurallara bağlayarak geliştirme çabalarını ve bu zincirin bir parçası olarak Taylorizm'i kaçınılmaz olarak gündeme getirdi.

Büyük ölçekli üretime daha önce geçmiş olan ABD'de ilk kez baş gösteren bilimsel yönetim uygulamaları I.Dünya Savaşı'nın hemen ertesinde Avrupa'da da yayılmaya başladı. Yeni teknoloji ve yeni üretim tekniklerinin devreye girmesinin yanı sıra savaş sonunda belirli bir yoksullaşmaya uğramış olan toplumların maliyeti düşük tüketim mallarına olan talebindeki artış, büyük ölçekli üretime yol açarken, işletme yönetimi açısından da önemli sonuçlar doğuruyordu: Weber'in bürokrasi modelinde de kutsanmış olan standartlaşma ve rasyonelleşme idealleriyle beslenen bir dönüşüm süreci başlıyordu üretimde. Sanayi işletmelerindeki fiziksel ve malî hareketler çoğaldıkça yönetime düşen rol daha büyük ağırlık kazanıyordu.

Taylor, XIX.yüzyılın son yirmi yılı boyunca sistematik yönetim biçimlerini arayan ve öneren pek çok mühendisten biriydi. Aslında onun geliştirdiği bilimsel yönetim kuralları ABD'de yaygın kabul görmeden önce bu yönde eğilimler Avrupa'da ve özellikle İngiltere'de baş göstermişti bile: Herhangi bir işin örgütlenmesi, bilimsel çözümlenmeye dayanan bazı kurallar çerçevesinde gerçekleştirilmeliydi. Hatta bu hedefe yönelik olarak "*zaman etüdü*" ve "*üretim süreçleri çözümlemesi*" gibi yöntemler bulunmuştu. XIX.yüzyılda James Watt Jr., M.R.Moulton, Robert Owen ve Charles Babbage gibi ilk yönetim uzmanları bu akımın temel hatlarını çizmişlerdi.

¹³ Bu bölümün yazılmasında Görsel Yayınlar tarafından yayınlanan Görsel 20.Yüzyıl Genel Kültür Ansiklopedisi'nden yararlanılmıştır.

Fabrikalarda üretimin gündeme girdiği bu yıllarda, işletme yönetimini kurallara bağlama çabasının da ortaya çıkması olağandı.

Bu tür arayışlar arasında Taylorizm'in özel bir konuma sahip olmasının nedeni, tutarlı bir yönetim tekniği oluşturmasından öte yeni sınıfların etkinliği için de bir ideolojik dayanak, sistemli bir varlık gerekçesi sağlamasıdır.

Taylor, iş sürecinin örgütlenmesi konularını irdeleyerek bunları bilimsel kurallara bağlamayı ve bu şekilde üretim sürecini daha etkin ve verimli kılmayı amaçlamıştır. Yani bir yönetim bilimi yaratmak peşindedir. Taylor'a göre bir işin nasıl yapılacağı, en küçük ayrıntılarına kadar yönetim tarafından belirlenmeli ve işçilere ya da çalışanlara belletilmelidir. Etkin bir yönetim, üretim süreci içinde hiçbir kararı işçilere bırakmaz; dolayısıyla önceden saptanmış bir normlar dizisine başvurmak gereklidir. Öyle ki bu kurallar sistemi sayesinde hangi teknolojik düzeyde olursa olsun, iş süreci denetim altında tutulabilmelidir.

1911'de yazdığı "*The Principles of Scientific Management*" (Bilimsel Yönetim Kuralları) adlı ilk kitabında Taylor, sıradan yönetimle bilimsel yönetim arasında bir ayırım yapmaktadır. Birincisinde yöneticiler işçilerin geleneksel becerilerine bel bağlarlar; oysa ikincisinde işçilerin yaptığı her hareket genel kurallar çerçevesinde denetlenebilmektedir.

Aslında Taylor'un hedefi, yine kitabında uzun uzun anlattığı üzere, işçiler arasında var olduğunu ileri sürdüğü bir direnişi kırmaktır. Bilimsel yönetimin kaldırmayı amaçladığı bu tutumun adı, Taylor'un deyimiyle "*sistematik aylıklık*"tı. İşçilerin kasıtlı ve örgütlü bir şekilde iş hızını düşürmeye çalışmalarını Taylor böyle adlandırıyordu. Bu davranışın gerisinde yatan itki, daha hızlı çalışmaktan dolayı işçilerin elde edecekleri kısmî kazanç oranlarının, bu hız genelleşince ortaya çıkacak olan kesinti oranıyla aşılabileceği bilinci idi. Bu "*direniş*"i kırmak için işçileri bilimsel bir şekilde uyarmak gerekiyordu. Taylor'un önerdiği uyarı, "birinci sınıf" olarak

çalışması beklenen işçilere bu sınıfa özgü görev, hız ve çaba ayrıntılarının yanı sıra çok daha yüksek bir ücret sunmaktı. İlk çarpıcı uygulaması Ford fabrikalarında gerçekleşen bu yöntemin mantıksal sonucu, Taylor'un da önceden gördüğü gibi, yeterli alıştırma ve gerekli iş planı verildikten sonra her işçinin "birinci sınıf" olabileceğiydi. Ancak bunun da sonucu herkesin "birinci sınıf" işçi hâline geldiği durumda görece kazanç farkının ortadan kalkmasıdır. Nitekim uygulamada da böyle olmuştur.

İş süreci içindeki alınan tüm kararları denetlemek yoluyla üretimde de daha büyük bir denetimi sağlamayı amaçlayan bilimsel yönetimin temel kurallarını Taylor üç noktada toplamaktadır:

1. Yönetim işçilerin tüm birikmiş geleneksel bilgisini toplamalı ve sistematikleştirmelidir. Böylece tek tek işçilerin çalışırken kendi kendilerine geliştirdikleri ya da uyarladıkları hızlı ya da kestirme yöntemler yönetim tarafından keşfedilecektir. Bundan sonraki aşama ise bu bulguları sistematikleştirerek tüm işçilere uygulamaktır. Yani iş süreciyle işçilerin özel becerileri arasındaki bağ artık kopar; her işçiden belirli bir işi belirli bir şekilde yerine getirmesi istenir.

2. Kol ve kafa işleri birbirlerinden ayrılmalıdır: Kafa işleri atölyeden tamamen alınarak ayrı bir planlama ve dağıtım bölümünde toplanır. Yönetimin denetim gücünü arttırmak ve daha ucuz emek sağlamak için tasarı ve gerçekleştirme alanlarının birbirlerinden ayrılması gereklidir. İş sürecinin incelenmesi yönetime düşen bir görevdir ve işçiler bunun tamamen dışında bırakılırlar. Onlara yalnızca bu incelemeler sonunda varılan sonuçlar basit açıklamalarla aydınlatılan basit görevler olarak iletilir. Giderek daha karmaşık hâle gelen teknik bilgi ve mantığın aktarılması gereksizdir.

3. Yönetim, yapılacak işin tüm ayrıntılarını ve kullanılacak zamanı önceden ve yazılı olarak vermelidir. Yani yalnızca ne yapılacağı değil, nasıl yapılacağı ve ne kadar sürede yapılacağı da belirtilmelidir. Gözcüler kullanarak işçilerin izlenmesi, konuşma, sigara içme ve atölyeden çıkma

yasakları gibi her türlü kesintiye önleyici kurallar getirilmesi ve üretim miktarı minimumları saptanması, yönetimin işçiler üzerindeki denetimini yansıtan uygulamalardır. Ancak Taylor bu denetimi bir üst düzeye çıkararak işçilere, neyi tam olarak nasıl yapacaklarını da tüm ayrıntısıyla belletmeyi amaçlamıştır. Bunu gerçekleştirmek için Taylor'un önerdiği yöntem "*zaman etüdü*"dür. Söz konusu yöntem, bir iş sürecini oluşturan parça işlemlerin her biri için geçen zamanın ölçülmesi olarak tanımlanabilir. Ölçümü yapmak için kronometre kullanılır.

Zaman etüdünün yetersizliklerini gidermek üzere Taylor'un başlıca izleyicilerinden olan Frank Gilbreth "*hareket etüdü*"nü geliştirmiştir. Bu yöntem, içinde yer aldıkları somut iş sürecine bakılmaksızın insan bedeninin yaptığı temel hareketleri irdelemek ve sınıflandırmaktan oluşur. Zaman ve hareket etüdülerinde, basit hareketler her iş eyleminde görülen yapı tuğlaları olarak ele alınır. Bilimsel yönetim tekil işçilerin hareketlerini bölümlendirerek farklı işçiler arasında yeniden dağıtır.

Aslında uygulamanın nasıl olduğu ya da olmadığı önemli değildir. Çünkü zaten taşıdıkları sakıncalar nedeniyle Taylor'un başlattığı pek çok uygulama ya çeşitli düzeltmelere hedef olmuş ya da tümüyle terk edilmiştir. Ama Taylor'un önemi, önerdiği sistemin ne ölçüde saf hâliyle pratiğe sokulduğunda değil, bu sınırların çok ötesine taşan kuramsal etkinliğinde yatar. Üretkenlik akımını yaratması, yönetim ve gerçekleştirme işlevlerinin birbirinden ayrılmasını sağlaması ve üretimin giderek daha büyük miktarlarda insan ve malzeme kaynağını özümlediği sanayi ve tekeller dünyasına pratik kurallar getirmesi bakımından Taylorizm'in çağdaş işletme yönetimine, iş örgütlemesine ve bunun sonucu olarak üretim teknolojisine yaptığı katkı tartışılmazdır.

Fordizm: Bilimsel Yönetim Uygulamasına İlk Büyük Örnek

XX.yüzyılın başlarında Ford Motor Company'deki işin örgütlenmesi şöyle anlatılabilir:

“Ford’da ve Detroit’teki diğer tüm imalathanelerde otomobil montajı süreci, oradan oraya koşuşan ‘her işin ehli’ mekanisyenler tarafından omuzlanıyordu. Ford’un montaj ustaları, sözün kısası, hâlâ çok yönlülüklerini koruyan işçilerdi. Yaptıkları iş ağırlıkla durağandı, ancak baştan sona bir arabayı kendi tezgâhlarında tamamladıktan sonra yeni işlerine doğru hareket ederlerdi. Doğal olarak zaman içinde bazı incelikler de edinildi. 1908’e gelindiğinde ustanın araç gereç odasına ya da parça sandığına gidip gelmesine artık gerek kalmamıştı. Bu işlevi görmek üzere raylı arabalar yapılmıştı. 1908’de Ford’daki mekanisyen de 1903’tekiyle aynı değildi. Aradan geçen yıllar içinde nihaî montaj işi parçalanmıştı. Eskiden joker kartı gibi her işe koşan usta yerine, şimdi belirli bir araba üstünde yan yana çalışan ancak her biri farklı ve sınırlı bir takım işlemleri gerçekleştiren birkaç montajcı bulunuyordu.”

Yani Ford’un ilk kurulduğu 1903 yılında olduğu gibi otomobil yapımı, Michigan ve Ohio’daki bisiklet ve atlı araba imalathanelerinde eğitilmiş zanaatkârlara özgü bir meslek olmaktan çıkmıştı. Bunun başlıca nedeni üretimin, olagelenden çok daha büyük boyutlara ulaşmasıydı. Ford’un T modeli o kadar geniş bir talebe yol açmıştı ki, kuruluşun üretim yöntemlerini değiştirmek için özel mühendislik bilgisine başvurması kaçınılmaz olmuştu. İş yepyeni bir şekilde örgütlendi: İşçiler sabit yerinde duruyorlar, arabaların çeşitli parçalarını taşıyan üretim bandı önlerinden kesintisiz bir şekilde akarken basit işlemleri gerçekleştiriyorlardı. Bu sistem önceleri arabanın yalnızca belirli bölümleri için uygulanmaktaydı. Nihayet 1914’te Ford’un Highland Park’taki işletmesinde tüm montaj sürecini kapsayan ilk üretim bandı kullanıma sokuldu. Bu gelişmenin anlamı, kitlesel üretim açısından son derece büyüktü. İlk üç ay içinde bir T modeli Ford otomobil için gerekli olan montaj süresi eskiden olduğunun onda birine inmişti¹⁴. 1925 yılına gelindiğinde kurulmuş olan iş örgütlenmesi sayesinde ise, tek bir gün içinde

¹⁴ 1913 Ağustosunda T modeli bir Ford’un yapımı onikibuçuk saatte olurken, 1914 Ocağında bu süre bir saat otuziki dakikaya inmişti.

üretilen T modeli Ford otomobil sayısı, T modelinin ilk günlerindeki yıllık üretim miktarına eşitti.

Ancak üretim oranının bu şekilde hızlanması yalnızca işin örgütlenmesindeki değişiklikten kaynaklanmıyordu. Hatta daha ağırlıklı olarak, montaj hızının denetiminin tamamen yönetimin elinde bulunmasından kaynaklanıyordu. Yani yönetim, işlemlerin yapılacağı hız oranını ister iki katına isterse üç katına çıkarabiliyordu: Üretim bandının ayarı onun elindeydi.

Bu yeni teknolojiye, sonradan tüm otomobil sanayiine olduğu kadar diğer sanayi dallarına da hâkim olacak olan yeni istihdam yöntemi eşlik ediyordu. Önceleri üretimi ve kişisel çabayı arttırmak için az ya da çok primler verilirken, üretim bandının devreye girmesiyle bütün bunlar kaldırılarak çıplak saat başına ücretler tespit edildi. Giderek bu ücretler düşük düzeylerde standartlaştırıldı. İşçilerin büyük gruplar hâlinde Ford işletmelerini terk etmesiyle sonuçlanan bu uygulama sonradan tüm kapitalist işletmelerce benimsenecek olan ve bizzat Henry Ford tarafından “yapılmış en temiz maliyet düşürme harekâtı” olarak nitelenen başka bir uygulamaya yol açtı: “Sekiz saatlik iş gününe 5 dolar ücret” politikasıyla, ufalan bir işçi bölümüne daha yüksek bir ücret vererek üretimin kesintisizliğini güvenceye almak yöntemi böylece yine ilk kez Ford fabrikalarında işlerlik kazandı.

Bütün bu yapılanlar aslında Taylorizm kurallarının özgül bir uygulamasından başka bir şey değildi. Ancak Henry Ford’un bilimsel yönetim konusundaki en büyük katkısı, kendi aralarında değişebilir ya da birbirlerinin yerini tutabilir parçaların üretimini gerçekleştirmiş olmasıdır. Yani Fordizm standartlaşmayı getirmiştir: Bir makinenin örneğin A noktasına ait olan A parçası istenilen miktarda standart olarak üretilebilmektedir. Dolayısıyla çok sayıda üretilen A parçalarından herhangi bir tanesi, aynı model makinelerden herhangi bir tanesinin A noktasına sorunsuzca yerleştirilebilmektedir. İşte böylece çağdaş sanayinin en belirgin niteliği olan kitlesel üretim tekniği ve pratiği ortaya çıkıyordu.

Belli standartta ve alabildiğine büyüklükte üretimi öngören yapısıyla Fordizm, aynı zamanda dönemin felsefesine de isim olmuştur. Kamu örgütü kuramları için karşılaştırma bakımından Weber'in rasyonel bürokratik modeli neyi ifade ediyorsa, özel kesim için Fordist sistem de aynı biçimde kıyaslama ve konumlandırma bakımından önemli bir yer tutar (Jaffee, 2001:125-129). Her iki modelin de vazettikleri normatif metotları evrensel ilan etmeleri ile benzeşen düşünsel temaları, tarihin akışı içinde esneklik ve *kişisel tercih* gibi farklılığı vurgulayan paradigmlar karşısında yıpranmış ve tamamen olmasa bile çok büyük ölçüde terk edilmiştir.

2.3.2. BÜROKRASİ

Tarihi seyir açısından bakılarak, eğer, “modern çağların örgüt yapıları içinde baskın biçimlenme nedir?” diye bir soru ortaya atılırsa, bunun cevabı muhtemelen birçokları tarafından “bürokrasi” olarak seslendirilecektir.

Hemen herkesin günlük yaşamında bir şekilde kendini gösteren bürokrasi, kamu yönetimine yansısıyla aslında tüm yaşamımızı çepeçevre kuşatmış durumdadır. Evet, “bürokrasiler devletlere bilgi üretimi, işleme, dağıtım, depolanması ve yönetimi imkanı verirler” (Ateş, 2002a). Bu kapsayıcı yönleriyle, bütün modern toplumlarda egemenliğini, bugün kendisine yönelik tüm şiddetli eleştirilere rağmen sürdürmektedir.

Bilimsel yönetim anlayışının bir parçası olarak tüm işlerin belli bir standartta ve katı kurallar çerçevesinde yürütüldüğü paradigmadan günümüz gelişmiş toplumlarının üzerinde durdukları kültürel etkileşimleri de dikkate alan yumuşak ağ biçimli örgütlenmelere kadar hemen her noktada, bürokratik düşüncenin kâh şiddetli kâh esnetilmiş olarak damgasını bulmak mümkündür. “Bu mekanistik örgüt yapısı düşüncesi, bütün örgütsel ve yönetsel stratejiler içinde değişmez bir nitelik olarak yer almıştır” (Jaffee, 2001:89). Bugünlerde farklı biçimlerde ifade bulan yeni örgüt modelleri dahi bu etkilenmeden bir biçimde nasibini almaktadır.

Bürokrasi kavramının öncelikle Fransa'da ortaya çıktığı ve ilk kez Vincent de Gournay tarafından 1745'te kullanıldığı kabul edilmektedir (Eryılmaz, 2002:5). Latince, masaları örtmekte kullanılan koyu renkli kumaşı ifade eden "burra" sözcüğü ve Yunanca'da egemenlik ve yönetim anlamına gelen "kratos" kelimesinin birleşimi ile aslında "masaların ya da büroların egemenliği" anlamında kullanılan bürokrasi sözü ile öncelikle memurların toplum üzerinde giderek artan egemenliği vurgulanmak istenmişti (Eryılmaz, 2001:194).

Bürokrasi kavramı, bilimsel açıdan ele alınışındaki felsefesi itibarıyla, idarece yapılan işlemlerin belli bir prosedüre bağlanarak, hiyerarşik bir düzende profesyonellerin uygulamaları ile işlerin düzenli akışına olanak vermek anlayışına dayalı bir örgütlenme modelini ifade etmede kullanılmak üzere, o işlerin yürütüldüğü büroların isminden hareketle yapılmış bir tanımlı anlatır. Bu örgütlenme biçimi öylesine kapsayıcı ve genel nitelikler içermektedir ki, sonunda tüm örgütlerin bu kelime ile ifade edilmesi noktasına gelinmiştir. "Bunun temel nedeni ise bürokrasi ile özdeşleştirilen yapısal ve işlevsel özelliklerin hemen hemen tüm örgütlerce kullanılıyor olmasıdır" (Polatoğlu, 2001:38). Bu ifadenin en köklü biçimde kullanımını başta Max Weber'de görmek mümkündür. Yönetimsel, siyasal ve sosyal yönleri ile geniş bir kavramı ifade eden bürokrasi, XIX.yüzyıl ve devamında bilim adamlarına konu olmuş ve özellikle Weber'in konuyla ilgili yazılarından sonra genişlemesine irdelenerek üzerinde durulmuştur.

Gerek temel düşünceye gerekse uygulamadaki ampirik örneklere dayanılarak bilim adamları ve onların izleyicileri nazarında bürokrasi için değişik değerlendirmelerde bulunulmuş, farklı anlamları üzerinde durulmuştur. Bunların başlıcalarını;

- Rasyonel Örgüt,
- Verimsizlik ve Kötü Yönetim,
- Kamu Yönetimi,

- Memurlar Tarafından Yönetim,
- Büyük Yapılı Örgütler ve Modern Toplum,

olarak sıralayabiliriz (Eryılmaz, 2002:7). Bu tanımlarda iki türlü yaklaşımın hakim olduğu görülmektedir. Birinci yaklaşımda, iş bölümü, hiyerarşi ve prosedür sistemi gibi bürokrasinin yapısal özellikleri ön planda tutulurken; ikinci yaklaşımın, örgütün objektiflik, kesinlik, doğruluk, dosya bilgisi, tutarlılık gibi pozitif yönleri ile birlikte sorumluluktan kaçma, kırtasiyecilik, katılık, aşırı gizlilik, yetki devri ve kullanımında isteksizlik gibi negatif yönlerine dair davranışsal nitelikleri esas alarak tanımlamalara gittiği görülmektedir (Heady'den aktaran Eryılmaz, 2002:6-7).

Rasyonel Örgüt

Örgütsel yapının; şematik yapısının ve kesin kuralları ve işleyişlerinin, performansın belirlenmesindeki esas etken olduğu kabulüne dayalı bir mantığın hakim olduğu anlayıştan hareketle, bürokratik modelin, en iyi işleyişin sağlandığı örgütlenme modeli olduğu düşüncesinin tanımıdır bu.

Gerçekten de rasyonel bürokratik model makine düzeneğinde bir yapı biçimlendirmesiyle, mekanik bir parçanın üniteleri arasındaki ilişki ve organizasyon içindeki pozisyonların arasındaki ilişkiyi kıyaslayan bir model çizer (Morgan'dan aktaran Jaffee, 2001:89). Nitekim Weber "tam gelişmiş bürokratik mekanizmanın üstünlüğü, makineyle yapılan üretimin mekanik olmayan tüm öteki üretim biçimlerine olan üstünlüğünün aynısıdır" demektedir (Weber, 2000:307-308).

Rasyonel bürokratik model, spesifik hedeflerin ve amaçların elde edilmesini amaçlayan, açık yapısal düzenlemeler ve yönetsel pratikler sunan bir yapıdadır (Jaffee, 2001:89). Söz konusu yapısal düzenlemeler genel itibarıyla altı başlık altında toplanmaktadır (Hall'dan aktaran Eryılmaz, 2002:8). Weber'in tanımlaması içinde bu altı merkezi başlık şunlardır (Weber, 2000:290-293; Jaffee, 2001:90; Eryılmaz, 2002:8):

- Açıkça tanımı yapılmış iş bölümü ve otorite.
- Kademeli yetki düzeylerine dayalı yapı.
- Performans kriterlerini tanımlayan yazılı kurallar bütünü.
- Uzmanlığa dayalı bir iş bölümü.
- İşlerin bir meslek ve kariyer olarak yerine getirilmesi.
- Görevlerin ve otoritenin kişilere değil pozisyonlara bağlı olması.

Weber'in de kullandığı anlamı ile söz konusu rasyonel örgüt tanımlaması bürokrasinin en verimli örgüt biçimlenmesi olduğu kabulünü de zımnen içinde barındırır. Örneğin, Weber bu konuda öylesine güçlü bir kabul içindedir ki, bürokrasinin verimsizliğine dair bir handikap konusuna hiç değinmemiştir. Çünkü, zaten özünde verimlilik taşıyan bir örgütte verimsizlik kuşkusu duyulması bir tezat olurdu. İşte, Weber bürokrasi için verimliliği en üst düzeyde gerçekleştirecek bir "ideal tip" profili çizer ve örgütler bu betimleyici tanımla örtüşükleri ölçüde rasyonel davranmış olacaklar, dolayısıyla çağdaş bürokratik yapılar olacaklardır. Burada kullanılan "ideal tip" sözcük grubu, olağan kullanımından çok, Weber'in inandığı yönetsel hizmetlerde gerçek araçların temini ve bunların zaman içinde sürekli kendini geliştirmesine yönelik normatif bir yapı oluşturması ile ilgilidir. Bunu açalım:

Weber'in İdeal Tip Bürokrasisi

Modern kamu yönetimi literatürünün de çağdaş bürokrasileri incelemede hareket noktası olarak kabul ettiği (Eryılmaz, 2001:198) bu model, teknik üstünlükleri sayesinde rasyonel, dolayısıyla verimli bir örgüt biçimini ifade eder. Yukarıda da bir cümleyle değinildiği üzere, burada verilen "ideal tip" bir arzulamayı ya da iyi olmayı ifade etmemektedir. "İdeal tip zihinsel bir kurgudur" ve Weber bu "betimlemesiyle gerçekliği tanımlama, gösterme girişiminde bulunmamakta sadece bürokrasi diye adlandırdığı yapının özünü, esasını tanımlamaktadır" (Polatoğlu, 2001:38). Weber, bu bakış içerisinde, bürokrasi için bir tanımlama yapmamış, onun nitelikleri ile

ilgili özelliklerini sıralamıştır. Yukarıda da yer verilen bu nitelikleri biraz ayrıştırarak ana başlıkları ile bir göz atalım:

a. Yasalarla Düzenlenmiş Yetki Alanı

Bürokratik örgüt amaca ulaşmak amacıyla yaptığı organizasyonel yapı içinde bütün çalışmaları belirli formatlar halinde resmî görevler olarak standartlaştırır. Görevlerin düzenliliği, sürekliliği ve yetkilerin kullanımı bu verilen belirli hükümler içerisinde yerine getirilir.

b. Görev ve Otorite Hiyerarşisi

Örgütlenmede, her ne kadar tematik yapılar oluşturulabilse de, tüm yapılar birbirleri ile hiyerarşik bir sıradüzen içerisinde ilişkidirler. Ast üst ilişkisi içindeki bu örgüt en üst noktada bir kişi ile temsil edilir.

Burada göz önünde tutulması gereken önemli bir nokta, *bir bürokratik yapının en üst noktasında, en azından tamamen bürokratize olmamış bir unsur kaçınılmaz olarak bulunmaktadır. Bu unsur politik kararları verecek olandır* saptamasının gözden kaçmamasıdır.

c. Yazılı Belgeler

“Bürokrasinin yapısına ve işleyişine ilişkin hemen her şey resmî bir biçimde yazılı olarak belirlenmiştir. İletişim yazılıdır çünkü iletişim örgüt birimleri arasında ya da resmî kimlikleri çerçevesinde bireyler arasında gerçekleşir, ve en azından kuramsal olarak birim sorumlularının gerçek kişiliklerinden bağımsızdır” (Polatoğlu, 2001:38-39).

Weber, özellikle Papalık'taki örnekleri dikkate sunarak, belgelerin saklanması, gerektiğinde kullanılması ve bu iş için geniş bir kadro istihdam edilmesi konularını vurguluyor.

d. Uzmanlaşma

Görevlerin yerine getirilmesinde gerekli işbölümünün bir sonucu olarak, belirli personelin belirli bir işte istihdamı ve o konu üzerinde zamanla uzmanlaşması görülür; ve zamanla belirli görev standartlarının muhafaza edilebilmesi ve aynı zamanda görevin ilk başlangıcı için bir takım eğitim gereksinimleri ortaya çıkar. Örgütsel hiyerarşi uzmanlık alanları dikkate alınarak oluşturulur. Buna bağlı olarak görevlendirmeler, işgörenlerin uzmanlıkları doğrultusunda yapılır.

e. Gayrişahsilik

Rasyonel olmayan duygusal unsurları elimine etmede en önemli faktörlerden biri olarak bu hususu Weber bürokrasinin çok özel bir karakteristiği olarak değerlendirmiştir. Bu sayede çalışanların ve dolayısıyla örgütün performansının ve verimliliğinin çok daha yüksek olacağı düşüncesindedir. Çünkü ona göre, memurların davranışları kişisel nitelikler taşıdığı ölçüde rasyonel olmaktan uzaklaşacak, tarafsızlık ve eşitlik ilkelerinin zedelenmesinin yanı sıra örgüt verimsizleşecektir. Weber'e göre "bürokrasi ne denli 'insanlıktan uzaklaşırsa' o denli kusursuz gelişir" (Weber, 2000:310).

f. Kurallar Sistemi

"Bürokrasi, kişiye değil, soyut kurallara dayanır. Memurun bağlılığı, üst konumdaki amire değil, makama ya da görevedir. Kurallar sistemi, bürokraside çalışanların sorumluluklarını ve kendi aralarındaki ilişkileri tanımlar" (Eryılmaz, 2002:48).

"Bir örgütü az ya da çok bürokratik yapan husus, kuralların varlığı ve uygulanması değil, aynı zamanda kuralların niteliğidir. Nitekim feodal dönemde de örgütsel işlemler, belirli kurallara göre yürütülmekte ve kontrol edilmekteydi. Aradaki fark, feodal dönemdeki kurallar, rasyonel düşünceye ve teknik bilgiye dayalı değil, geleneklere dayalıydı. Kuralların rasyonel

düşünceye dayanması, ideal tip bürokrasiyi, diğerlerinden ayıran en önemli husustur” (Mouzelis’ten aktaran Eryılmaz, 2002:48).

g. Kariyer

Keyfiliğin önlenmesinde ve verimliliğin artırılmasında kullanılmak üzere öne sürülen bir diğer temel yapı taşı da kariyer sistemidir. “Bürokraside memuriyet bir ‘meslek’tir. Memurluk mesleği, belirli esaslara dayalı bir terfi sistemi içinde yürütülür. Çalışanlar kariyer yapısı içinde uzmanlıklarına ve kıdemlerine bağlı olarak memuriyetin daha üst basamaklarına yükselirler. Bürokrat, ailesinin toplum içindeki yeri ya da siyasi bağlılıkları gibi nedenlere göre seçilmez. Göreve girişi belirleyen, kişinin uzmanı olarak çalışacağı işe uygunluğunu gösteren sertifika ve diploma gibi resmi belgelerdir” (Eryılmaz, 2001:200).

h. Kamu ve Özel Yaşamın Ayrışması

Bürokrasinin hem yönetim hem de işgören düzeyindeki bütün unsurları için çalışma alanındaki tüm kullanım gören malzemelerin aidiyeti kendilerinde değil, örgütün zimmetindedir. Bürokratlar, bunları yalnızca örgütün amacının gerçekleştirilmesi yönünde iş görmek üzere emaneten kullanmaktadırlar. Yani bürokratik yapıdaki tüm varlıklar kişisel varlıklardan tamamen ayrıdır. Nitekim örgütün fonları ile çalışanların kazançları birebir örtüşmez, zira memurlar performansları doğrultusunda gelirden pay alan değil, rutin belirli maaş ödemeleri bulunan kimselerdir.

İdeal Tip Bürokrasinin Rasyonel Kökleri

Sonuç olarak; görüldüğü üzere Weber’e göre bürokrasi rasyonel kriterlere dayalı bir örgüt modelinin ifadesidir. Kendi döneminin endüstri toplumlarının genel kabulü olan örgütsel yapılara mekanik yaklaşımın bir tezahürüdür aslında tüm bu “ideal tip” bürokrasi modeli. Şunu kabul etmek gerekir ki insan unsuru arka plana atılmış ve kültürel öğeler görmezden

gelinmiş bile olsa, bu anlayış, o dönemin ve devamındaki gerek kamusal gerekse özel alandaki uygulamaları ile bugünün çağdaş demokrasilerinin oluşumuna katkı sağladığı gibi, bugünün bilgi çağı anlayışlarına yol açan temellerin de oluşması için gerekli önkoşulu yerine getirmiştir.

Burada şu soru akla gelebilir: Peki “ideal tip” bürokratik modelde uyulması gereken rasyonel kriterleri belirleyen faktör nedir?

Kamusal perspektiften bakarak iki basamaklı şu yanıt verilebilir:

1. Rasyonelliğin yanı sıra gerekli ikinci unsur olarak karşımıza legalite çıkmaktadır. Bürokratik örgütün, soyut düzeyde ifade edilmiş sistematik ve rasyonel hukuk kurallarına bağlı olacağı öngörüsü vardır. “Bu rasyonel-yasal bürokrasi tipi kişisellikten ve politikadan arınmış bir yapı olduğu için, her siyasi iktidara aynı verimlilik ve etkinlik düzeyinde hizmet sunacaktır” (Eryılmaz, 2001:201; Eryılmaz, 2002:49). Ancak bu yanıt tek başına yeterli değildir. Çünkü “*yasallık ne ölçüde rasyonedir?*” sorusunu peşinde taşımaktadır. Dolayısıyla ikinci bir açılımla yasal kuralların niçin rasyonel sayıldığı açıklanmalıdır.

2. Yasal kuralların rasyonel sayılmasına yönelik bir açıklama Weber’in, yüksek lisans programım sırasında bize verilen ders notlarında yer alan, ‘herhangi bir yasal norm, içerdiği amaca uygunluk veya rasyonel değerler ya da her ikisinden ötürü itaat talebi ile kurulmuş olabilir’ ifadesinde ileri sürülmüştür. Bu ifadenin izaha ihtiyacı vardır. Görüldüğü üzere Weber’e göre bir yasa “*amaca uygunluk (zweckrational; goal-rational)*” yönü ve/veya taşıdığı “*rasyonel değerler (wertrational; value-rational)*” sebebiyle itaat talebinde bulunabilir. Dolayısıyla bu faktörleri içinde barındırdığı ölçüde bir yasa rasyonedir ve buna bağlı olarak da itaat rasyonedir, yasal idare rasyonedir.

“*Amaca uygunluk*” -ya da biz buna *hedef-rasyonalite* diyelim- davranışların bütün rotasının, hedefler ne ise, bu amaçlar doğrultusunda

uyarlanmasıdır ve Weber, makalelerinde rasyonelliği büyük ölçüde bu ilk faktör yani “*amaca uygunluk*” ile örtüştürmekteyse de “*rasyonel değerler*” vurgusunu ayırttığını gözden kaçırmamak gerekir. Daha da somutlaştırırsak; yalan söylemek bazen amaçlanan sonuca gitmede etkili olsa bile ahlâkî bir değere tecavüz edebilir. Doğruluk bir hedef değilse de, bir tür “değer”dir. Bundan dolayı Weber ... “*hedef-rasyonalite*” -hedefleri yerine getirmede etkililik (hedefler rasyonel veya irrasyonel olabilir)- ile “*değer-rasyonalite*”yi -hedeflerin, diğer değerlerin¹⁵ ve davranışların kimi değerlerle ilişkilerindeki rasyonellik- birbirinden ayırır. Düzenli bir biçimde olmasa da, Weber, sık sık rasyonelliği ve etkinliği eş anlamlı kabul eder. Ve bu anlam birlikteliği içinde, sanırım, yukarıda belirtilen notlarda yer alan aşağıdaki ifadesinde Weber, bürokrasinin rasyonel olduğunu kastetmektedir: “Deneyimler genel olarak, yönetsel bir organizasyonun bir bütün olarak bürokratik yapıda örgütlenmesinin, en yüksek derecede etkinlik düzeyine varma yeteneğinde olduğunu ve resmi yapı içerisinde, insan davranışları üzerinde gerekli zorunlu kontrolün yerine getirilmesinde bilinen akılcı süreç olduğunu gösterme yönündedir. Bürokrasi, kesinliği, sağlamlığı, disipliner sıklığı ve güvenilirliği ile diğer bütün formlardan üstündür. Böylece, organizasyonun başındakiler için, mümkün kıldığı özellikle sonuçların yüksek ölçüde önceden hesaplanabilirliği ile buna bağlı iş görmeyi sağlar. Nihayet yoğun etkinliği ve operasyonların kapsamındaki üstünlüğü ile her türlü yönetsel görev alanında resmen tatbik edilmeye muktedirdir.” Nihayet “bürokratik devlet düzeninin özel bir önemi vardır; en rasyonel gelişme aşamasında, çağdaş devletin ta kendisini temsil eder” (Weber, 2000:138).

Kamu Yönetimi Eşittir Bürokrasi

Bir başka pratikte bürokrasi, özel yönetimden farklılığı vurgulamak üzere kamu yönetimi anlamında da kullanılmaktadır. “Bu anlamda bürokrasi, devletin günlük yaşamda vatandaşa yansıyan yüzüdür. Dolayısıyla bürokrasi, vatandaşın gözünde devletin somutlaştığı noktadır” (Eryılmaz,

¹⁵ Biz esas hedeflere de bir değer veririz.

2002:12). “Bu açıdan bürokrasi, bir bakıma, devletin vitrinidir” (Bener’den aktaran Eryılmaz, 2002:12).

Buradan bakılarak, devletin kararlarının düzenlenmesi ve yürütülmesi ile uğraşan kişilere de bürokrat denmektedir. Günümüzde bu tanımlama yaygın olarak kullanılmaktadır.

Büyük Yapılı Örgütler ve Modern Toplum

Weber ve birçok sosyal bilimcinin de üzerinde durduğu biçimde, örgütlerin, büyümeleri ile doğru orantılı bürokratikleşme eğiliminde oldukları görülmektedir. Bu açıdan başlangıçta devlet dairelerinin yanı sıra siyasi partilerde, sanayide, yargıda ve kilisede bu niteliğin bulunacağı kabul görmüşken, bugün bürokrasi, büyük yapıları bütün karmaşık örgütlerle ilişkili bir olgu olarak tanımlanma eğilimindedir (Eryılmaz, 2002:18).

“Günümüzde sosyal ilişkileri bürokratikleştiren organizasyonların sayıları ve yapıları giderek büyümektedir. Uzmanlaşmış fonksiyonlara sahip büyük yapıları örgütler, modern hayatın çok önemli yapısal özelliklerinden biridir. Örgütsel toplum, her biri sosyal alana yayılmış büyük ölçekli bürokratik kurumlardan meydana gelmiştir. Günümüzde halkın büyük bir kısmı, çalışma hayatlarını örgütler içinde geçirmektedir; ikâmet ettikleri yer olarak bir yerel yönetimin hemşehrisidir; alış-veriş yapmak için büyük marketlere, tedavi olmak için hastanelere, yönetime katılmak için siyasi partilere, iş bulmak için iş kurumuna, kendilerini ve sahip oldukları araçları ve malları çeşitli risklerden korumak için sigorta şirketlerine, çocuklarının eğitimi için okullara, kendilerini geliştirmek ve topluma yararlı olmak için çeşitli dernek ve vakıflara üye olmakta ya da gitmektedirler” (Eryılmaz, 2002:19).

“Toplumun bürokratikleşmesi demek, o toplumdaki örgütlerin sayı ve yapı itibarıyla büyümeleri anlamındadır. Başka bir anlatımla bürokratikleşme, toplumun, bürokratların değer ve davranışlarının egemenliği altına girmesi biçiminde de tanımlanmaktadır. Albrow’a göre örgütlerin büyümesi, toplumun

bürokratikleşmesi sonucunu doğurur, bu da toplumun bürokrasi haline gelmesi ile aynı anlama gelir. Bu anlamda, modern topluma da bürokrasi denilebilir” (Albrow’dan aktaran Eryılmaz, 2002:19).

Verimsizlik Ve Kötü Yönetim

Bürokrasinin davranışsal zaaflarından hareketle birçokları kavramın olumsuz yönüne dayalı anlamlar ifade etmişlerdir. Bu yönüyle “işlerin ağır yürümesi, monotonluk, işlemlerin karmaşıklığı ve ihtiyaçların yeterince tatmin edilememesi” (Crozier’den aktaran Eryılmaz, 2001:195) vurgusu yapılmıştır. Her birimiz, kamu kurumlarında çoklukla karşılaştığımız sıkıntılarımızı, bürokrasi deyimi ile ifade etmişizdir. Verimsizlik, işlemlerin yavaşlığı, kırtasiyecilik, gizlilik, otoriteye aşırı bağlılık, sorumluluktan kaçınma, merkeziyetçilik, önemsenmeme gibi şikayet mevzularını içeren bu ifadeler birçoklarının dilinde pelesenk olmuştur. Aslında tüm bu vurguların çok önceden beri yapılagelen eleştirilerde yer alması da ilginç bir saptamadır.

Bürokrasinin, bu kötü anlamı çağrıştıran ifadelerin yerleşmesine neden olan uygulamalarının sebebi nedir? “Kötü yönetime yol açan faktörler bürokrasinin yapısal zaafları mıdır, yoksa uygulama aşamasındaki kimi yetersizlikler midir?” sorusu sorulmaktadır. Neticede her iki yönden de kaynaklanan eksiklikler bulunduğu ve uygulamanın niteliğine göre farklı ağırlık taşıdığı kişisel değerlendirmemizdir.

Memurlar Tarafından Yönetim

Bu anlamı, ismin babası tarafından da kullanılmış biçimidir ve bu yönüyle bürokrasi; demokrasi, aristokrasi ve monarşi gibi bir yönetim türü sayılarak, yönetici unsur olarak memurları göz önüne koymuştur. Bu anlam, bürokratların siyasal yaşamdaki etkin gücünün yanı sıra “yetki ve güçlerini halkın zararına kullanmaları olgusunu da ifade eder. Vincent de Gournay’in çağdaşı filozof Baron de Grimm, 1764 yılında şunları yazmıştır: ‘Fransız yasalarının gerçek ruhu bürokrasidir. Burada kâtipler, sekreterler, müfettişler

ve idare memurları, kamu yararını gerçekleştirmek için atanmazlar; aksine, kamu yararı, büroların, bürokratların var olmalarını sağlamak için icat edilmiştir” (Albrow’dan aktaran Eryılmaz, 2002:15-16).

Bugün de geçerliliğini sürdüren memurların yönetimdeki etkinliğine yönelik eleştiriler, “yoksa asıl güç bürokrasi midir?” sorusunun sorulmasına yol açmıştır. Gerçekte, *monarşi, aristokrasi, demokrasi ya da başka bir hükümet biçiminde, otoritenin uşağı, hizmet eden eli* olması gereken bürokrasi, bürokratların uzmanlık ve deneyimleri ile işlerin karmaşıklığı arttıkça, daha da etkinleşerek sınırlarını genişletmekte ve bürokratlar kamu politikalarının oluşturulması ve yürütülmesi sürecinde seçilmişleri bir şekilde kenarda bırakarak egemen olmaktadır.

Bürokratik memurların güçlü olma talepleri ve bilgi tekeli ile güçlerini arttırma eğilimleri Weber de dahil birçok düşünür tarafından eleştirilegelen bir husustur. Weber bu konuda ikazlarda bulunmaktadır. “Bütün bürokrasiler, bilgilerini ve niyetlerini gizli tutarak, meslekten yetişmiş olanların üstünlüğünü arttırmaya çalışırlar. Bürokratik yönetim her zaman için ‘gizli oturumlar’ yönetimi olmak eğilimindedir; bilgisini ve eylemlerini eleştirel gözlerden olabildiğince saklamaya özen gösterir. ...¹⁶... ‘Resmi sır’ kavramı, bürokrasinin özgül buluşudur; başka hiçbir şeyi bunun kadar fanatik bir biçimde korumaya çalışmaz. Bürokrasi, parlamentoyla olan mücadelesinde, şaşmaz bir iktidar içgüdüleriyle, parlamentonun ... bilgi edinmek için giriştiği her çabaya karşı savaş verir. ... Bürokrasi, doğal olarak, bilgisi zayıf, dolayısıyla güçsüz bir parlamentoyu yeğler” (Weber, 2000:315-316).

Bürokrasiyi bu yönleri ile de eleştirerek, kapitalist sınıfın bir aracı olarak gören ve proleterya devrimi sonrası sınıfsız toplumun gerçekleşmesiyle birlikte bürokrasinin yok olup gideceğini (Eryılmaz, 2002:27) öngören Marksist düşüncenin pratiği, ne yazık ki, bürokratik despotizmin bu anlamdaki en ilginç ve hazin örneğini oluşturmaktadır. Weber yaşadığı dönemdeki sosyalist gelişmelere yönelik, makalelerinde,

¹⁶ Weber, buraya alınmayan kısımda konuyla ilgili somut örnekler sunmaktadır.

“yükselmekte olan”ı “memurun diktatörlüğü” olarak tanımlamıştır (Eryılmaz, 2002:30; Weber, 2000:93).

Bürokrasinin Olumlu Yönleri

Weber bürokratik örgütlerin üstünlüğünü yukarıda da yer yer değinildiği üzere “doğruluk, hız, kesinlik, dosya bilgisi, süreklilik, gizlilik, birlik, tam bağımsızlık, sürtüşmenin, maddi ve beşerî maliyetlerin azaltılması” (Eryılmaz, 2002:58) gibi teknik niteliklerdeki başarısı ile açıklar.

Weber’e göre bürokratik örgütler verimliliği maksimize olmuş rasyonel örgütlerdir. Dolayısıyla verimliliğin öncel bir koşul olarak gözetildiği her türlü örgütsel düzenleme için bürokrasi en iyi organizasyonel çalışmayı sağlamaktadır.

Diğer taraftan “rasyonel bir yasal sistemin uygulanmasının temelini atan da bürokrasidir” (Eryılmaz, 2002:59).

Daha önce de vurgulandığı üzere “bürokrasiler devletlere bilgi üretimi, işlenmesi, dağıtımı, depolanması ve yönetimi imkanı verirler” (Ateş, 2002a). Bu yönüyle, yüksek denetim ve önceden sonuçlara yönelik kestirim sağlama olanakları sunmasıyla özellikle son yüzyılda çağdaş hukuk devleti tanımlamasının yöntem olarak tercih ettiği, yasal statüde en güçlü ve sürekli kontrol mekanizması olarak karşımızda durmaktadır.

“Bürokrasinin işlerliğinde devamlılık, kesinlik, ussallık, uzmanlık, sürat ve disiplin” gibi tercihe şayan noktalar vardır ve bu haliyle “bürokrasi güçlü ve güvenilir bir örgütlenme biçimidir” (Polatoğlu, 2001:39).

Önceki yüzyılın en önemli düşünürlerinden biri olan Hegel açısından da bürokrasi, devletle toplum arasında, toplumdaki özel çıkarların devletin temsil ettiği genel yarara dönüştürülmesinde, sivil toplumun gözetemediği genel yararın savunucusu olarak bulunmaktadır (Eryılmaz, 2002:22-23).

Bürokrasinin Olumsuz Yönleri

Bürokrasi teriminin anlamlandırılmasından bahsedilen yukarıdaki metinden de yer yer çıkarılabileceği gibi bürokrasinin olumsuz yönleri birçok düşünür tarafından farklı bakış açıları ile ele alınmıştır. Weber, bürokrasinin bilgiyi tekelinde tutması, değişimi reddeden bir yapıda olması gibi niteliklerine vurgu yapmıştır. Demokratik açıdan da bürokrasilerin ikili bir yapı sergilediklerini, bir taraftan demokrasiye eşlik ederken diğer taraftan onun karşısında otonom bir görünüm ortaya koyduklarını belirtmiştir.

Çalışanların bireysel ve kültürel yönlerini ihmal etmesiyle eleştirilere maruz kalmıştır. Kuralların sıklığı ile çalışanlar aksayan yönleri bireysel olarak müdahale edememektedirler. Hiyerarşik yapıdaki katılıklar sebebiyle işlemlerin çoğu tepede toplanmakta ve karar noktasına gidiş-dönüş süreci uzayarak sonuçta verimsizliğe yol açmaktadır. İşleyişlerin rutinleşmesiyle de muhafazakârlaşmakta ve kendi kendini yenileyememektedir.

“... Toplumların artan ölçüde bürokratlaşması devletin hantallaşmasına, memurların sosyal ilişkilerinde ve girişimci yönlerinde olumsuzluklara neden olduğu gibi en önemlisi doğuda ve batıda oligarşiye, totaliter yapılara menşe olabildiği görülmektedir. Bu yapısı ile bürokrasi, toplumun hizmetini gören araç olmaktan çıkarak, bürokrasinin seçkinlerinin egemen bir grup olarak yönetimi ellerinde tutmalarını netice verebilmektedir. Tepe noktadaki şahıslar, verilen yetkiyi ve konumları gereği elde ettikleri bilgi akışını bir ideolojik amaç veya kendi menfaatleri doğrultusunda kullanmaları neticesinde keyfi davranabilmekte, yolsuzluklar ve zulümler yapabilmektedir. Ayrıca siyasal ve oligarşik yapı topluma yansiyarak, toplumu da militarize edebilmektedir. ... Siyasal partiler, sendikalar vb. gibi halkın gönüllü olarak katıldığı sivil yapılarda, içeride demokratik bir yapı kurulamaması neticesinde örgüt, liderinin kişisel düşüncesi, siyasal konumu ve menfaati doğrultusunda motive olabilmekte ve bu da örgütlerin elitleri ile devlet düzenindeki bürokrasinin kurallarını araç olmaktan çıkarıp, amaç haline getiren elitlerin

çıklarlarının birleştiği bir siyasal yapıda, halkın talepleri bu kararlı ve güçlü iktidar grubu karşısında gerileyebilmektedir” (Özdemir, 2001:16-17).

“Bir başka bürokrasi uzmanı olan ve Amerika'nın Max Weber'i olarak anılan Wilson¹⁷ da, kamu bürokrasilerinin aşırı güçlü olduğu, bürokratların tembel, vurdumduymaz, yeteneksiz oldukları, işgal ettikleri mevkiler ve ömür boyu kariyer güvencesinin bürokratlara üstün bir güç vermesi gibi iddiaların sorgulanmasını istemektedir” (Özdemir, 2001:18).

Hiyerarşik yapı için de verimliliğe karşı iki türlü handikap söz konusudur: Birincisi, aşırı güçlenen üstlerin astlarına yönelik nizam dışı davranışlar sergileyebilmeleri; ikincisi, işbölümüne dayalı uzmanlık sebebiyle otoritenin teknik konularda uzman olan asta bağımlı hale gelebilmesi.

Bir başka eleştiride pratik tecrübeye dayanılarak yozlaşmaya değinilmektedir: “Bürokrasinin üç önemli hastalığı vardır: Çalışanlarda tükenmişlik, bürokrasi hastalığı ve partizanlık. Bürokratik yozlaşma, bu üç hastalığın ürünüdür” (Yazıcıoğlu, 1999:18).

Marksist düşünce ise bürokrasiyi egemen sınıfın maşası olarak gördüğünden idealde ortadan kaldırılması gerektiği savını ileri sürmüştür.

Gittikçe liberalleşen global ekseninde ise, bürokrasi, girişimciliğin önündeki bir engel olarak görülmektedir. Bu bakımdan bürokrasinin esnetilerek piyasa ekonomisine ve iş yaşamına daha geniş özgürlükler tanınması savunulmaktadır.

Yine uygulamaya dayalı gözlemler sonucu, çalışanlar konusunda da birtakım eleştirel çıkarsamalar yapılmış ve bunun temel sebebi olarak da örgütsel yapıya ve iç dinamiklere atıfta bulunulmuştur.

¹⁷ James Q. Wilson, “Bürokrasi: Kamu Kuruluşları Neyi, Niçin Yaparlar” kitabının yazarı. Kitabın çevirmenleri, Selçuk Yalçındağ, Doğan Canman ve Yücel Ertekin. TODAİE, Ankara, 1996.

Günümüzden Bürokrasiye Bakış

Yukarıda metin içerisinde yer yer bürokrasinin bugünkü boyutları üzerinde duruldu. Ancak bugün gelinen noktada bürokrasinin nerede konumlandırılması gerektiğini anlamak açısından bir kaç cümle ile özet geçmek yerinde olacaktır sanırım.

Toplumsal, siyasal, iktisadi ve teknolojik gelişmelerin bir ürünü olan bürokratik kurumlar, belli bir düzenek içinde, kapsamlı işlevlerin yerine getirilerek, ihtiyaçların karşılandığı son derece yararlı kurumlar olarak tarih sahnesinde ağırlıklı bir yer işgal etmişlerdir. Tarihin birçok döneminde değişik ölçeklerde görülsede, bürokratik yapılar, asla geçen asırda olduğundan daha büyük ve yaygın bir halde bulunmamışlardır. Her alanda yaşanan baş döndürücü teknik gelişmeler, her şeyin büyük ölçeklisinin makbul sayıldığı, makina karşısında insanın edilgenleşerek ihmal edildiği, dünyanın her köşesinde ulus-devletin egemenliğini ilan ettiği, sermaye birikiminin en rasyonel eylem olarak tanımlandığı bir dönemin ürünü olan Weberyen bürokrasi, günümüz çağdaş demokrasilerinin gelişiminde de önemli bir rol sahibidir. İnsan ve kültür faktörlerinin gözardı edilmesine¹⁸ bu pencereden bakarak değerlendirildiğinde, bürokrasinin o dönemin şartları içinde en iyi örgütlenme biçimi olduğu açıktır.

Aslında Weber bile, çağının anlayışına öfke saçan Nietzsche'yi okuduktan sonra, artan bürokratikleşme ve rasyonelleşme karşısında dünyanın "sihrinin bozulmasından" şikayetçi olacak ve günün birinde "akılsız uzmanlarla ruhsuz şehvet düşkünlerinin" dünyaya egemen olacakları korkusunu dile getirecektir. Weber, "şu paragrafla çağdaş uygarlığımızı harcar: 'Mutluluğun yolu olarak, en sonunda çocuksu bir iyimserlikle bilimin, yani buna dayalı yaşama egemen olma tekniğinin kutsanmış olmasını

¹⁸ Weber, bürokratikleşmede başarıyı büyük ölçüde, gelişmiş para ekonomisinin varlığında aramaktadır. Kendisinin sosyo-kültürel bağlamda Protestanlığa yaptığı vurgu da, gerçekte, Protestanlığın "hayatın akışını rastlantıya bırakmayan, çok çalışıp tasarruf etmeyi" öğütlemesiyle kapitalizme giden yolu açmış olmasında yatmaktadır (Weber, 2000:301-307 ve Weber, 1999).

Friedrich Nietzsche'nin "mutluluğu icat etmiş olan" o "son insanlara" yönelttiği yıkıcı eleştiriden sonra, sanıyorum tamamen bir kenara bırakabilirim. Kürsü ya da yazı kurullarındaki bazı yaşlı çocukların dışında buna kim inanır" (Fukuyama, 1999:387)?¹⁹

Her ne kadar sanayileşme ve ona bağlı olguların bir açılımı olan büyük devlet anlayışı ile bugün hayatımızda yer etmiş olsalar da, büyük bürokrasiler sanayi sonrası toplumlardaki demokratik anlayışlar ve teknolojik gelişmeler doğrultusunda artık insanlar açısından hayatlarını çekilmez kılan olgular arasında sayılmaya başlanmıştır. Bürokrasiyi doğuran kimi etmenler artık bürokrasinin aleyhine işlemeye başlamışlardır. İletişim teknolojisinin muazzam gelişmesi farklı örgüt modelleri konusunda yeni ilhamlara vesile olmaktadır. Bununla birlikte bürokrasi öldü demek mümkün değildir. Evrim geçirerek yeni formlarda, farklı formatlarda ve fakat çok daha insancıl boyutlarda yerini daha uzun süre devam ettirecek ve belki de örgüt kavramının oluştuğu ve büyüme temayülü gösterdiği her yerde sonsuza dek sürecektir. Örneğin, "Weber'le öne çıkan yasal-rasyonel bürokrasi kavramı yerini, XX.yüzyılın son çeyreğinden itibaren rasyonel-üretken bürokrasi anlayışına bırakmış görünüyor. Verimlilik ve etkinlik, bütün bürokrasilerin en önemli performans ölçütü haline gelmiştir" (Eryılmaz, 2002:84). Bir başka açımda "geleneksel hiyerarşik kamu bürokrasisinin yeni bir örgüt şekli olan 'bilgiselleştirilmiş bürokrasi' ile ikâme edilmekte olduğu savunulmaktadır. Bu eğilimin dört ana belirtisi bulunmaktadır: Yeni elitlerin yükselmesi, bilgi teknolojisinin örgütleri yapısal yenilik ve dönüşümlere zorlaması, kamu ve özel sektör ilişkilerindeki değişiklikler ve hiyerarşiden şebeke tarzı yönetime geçiş" (Ateş, 2002a) üzerinde durulmaktadır. Evet, özellikle teknolojik gelişmelerin yaşamımıza yansması ve globalleşme, "bilgi toplumu" gibi sloganların hayat bulmasıyla yeni dönemde çok farklı karakterlerde örgüt biçimleri karşımıza çıkabilecek gibi gözükmektedir. Fakat bütün bunlar şu

¹⁹ Taha Parla'nın çevirisinde söz konusu paragraf şöyle: "Nietzsche'nin 'mutluluğu icat eden' o 'son insanlara' yönelttiği kahredici eleştiriden sonra, bilimin -daha doğrusu bilime dayanan, yaşama egemen olma yönteminin-mutluluğa giden yol olarak kutsanmasındaki safdil iyimserliği bir yana bırakabilirim. Buna kim inanır? Üniversite kürsülerindeki ve editörlük koltuklarındaki birkaç çocuktan başka?" (Weber, 2000:219).

gerçeğin önünü kapatmaya yetmez: Aslında koşulların şekillendirmiş olduğu bürokratik örgüt modeli, bugünümüzü yaratan aktörlerden birisidir. Aynı zamanda yarınlara da hazırlayıcısı bir temel yapı taşıdır.

Weber “sosyal düzenin herhangi bir tabakasında bir süre fiilen yaşandıktan ve dengeli bir ekonomik güç dağılımı sayesinde sağlam bir yer kazandıktan sonra, bu salt geleneksel konumdan yasal ayrıcalığa (pozitif ya da negatif) giden yolda çok kolay ilerlenir” (Weber, 2000:279) demektedir. Bir başka saptamasında ise “bürokratik yapı, rasyonalite kazanmaya çalışan patriyarkalizmin aynadaki görüntüsüdür” (Weber, 2000:325) ikazını yapmaktadır. Bu iki söylemi, aktörlerinin isimlerini koymaksızın tek bir özne çatısı altında birleştirdiğimizde, bugünün iktidar söylemlerinde önemli bir yer tutan “*bürokratik emperyalizm*” kavramının ve güç mücadelesindeki konumlanmaların anlamları sanırım daha iyi anlaşılabilir. Kamu yönetimi için karar verici esas organ olarak değerlendirilen siyasal organ, her türlü yasama ve yürütme erkinin kullanımında bürokratik mekanizmaların icazetini aramak durumunda kalıyorsa; ve eğer kabul görmeyen bütün tasarruflarından gönüllü ya da gönülsüz çabucak çark ediyorsa; o noktada gerek bürokrasinin otoritenin hizmet gören eli tanımlamasındaki yarar fonksiyonunun gerekse idare-siyaset ayrışmasını savunan temel düsturun yeniden gözden geçirilmesinin zorunluluğu ortadadır.

2.3.3. İNSANİ UNSURLARA YÖNELİM

“1920’li yılların sonlarında hem kapitalist ekonomik yapıların girdiği krizin nedenlerinden hem de bu krize çözüm yollarından biri olarak örgütün yaşam pratiği gündeme getirilmiştir. Taylorist ve Weberci örgüt yaşam tarzının özellikle ilkecilik ve verimlilik amaçlarının ve bunların uygulanma biçimlerinin yaşanan krize mikro düzeyde katkıda buldukları düşüncesinin de yaygınlaştığını görüyoruz. Herşeyden önce bu pratik örgüt çalışanlarını çarkın birer dişlisi hâline getiriyordu. Bu da, uzmanların yaptığı bölümlenme ve paylaşırma sonunda sadece kendine verilmiş olan görevi yapmakla zorunlu, özellikle, bu göreve kendisinin özgürce katkı yapma şansı kalmamış,

bu durumuna itiraz hakkı bile ussalık ve bilimsellik örtüsü altında elinden alınmış ve bütünüyle üretime yönlendirilmiş insan modelinin sorunlu yapısının ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır. Ve insan ilişkileri okulu veya neoklasik okul da denilen yeni bir söylem böylece doğmuştur. Adından da anlaşıldığı gibi, bu söylem örgütsel yaşamda üretim ve verimlilik temel amaçlarını insan faktörü ve çalışanların ruhsal doyumu çerçevesinde ele alır. Örgüt içinde birey ve onun toplumsal çevre ile etkileşimi, yapılan (psikolojik) araştırmaların odak noktası olmaya başlar” (Üstüner ve Keyman:1995).

Evet, bu yeni dönemde insanın psikolojik yönleri üzerinde yoğunlaşarak, işletmelerde başarıyı tesis etmek için, çalışanların psikolojik yönden tahlil edilerek kazanılması gerektiği üzerinde durulmuştur (Akdemir, 1999:43). Hawthorne deneyleri ile Elton Mayo ve arkadaşları tarafından davranış bilimleri disiplininin örgüt kuramına dahil edildiği görülmektedir.

1924'te başlayıp 1932'ye dek süren Hawthorne deneylerinde elde edilen sonuç şöylece özetlenebilir: “Teknik ve fiziksel koşulların kontrol edildiği, bunlarda değişikliklerin olmadığı ortamlarda dahi verimlilik artışının devamlı olmasının nedenleri, grup oluşturma, grupta arkadaşlık ve sevgi bağlarının güçlü olması, işletme sahip ve yöneticilerinin davranışlarında olumlu yönlerde değişmelerin işçiler üzerinde işletmeyi ve üstlerini benimseme duygusu yaratması, çalışma ortamının beşerî havasını değiştirmiş, sürekli verimlilik artışlarının ortaya çıkmasına neden olmuştur” (Eren, 2001:21).

Mayo ve arkadaşları verimlilik artışının nedenlerini şu biçimde açıklıyorlardı:

1. Çalışma sürelerinin psikolojik ve fiziksel yorgunluğu azaltacak biçimde düzenlenmesi, programlı dinlenme aralarının konması, işçilerin düzenli sağlık kontrollerinden geçirilmeleri ve öğle yemeklerinin verilmesi, doğum günü partileri düzenlenmesi ve buna çeşitli hediyelerle yönetimin de iştirak etmesi işçiler üzerinde işletmenin önemli bir parçası olduklarına dair duyguları

oluşturmuştur. İşçilerin o güne kadar alışmadıkları nitelikte olan bu özen onların hem yönetime hem de kendilerine duydukları takdir, saygı ve güveni artırmıştır (Eren, 2001:21-22).

2. İş grubunu oluşturan kızlar deneyler sırasında 5-8 kişilik küçük gruplardan oluştukları için kısa zamanda birbirleriyle tanışma, anlaşma ve duygusal yönden de bir yakınlaşma olanağını elde etmişlerdir. Bu da onların birbirleriyle uyumlu, yardımlaşan ve sürekli dayanışma içinde çalışan arkadaş grubu olmalarına yol açmıştır. Karşılıklı sevgi ve güvenin sağlanmış olduğu iş ortamında başarı ve verimde sürekli artışlar ortaya çıkmıştır (Eren, 2001:22).

“Mayo ve arkadaşlarının işçilerle yaptıkları mülâkat programlarının içeriği de zamanla bir hayli ilginç değişmeler göstermiştir. Örneğin önceleri bir takım kalıplaşmış sorulardan oluşan yönergeli mülâkatın işçiler nezdinde olumsuz ve sıkıcı hâle gelmesi üzerine, tamamen serbest olarak, işçi sorunlarını ve duygularını dinleme biçimine dönüştürülmüştür. Bu mülâkatlar sırasında erişilen en önemli sonuç ücret, aydınlanma, sıcaklık, gürültü ve benzeri maddesel ve fiziksel çalışma koşulları değil, iş yerindeki moral ortamı, kişiler arası iyi ilişkiler ve duygusal anlaşmalar, örgütsel etkinlik ve verimliliği etkileyen temel faktörler olduğudur” (Eren, 2001:22).

Diğer yandan, bugün gelinen noktada, örgüt kuramı açısından önemli bir aşama teşkil etmiş olmakla birlikte, Hawthorne deneyleri sorgulanmaktadır. Çünkü bu projede çalıştırılan işçilerin diğer personelden daha fazla ücret aldığı ve dolayısıyla verim artışının salt insan ilişkileri ile açıklanamayacağı, işçilerin fazla çalışmasında yatan belki de en baş motivin daha fazla para kazanma arzusu olabileceği ileri sürülmektedir (Yüksel ve Aykaç:1994).

Hawthorne deneylerinde yapılan bu incelemeler yönetimde yeni bir düşünce akımının doğuşuna neden olmuştur. Bununla birlikte yukarıdaki paragrafta belirtilenin dışında başka kritiklere de maruz kalmıştır. Bu

çalışmaları, “insanlar üzerinde yapay olarak hazırlanmış durumların ortaya çıkardığı sonuçlardır ve bir tutum değişimini sağlamak amacıyla yapılan bir faaliyettir” (Eren, 2001:22) değerlendirmesiyle eleştiren düşünürler de olmuştur. “Ancak olumsuz davranış ve tutumların belirli örgütsel ortamlarda değiştirilebileceğini gösteren bu araştırma ve deneylerin bilimsel bakımdan değerini hiçbir eleştiri hafifletmemiştir” (Eren, 2001:22).

Diğer taraftan yönetsel ve örgütsel psikolojinin örgüt kuramındaki yerini ve önemini ortaya koyan tek çalışma Hawthorne deneyleri değildir. Bunun yanı sıra, insanca davranışların ve duyguların önemli olduğunu ortaya koyan Kurt Lewin’in önderlik araştırması; sosyal ve teknolojik sistemlerde meydana gelen değişmelerin insan davranış ve tutumlarına etkilerini ve bu tarz değişimlerin insan unsurunu ve onun toplum içindeki prestij, statü ve ilişkilerinin göz önünde bulundurularak planlanması gerektiğini ortaya koyan Warner’ın Yankee City araştırmaları; yönetsel etkinlik ve verimliliğin bağlı olduğu örgütsel koşullar hakkında ipuçları veren Harwood araştırması; örgütsel açıdan etkin ve verimli, psikolojik ve duygusal açıdan mutlu iş gruplarında yaşanan değişikliklerin yarattığı olumsuz gelişmeleri örnekleyen Tavistock Enstitüsü araştırmaları gibi çalışmalar²⁰, işletmelerin ekonomik yapılarının yanı sıra sosyal bir yapıya da sahip olduğunu, bu yapının düzenlenmesi, sorunlarının giderilmesi hâlinde bir bütün olarak işletmenin etkinliğinin sağlanacağına dair neoklasik yaklaşımı yönetim felsefesine ithal etmiştir (Erdoğan, 1997:58-59).

2.3.4. SİSTEM YAKLAŞIMI

Daha sonraki yıllar örgüte bir “*sistem*” gözüyle bakışın egemen olduğu yıllardır. Sistem düşüncesi bir yönüyle, davranışsal farklılıklara bağlı değişkenliklere ve evrensel örgüt teorisi ilkesinden sapmaya yönelik bir tepki niteliği taşımaktadır. Bu yönüyle, o güne kadarki bireyin bir özne olarak varlığının sübutuna reddiye içermemekte –hatta örgüte bütünsel bakışla değil de parçalayarak bakmakla sanki insan unsurunu da daha

²⁰ Bu çalışmalar hakkında detay için bkz.:Eren, 2001:20-25.

belirginleştirmiş gibi görünmekte- ancak onun varlığını, mekanik kurgusu olan diğer unsurlara eş düzeyde değerlendirme eğilimindedir. Dolayısıyla, bugün de özellikle bilgi teknolojilerindeki müthiş gelişmenin paralelinde yer yer kabul gören ilkeleriyle sistem yaklaşımının asıl egemen olduğu 1960'lı yılları, bireyselin değerlendirilmesinin bir süreliğine kısmen sekteye uğraması ya da yavaşlaması olarak betimlemek bir açıdan mümkündür. Diğer taraftan sosyal birimlerin yapısal analizinde getirdiği sistem-alt sistem, kapalı-açık sistem, entropi gibi yeni kavramlarla, sistem yaklaşımı tüm modern sosyolojik çalışma ve yönetim uygulamalarına ilişkin açıklamalarda güncelliğini korumaktadır (Erdoğan, 1997:52-56).

Yaklaşımın içeriğini biraz aydınlatmak, yargımızın anlaşılmasında yararlı olabilir: Genel sistem teorisi her bir düzeyi (teknik, biyolojik veya sosyal) bir sistem olarak değerlendirmekte; daha basit sistemler element olarak isimlendirilmektedir. Her bir elementin kendi davranışı karakterize edilmekte, ama elementlerin birbirleriyle etkileşim içinde oldukları kabul edilmektedir. Bir sistem kendi organizasyonuna sahiptir ve kendi özelliklerinin sonucu olarak davranış yapısı oluşmaktadır. Organizasyon yapıyla karakterize edilmekte; elementlerin düzeni sürekli ve değişmez istikrarlı veya göreceli olarak istikrarlı bir davranış için temel teşkil etmektedir. Her sosyal organizasyon çevresiyle olan dengesini koruma çabası içindedir. N.Wiener bu durumu katılma, "dış dünyadan sürekli etki ve tesir akımına maruz kalma ve faaliyetlerini dış dünyada sürdürme" olarak tasvir etmiştir. Sistemlerin adaptasyonunun dış dünyada gerçekleşmesi iletişim, içsel kontrol ve geri besleme mekanizmaları sayesinde olasıdır. İletim ve kontrolle tüm elementlerin fonksiyonlarını başarılı bir şekilde yerine getirmeleri sağlanarak sistemin kendi özellikleri korunur. Sistemler elementlerin kendi aralarındaki etkileşimini en uygun şekilde korumak için çaba gösterirler. Geri besleme sistem davranışının kendi çevresindeki etki-tepki sonuçlarından elde edilen bilgiyi yayan bir mekanizmadır. Böylece geri besleme, çıktının sistemin çevresinde yankılanarak yeni girdiler biçiminde talep ve/veya destek olarak sisteme iletilmesi olayına verilmiş bir addır. Sistem analizleri sosyal bilim araştırmalarında metodolojik bir yaklaşımdır.

Davranış metodolojisi ve yapı analizlerinin sistem dinamikleri arasındaki etkileşimi sağlayan sosyal bilim araştırmalarının temel açıklama aracıdır. Kamu yönetimi ve bilgi sistemleri araştırmalarında kullanılabilen birçok araştırma metodolojisi olmasına rağmen, sistem analizine gereksinim vardır. Teorik değerler, sistem analizinin uygulamadaki anlamını –bilgi sistemlerine uygulanmasını- geliştiren organizasyonun çok yönlü adaptasyonunu temel alan ve bilgi sistemlerini açıklayan bir çözümlenme aracı olarak ön plana çıkmaktadır. Sistemi oluşturan elementlerin analizi, adaptasyon, düzenleme, dönüşüm unsurları bilgi sistemleri üzerine yapılan araştırma ve geliştirme çabaları için kurucu bir etkiye sahiptir. Sistem teorisinin çeşitli uygulamalarının en büyük eksikliği, olayı betimlemede oldukça yüksek bir düzeye varmakta; fakat olayı açıklamakta (nedenini belirtmekte veya neden-sonuç ilişkileri kurmakta) hemen hemen hiçbir katkıda bulunmamaktadır. Bunun temel nedenlerinden başlıcaları kurdukları modelleri yeterince formel bir hâle getirmemiş olmaları, kullandıkları temel kavramların, işlemsel bir biçime dönüştürülemediği veya kısaca ölçülmesinin son derece zor hatta olanaksız olması ve zaman zaman geliştirmiş oldukları iddiaların karşılıklı nedensellik içeren iddiaları âdeta bir çember içinde tekrar etmesidir. Sistemi analiz eden sınıflandırma ölçütüne göre sistem iki kategoriye ayrılmaktadır: Kapalı sistemler ve açık sistemler. Kapalı sistemler rijit bir yapıya sahiptir ve dışsal yankılara karşı duyarlı değildir. Açık sistemler ise çevreleriyle etkileşim ilişkisi içinde daha gevşek bir yapıya ve adaptasyon mekanizmasına sahiptir. Kamu yönetimi realitesi içinde yorumlandığında, kapalı sistemler rijit yapılı bürokrasi, açık sistemler ise daha gevşek yapılı *ad hoc* örgütlerdir. (Altıntaş:2003).

2.3.5. DURUMSALLIK

Klasik ve neoklasik yönetim yaklaşımları ile modern yönetim yaklaşımlarından olan sistem yaklaşımı, örgütsel sorunlara çözüm getirecek tek bir model üzerinde durmuş ve çalışmışlardır. Hazırladıkları genel ve üniversâl modellerin her örgüt için ve tüm koşullarda geçerli olduğunu iddia etmişlerdir. Ancak değişik düşünürler tarafından ve farklı örgütsel koşullarda

yapılan araştırmalar, her örgüte uygulanabilecek genel ve evrensel modellerin bulunmadığını ortaya koymaktadır. Her örgütü kendi koşullarında bir örnek olay gibi ele alıp incelemenin ve bu incelemede evrensel modellerin ortaya koyduğu görüş ve düşüncelerden de yeri gelince yararlanılmasının gerektiğini ortaya koymuşlardır (Eren, 2001:55-56).

Durumsallık yaklaşımında temel fikir örgütlerde yönetici davranışlarını belirleyen bir modelin olmadığıdır. Hiçbir model ve onu oluşturan ilişki ve kurallar topluluğu, bir örgütün iç bünye ve yapısına uygun düşmeyebilir. Ayrıca bir örgüt için geliştirilen model ona özgüdür ve diğer örgütler için kullanılamayabilir. Her örgütsel ortam ve ona uyan karar ve davranış modelleri farklı olduğuna göre, her yönetici kendi örgütünü bir vaka (örnek olay) olarak ele alıp, bu örgüte özgü bir modeli, bugüne kadar ortaya atılmış olan genel ve evrensel modellerden de kullanabileceği hususları alarak oluşturmak zorundadır (Eren, 2001:56).

Başka bir nokta da durumsallık yaklaşımına göre yapılan teşhis ve buna uygun geliştirilen yönetsel davranış modelinin zaman içinde sürekli değişeceğiğir. O halde, yöneticiler herşeyin değişebileceği bilincinde olarak analiz ve teşhislerini sürekli kılmalı; modellerini, bununla ilgili ilke ve kurallarını esnek tutarak yeri geldikçe değiştirebilmelidir (Eren, 2001:57).

Görüldüğü üzere, yönetim düşüncesi evrimini katılık, mutlaklık, kapsamlılıktan esneklik, değişkenlik, yerellik çizgisine doğru sürdürmektedir. Ancak mevcut hâliyle durumsalcı teori, disiplinler anlamda yeterince açıklayıcı bir içerik taşınamamasıyla kaçınılmaz olarak eleştirilmiştir.

2.3.6. TOPLAM KALİTE YÖNETİMİ

Modern çağın "*kalite*" hareketinin öncüsü sayılan Deming, İkinci Büyük Savaş sonrası yaşanan Japon mucizesinin de anahtar aktörü olarak görülmektedir. Önerdiği sürekli iyileştirmeye dayalı kalite çemberleriyle iş

yaşamını allak bulak etmiş ve tarihin bireyi özneleştiren seyrine çok önemli bir destek sağlamıştır.

Gerçekten, doğudan gelen güçlü rekabet, batının örgüt kuramını yerden yere vurmaya başlamış; yönetsel anlamda çok ciddi değişikliklerin batılı firmalarca da izlenmesi kaçınılmaz olmuştur.

Batılı yayınlar izlendiğinde geçmişte, kalite ile ilgili konuların teknik doküman ve yayınlarda yer aldığı açıkça görülmektedir. Çünkü batıda kalite kontrolünden anlaşılan şey bitmiş ürünün inspeksiyonundan başka bir şey değildir. Oysa Japonya'da kalite sözcüğü çok daha geniş bir çağrışıma sahiptir: Ürün inspeksiyonunu da içeren niteliksel yeterlikten maliyetin azaltılmasına, üretim kotalarının karşılanmasından teslim programlarının gerçekleştirilmesine, iş güvenliğinden yeni ürün geliştirmeye, verimliliğin artırılmasından tedarikçilerin yönetimine varana değin işletmenin faaliyet sahasındaki her nokta bu sözcüğün kapsama alanı içindedir (Imai, 1999:14). Dolayısıyla kaliteye ilişkin görevler batıda teknik düzeyde ilgililerce yerine getirilirken, Japonya'da bu konu, yönetimden işçiye her aşamada önemle ve özenle üzerinde durulan, günlük çalışmanın mütemmim-i cüzü olarak değer kazanmaktadır.

Pazarlama, servis ve satış konularını da içine alan bir kavram olarak "kalite" uygulamaları gerçekten muhteşem olmuş ve Deming'in 1950'li yıllarda "Japonların kısa süre sonra dünya pazarını kaliteli ürünlerle dolduracağı yolundaki ünlü kehaneti" (Imai, 1999:10-11) gerçek olduğu gibi; yalnızca ürünlerini değil, toplam kalite ve sürekli iyileştirme felsefesini de batıya ihraç eder olmuştur.

İmalât sektöründeki uygulamaları ile esnekliğin bir ilke olarak kabul görmesini sağlamasıyla "kalite" kavramı, modern dünyanın üretim tekniğini de alt üst etmiştir. Uzun yıllar boyunca kaliteyi yalnızca mevcut ürünün tamamlığı olarak değerlendiren ve Fordist anlayış uyarınca olabildiğince çok üretim yapmayı hedefleyen batılı firmalar, Japon ürünleri karşısında

pazarlarını kaybetmeye başlayınca kendilerini silkelemek zorunda kalmışlardır. Fordist üretim mantığı, sürekli büyüyen ve yeni teknoloji ve ürünlere karşı doymak bilmez bir talebin varolduğu dönemlerde çok ciddi getiri sağlamıştır. Çünkü pazarlar hızla gelişmekteydi. Tüketicilerde kalite beklentisi değil, miktara yönelik bir talep yaşanıyordu. Kaynaklar bol ve elde edilmesi düşük maliyetliydi. Geleneksel işlemlerde karşılaşılan performans düşmeleri yeni ürünlerin başarılarıyla dengelenebilmekteydi. Maliyeti düşürmenin değil satışı artırmanın önemli olduğu yargısı hâkimdi. Oysa, 1970'lerin petrol krizi sonrası, iş ortamı temelden ve geri dönülemez biçimde değişti: Girdi, enerji ve işçi maliyetleri hızla artmıştı. Üretimde kapasite fazlası söz konusuydu. Pazarlar ya doymuş ya da küçülmüş, dolayısıyla da rekabet çok artmıştı. Yeni ürünlerin çok daha hızlı bir biçimde tüketime sunulması gerekiyordu. Herşeyden önemlisi, üretimde başabaş noktasının düşürülmesi elzemdi (Imai, 1999:XXIX-XXX). Bu koşullar altında klasik Fordist modelle üretim yapan söz gelimi Ford fabrikasının, kalite ve verimliliği ön plana çıkaran Toyota karşısında rekabeti oldukça güçleşmiştir. Nitekim 1970'ler ve 1980'ler boyunca Amerikan otomobil üreticileri düşük kazançlar, satış düşmeleri ve dış rekabetle mücadele ederlerken, Japon otomobil firmaları uygun maliyetli ve yüksek kaliteli otomobilleriyle tüm dünyayı fethediyorlardı. İşte Japon firmalarının bu başarısı, büyük ölçüde, çok yüksek düzeyde verimlilik ve rekabet edebilirlik yaratan Japon işletmecilik sistemine bağlıydı. Toyota'nın kalite ve verimlilikteki örnek performansı, onun, Fordizm karşısında Toyotaizm adıyla mantıksal alternatifi olarak anılmasını sağlamıştır (Jaffee, 2001:132). Fordizmin katı iş bölümü ve standart iş paketlerinden oluşan örgütsel formasyonu hızla değişmekte olan ekonomiye ve pazara dönük beklentileri karşılamanın çok gerisinde kalmaktaydı artık (Jaffee, 2001:154). Yeni dönemde örgütsel değişimin yönünü tanımlamada kullanılmak üzere en çok başvurulacak sözcük *esneklik* olacaktır (Jaffee, 2001:155).

Deming'in kalite öngörüsü Japonya'da yeni bir felsefeye (kaizen)²¹ dönüşmüştü. Deming ayrıca çalışma alanları ve departmanlar arasındaki bariyerlerin lağvedilmesini de istemişti. İnsanı sınırlandıran tüm kısıtlamaları örgütü de kısıtlayan birer engel olarak değerlendiren Deming'in yaklaşımı TKY ile örgüt yaşamına giriyor ve birey böylece gerçek bir özne olarak örgütün parçası hâline geliyordu.

Ancak TKY, henüz bir yönetsel kuram olarak nitelendirilmemektedir (Nohutçu:2003a).

Başlangıçta imalât sektöründe uygulama alanı bulan toplam kalite yönetiminin felsefi bir yaklaşım olarak hizmet sektöründe uygulanabileceği değerlendirilmesiyle, bir takım kuruluşlarca sürekli iyileştirme kaygısına dayalı hizmet üretimine geçildiği görülmektedir. Hizmet ağırlıklı bir yapı arz eden kamu sektörünün de benzer biçimde bu yönetim tarzının getirileri ile açmazlarından kurtulabileceği değerlendirilmiş ve bu alanda da TKY uygulamalarına ağırlık verilmiştir. Gelişmiş ülkelerde de, özel sektörün yanı sıra kamu sektöründe de bu anlayışın uygulandığı ve başarılı sonuçların alındığı görülmektedir. Örneğin ABD'de direk başkana bağlı Federal Kalite Enstitüsü kamu yönetiminde TKY çalışmalarını koordine etmekte, tüm federal kamu kuruluşlarını bu konuda bilgilendirmekte ve yapılan çalışmaları desteklemektedir (Ardıç:2004). Patrick Connor'ın sosyal bilimler yazınında yaptığı bir indeks taramasında 6500 adet TKY ile ilgili makale saptadığı ve bunların 250 tanesinin doğrudan kamu kurumlarının uygulamalarını içerdiği belirtilmektedir. Bu uygulamaların %90'ı sonuçların olumlu olduğunu bildirmiştir (Nohutçu:2003a). TKY uygulamalarının zaman geçtikçe daha çok benimsendiği ve kamu sektörünün doğasından kaynaklanan sorunların azaldığı ifade edilmektedir (Nohutçu:2003a). Nitekim bugün Avrupa Birliği, EFQM vasıtasıyla özel sektörün yanı sıra kamu kuruluşlarında da MM-Mükemmellik Modeli adı altında toplam kalite yönetimi çalışmalarını sürdürmekte ve üye ülkelerinde çalışmaları desteklemektedir.

²¹ İmai, kayzeni "kademeli ve sürekli iyileştirme faaliyetleri ile 'küçük işleri' daha iyi yapmak; standartları sürekli geliştirmek ve geliştirilen standardı her defasında aşmak" olarak tanımlıyor (Imai, 1999).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

ÇAĞDAŞ KAMU İDARESİNİN ALGILANMASINDA ANLAMLANDIRMA VE BEKLENTİ FARKLILAŞMALARI

İkinci bölümde anlatılan tarihsel akışın bize sunduğu bir gerçek vardır. Buna göre yönetim ve örgüt kavramlarının, bilimselliğin ön plana çıkma eğilimi gösterdiği ondokuzuncu yüzyılın ikinci yarısına kadar geçen sürede analitik bir biçimde derinlemesine ve kapsamlı olarak ayrıca işlenmediğini görüyoruz. Bu kavramların sosyal teori kapsamındaki ilk geniş değerlendirmesini Marx'ta ve daha sonra Durkheim'de görmek mümkündür. Ne var ki onların yaklaşımları büyük ölçüde sosyolojik tahlil bağlamında toplumsal biçimlenme üzerine işleniyordu. Marx'ın sosyolojik analizinde ekonomik üretime giden yolda insan ilişkilerinin fonksiyonunu önceleyerek irdemesi ve dolayısıyla üretime tahsis edilen örgütlerin rolünü açıklama çabaları kaçınılmaz olarak örgüt ve çalışma üzerine bir yoğunlaşmayı getirmiştir (Jaffee, 2001:10). Yalnız, Marx'ın gerçekte vurguladığı nokta, feodalizmden kapitalizme geçiş yapan Avrupa'da sosyal gücün kaynağının toprak sahipliğinden sermaye sahipliğine kaymış olduğudur. Endüstriyel kapitalist toplumun yeni üretim araçları olan, pazarda satılacak ürünlerin üretildiği makinelere, fabrikalara ve bu yöndeki örgütlere sahip olan kesim toplumdaki baskın sosyal sınıfı oluşturan *kapitalist sınıf* olarak adlandırılıyordu. Bunun karşısında da üretim araçlarına sahip olmayan ve dolayısıyla yaşamak için ücret karşılığı emeğini satan ve böylece kapitalist sınıfla bir tür iş ilişkisine giren *çalışan sınıf* bulunmaktaydı (Jaffee, 2001:10). Marx'ın örgüte bakışı tamamen bu pencereden olmuştur. Ancak kamu yönetimine ait bakış açısıyla baktığımızda çok ciddi bir tesir ile yirminci yüzyılın siyasal ve ekonomik yapısını etkilediğini söylemek mümkündür. Ne var ki bu etkiyi olumlu yapmak da pek mümkün değildir. Kendisinin insan türünün doğasını önemseyen analizleri, pratik örneklerinde ne yazık ki tam aksi yönde kullanılarak dramatik sonuçlar doğurmuştur. Bu bakımdan bizim tezimizin konusu olan bireyi önceleme çizgimizde Marksist görüşün teorisini

tezimize bir destek olarak nitelememiz; ancak pratik uygulamasını bir anomali olarak değerlendirmemiz mümkündür.

Tarım toplumundan endüstri toplumuna geçişte yaşanan başkalaşım ve entegrasyon problemleri temelinde toplumu birarada tutmaya dönük kaygılara cevap niteliğindeki eserleriyle Durkheim, örgüt konusuna el atmış bir başka sosyologdur. Durkheim kendi tâbirleri ile tarım toplumlarında görülen *mekanik dayanışma* olgusunun *organik dayanışmaya* dönüştürülmesi ve bu bağlamda tesis edilecek *kolektif vicdan* ile sosyal kontrolü sağlayacak normatif bir yapının oluşturulabileceğini önermiştir. İnsanların buldukları örgütün kollektif hedeflerine aykırı çıkar ve amaçların peşinde koşabileceklerine işaret eden Durkheim, örgütlerin, sürekli olarak bu tür bireysel farklılaşmaları ve çalışanlar arasındaki bölünmeleri dengeleyecek çözümler üretmelerini, diğer yandan da bir toplum inşa etmenin ve entegrasyon sağlamanın yollarını aralamalarını savunmuştur (Jaffee, 2001:11-12). Pozitivist felsefenin önemli düşünürlerinden olan Durkheim, görüldüğü üzere Marx'ın aksine bireyin birey olarak farklılığının ayırdına varmasını değil, bütün içinde eriyip gitmesini öneren çözümler sunmaktadır. İşte bu eksenin paralelindeki düşünsel yapısıyla bürokratik model toplumun belli bir biçimde örgütlenmesine, mekanik standartlaştırmalar ile bireylerin farklılaşmalarına karşı tedbirli bir model sunmakta, aynı zamanda da bir toplumsal bütünlük oluşturma adına ulus devlet konsepti içinde entegratif bir yapı sergilemektedir.

Weber'in en net biçimiyle sunduğu bürokrasi modeli, rasyonel-yasal temel üzerine kurulu gelişmiş mekanik kurgusuyla bireyin özgürlük ve yaratıcılığını bir anlamda boğmaktadır. Hatta Robert Michels gibi kimi düşünürlere göre tüm bürokrasilerin, yapıları demokratik görünse bile fiilen oligarşinin yaşandığı bir hâle dönüşmesi kaçınılmazdır.²² XX.yüzyılın başlarında yaşanan teknolojik mekanizasyon çağında düşünsel yapının da benzer mekanik kurgulardan azade olması düşünülemezdi. Ulusal kapitalin

²² Michels buna 1911 yılında "Oligarşinin Tunç Kanunu" adını vermiştir. Ayrıntı için bkz.:Eryılmaz, 2002:39-44.

korunması bağlamında önlemler almak ve bunu geliştirmekte olan demokratik teamüllerle uyumlu bir biçimde yürütmek zorunluluğu altındaki hükümetler için bürokrasi enfes bir yönetim modeli sunuyor, yaşamın her sahasının devlet eliyle biçimlendirilebilmesine olanak sağlıyordu. Özellikle yeni bağımsızlık kazanan devletlerle üçüncü dünyada, kamu yönetimi, bir modernleşme ve kalkınma aracı olarak öncülük etme rolü ile toplumsal yaşamın şeklini belirlemede bir araç mahiyetinde kullanılmaktaydı.

Bürokrasinin toplumun yapısını dönüştürmede bir araç olarak kullanılmasına karşılık; tersine, toplumsal alandaki değişimin de onun yapısını revize etmesinde etkili olduğu görülmektedir. Örneğin özel sermaye birikiminin olmadığı ülkelerde kalkınmanın aracı olarak devlet bürokrasisi etkili olurken, aynı devletlerde zamanla kapital birikiminin yaşanması sonucu, bürokrasinin ekonomik etkinliklerden elini eteğini çekmesi baskısı oluşmakta ve neticede kamu yönetimi örgütü yeni beklentiler doğrultusunda kendini yeniden şekillendirmek zorunda kalmaktadır.

Benzer biçimde devlete biçilen rolün ne olduğu konusundaki düşünsel değişimler de kamu yönetimi örgütünün biçimini zamanla kaçınılmaz değişikliklere sevk etmektedir. Örneğin ikinci savaş sonrası ekonomik ve sosyal kalkınma hamlesinde devlet önemli bir yere sahip olarak pek çok ekonomik işlevi üzerine almak durumundayken, yeni sağ politikaların egemen olduğu 1980'lerden itibaren devlete "savunma ve silahlar üzerinde tekeli" hakkı ile genel ekonomik platformda "düzgün bir oyun alanı" (Drucker, 2000b:69) sağlayıcısı olmak rolü biçilmiş ve böylece devletin pek çok etkinlikten geri çekilmesi arzulanır olmuştur. Bu ise kamu örgütlerinin eskisine oranla çok daha küçülmesi sonucunu doğurmuştur.

Bu bölümde işte bu çerçevede, devletin rolüyle ilgili ya da başka politik, ekonomik, toplumsal beklentiler ile algılamalara dayalı olarak yaşanan değişimlerin, kamu yönetimi örgütündeki ve akademik açılımındaki yansımaları üzerinde durulacaktır. Beklentiye dayalı değişimlerin gücü ve

etkisi, gelecekte kamu yönetiminin alacağı rengi ortaya koymasından dolayı dikkat çekicidir.

3.1. SİYASAL VE İKTİSADÎ KOŞULLAR

Kamu örgütünün şekillenmesinde siyasal atmosferin oldukça etkili olduğu görülmektedir. Meseleye etki eden temel dene, yaşanan çağın egemen kültürünün gerek felsefesiyle gerek politik bilinciyle gerekse örgütsel normuyla doğrudan ilintili olduğu yönündedir. Yalnızca geçen yüzyılın siyasal tarihi değil tüm zamanların egemen siyasal görüşleri ile devlet yönetimlerinin doğrudan benzeşmeleri bunun açık bir kanıtıdır. Cengiz Han'ın tamamen kendine bağlı yağmacı devleti ile bir tür seçkinler cumhuriyeti olan Roma'nın örgütsel yapıları kendi kültürel ve politik yapılarının birer tezahürüdür. Dolayısıyla da her dönemin devleti ülkedeki egemen politik anlayışa paralel biçimde örgütsel yapısını biçimlendirmek durumundadır ve bu son derecede doğaldır.

İlerleme Çağı

Nitekim yönetim düşüncesinin bilimsel bir veri olarak irdelendiği geçtiğimiz yüzyıldan günümüze dek yaşananlar da buna şahitlik etmektedir. Yüzyılın başında "güneşte bir yer"²³ kapma azmi içindeki ülkelerin devlet yapıları da buna göre biçimlendirilmeye çalışılıyordu. XX.yüzyıla birlikte Winston Churchill'in deyişiyle "tuhaf yöntemler, dev güçler ve daha büyük birliklerin etkin olduğu sert bir çağ" başlamıştı. Sömürgecilik Asya ve Afrika ülkelerini geri tarım ekonomileri olarak kalmaya mahkum ederken, batıda genel yaşam standardındaki yükselme ve teknolojinin getirdiği yeniliklerle elde edilen tek tip belli biçimde yaşam tarzı teşvikleri kitleleşme, kitle toplumu yaratma sonucunu doğuruyordu.

²³ Sömürgecilik çağında, diğerlerinden biraz geri kalmış olan Almanya'nın Bismarck'tan sonraki başbakanı Prens von Bülow'un "Almanya başkalarını gölgeye itmek istemiyor, ama güneşte kendi hakkı olan yeri almaya da kararlıdır" sözünden müktebestir.

Gerçekten de, batıda halk kitleleri ekonomik, siyasî ve kültürel yaşamda ağırlığını artan bir ölçüde hissettirir olmuştu. Bunun en temel nedeni, çok hızlı nüfus artışıydı: 1800'de 190 milyon, 1870'te 293 milyon olan Avrupa nüfusu 1914'te 490 milyonu bulacaktı. Batı ülkeleri, sanayileşmenin sağladığı üretim artışıyla artık eskisinden çok daha büyük bir nüfusu besleyebiliyorlardı; tıpta ve sağlık hizmetlerindeki gelişme birçok hastalığı öldürücü olmaktan çıkarmıştı. Ayrıca dünya ticaretinin gelişmesiyle Avrupalılar daha zengin ve çeşitli besinlere kavuşmuştu.

Nüfus artışına paralel bir olgu da kentleşmeydi. İngiltere'de 1870-1900 arasında tarımsal nüfusun üçte biri kentlere göçmüştü; 1900'de sanayide çalışanlar, tarımda çalışanların beş katına ulaşmıştı.

Kentlerde biriken kitleler de yaşam koşullarını iyileştirmek için dernekler kurmaya başlamışlardı. Bunlardan biri, kooperatiflerdi. Ama işçi sendikaları daha etkiliydi.

Sendikaların ve kitle örgütlerinin çalışması sonucunda, bu dönemin ekonomik büyümesi halkın yaşam kalitesinin de yükselmesine yol açmıştı. Çalışma saatlerinin bir ölçüde azalması ve ücretlerin yükselmesiyle birlikte, halkın gelirin bir bölümü beslenme, barınma ve giyim dışında kalan kültürel gereksinimlere ayrılmaya başlandı. İşçiler ve diğer dar gelirli, bütün yıl boyunca tasarruf yaparak bir yaz tatiline gitme alışkanlığı ediniyorlardı.

Batılı kitlelerin günlük yaşamlarının kolaylaştığı, gereksinimlerinin çeşitlendiği ve üstelik bunları tatmin etme olanaklarının da eskiye oranla arttığı bir çağın başlangıcıydı bu. İnsanlar yaşam standartlarının daha da yükselmesini bekliyorlardı. Yaşamlarını daha kolay ve zevkli kılan teknik gelişmelere duydukları ilgi artmış, maddî değerlere daha da bağlanmışlardı. Basın da bu bağlılığı hem yansıtıyor, hem güçlendiriyordu.

Tüm bu nimetlerin kaynağı olan mekanik üretim mantığı ise sorgusuz baş tacı edilmeyi hak ediyor görünmektedir. Dolayısıyla özel ve kamusal

yaşamın tüm safahatının kurallara bağlanarak standartlaştırılmasının ve verimli kılınması yönünde katı, güçlü, normatif örgüt yapıları oluşturulmasının kutsanması yadırganmamalıdır.

Kapitalizmin Krizi

Sürekli ilerleme havası içindeki dünyanın modernleşme atmosferinde en büyük itici güç kapitalist başarıdan kaynaklanıyordu.²⁴ Nitekim ABD başkanı Herbert Hoover 1928 Kasımında yaptığı bir konuşmada şöyle diyordu: "Bugün Amerika'da yaşayan bizler, yoksulluğa karşı açtığımız savaşta zafere, şimdiye kadar olduğundan çok daha yakınız. Henüz bu amaca ulaşamadık. Ama kısa bir sürede, tanrının da yardımıyla, bu ülkede yoksulluğu tümüyle yok edeceğiz." Ne var ki, aradan daha bir yıl geçmeden yalnız ABD değil, tüm kapitalist dünya, tarihinin en büyük bunalımına giriyordu. Satın alma gücünün üretim kapasitesinin altına düştüğü yılları takip eden bu büyük bunalım sermaye piyasasının çökmesiyle²⁵ başlamış, ardından bütün sektörlerle darbe vurmuştur. 1929'dan 1933'e ABD'nin ulusal geliri 104 milyar dolardan 56 milyar dolara düşecekti. Aynı dönemde konut yapımı %90 azalmıştır. 9 milyon mevduat hesabı ve 2 milyar dolarlık mevduat bankaların batması sonucu yok olup gitmiştir. 1929'da 16,3 milyar dolar olan özel yatırımlar, 1932'de 800 milyon dolara düşmüştür. Yatırım mallarının üretimi de %88 azalmıştır. Aynı dönemde işsizlik 1,5 milyon'dan 15 milyona yükselmiştir. Avrupa da bunalımın benzer yıkıcı etkilerini yaşamış ve Sovyetler Birliği dışında tüm ülkeler bundan ciddi biçimde etkilenmişlerdir. Örneğin Almanya'da 1928-1932 arası üretimin %46 azaldığı, savaştan beri 1-2 milyon dolayında seyreden işsiz sayısının 1932 başında 6 milyona yükseldiği ve uzun süren ekonomik karmaşa, sefalet ve işsizlik ortamı ile nazi iktidarına giden yolun açıldığı görülmektedir. Benzer biçimde İngiltere'de 1929-1931 döneminde sınaî üretim %17, ulusal gelir ise

²⁴ Yüksek Lisans programım sırasında kendisinden Sosyal Bilimlerde Yöntem dersi aldığım hocam sayın Emre Bağcı'nin deyimiyile zaten "modernitenin %75'i kapitalizmin kendisidir".

²⁵ 29 Ekim 1929'da, bir günde 16,4 milyon hisse senedi piyasaya alıcısız sürülmüş; bir yıllık değer artışı bir günde erimiş; birkaç hafta içinde 30 milyar dolarlık hisse senedinin değeri sıfıra inmiştir.

%20 azalmıştır. Genellikle sigortalı işçilerin %10'u dolayında olan işsizlik oranı, 1932'de %25'e yükseldi. Aynı şekilde Fransa'da 1930-1935 arasında sanayi üretimi %33, dış ticaret %66 azaldı ve toptan fiyatlar %50'ye yakın bir düşüş gösterdi. Hükümetler işsizlikle mücadeleyi silah sektörünü önceleyerek çözmek gibi bir tercihe yöneldiler!

Keynes ve Yeni Ekonomi

Bu yaşanan bunalım, kapitalist ekonominin kendini yeniden düzenleme yeteneğinin abartıldığı kanısını yerleştirmiştir. ABD'de uygulamaya konulan çözüm programı "*New Deal*" bu anlayışın eseridir. Öte yandan, Keynes'in, gelişmiş sanayi toplumunun devlet müdahalesi olmadan büyümeyi sürdüremeyeceği görüşü bu koşullarda kabul görmeye başlamıştır. Keynes, ekonomik etkinlik hacminin devlet tarafından ayarlanabileceğini ve ayarlanması gerektiğini savunarak, özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra, hükümetlerin tam istihdam politikası izlemelerini talep eden bir kamuoyunun yaratılmasında etkili olmuştur.

Tüm kapitalist ülkeleri etkisi altına almış olan Büyük Bunalım Keynes'in ünlü kitabını²⁶ yayımladığı 1936 yılında henüz sona ermiş değildi. Başta ABD olmak üzere gelişmiş kapitalist ülkelerde yaygın işsizlik sürüyor, ekonomik yaşam bir türlü canlanmıyordu. Bu durum o döneme dek egemen olan iktisat öğretisine ters düşmekteydi. Söz konusu neoklasik öğretiye göre, kapitalist sistem kendi kendini düzenleyen ve sürdüren bir yapıya sahipti. Böyle bir ekonomi için normal olan, tüm kaynakların tam olarak kullanıldığı istikrarlı bir denge durumu idi. Bu dengeden sapmalar ancak geçici bir nitelik taşıyabilirdi. Çünkü, kapitalist bir ekonomide emeğin ve sermayenin tam kullanımını (istihdamını) sağlayacak mekanizmalar bulunmaktaydı. Ücretlerin, fiyatların ve faiz hadlerinin esnek ve emek ile sermayenin hareketli olduğu bir ortamda piyasa mekanizmasının çalışması kaynakların tam

²⁶ "The General Theory of Employment, Interest, and Money" (İstihdam, Faiz ve Para Genel Kuramı)".

kullanımını sağlamaya yeterliydi. Dolayısıyla ekonomide uzun süreli bunalımlar ve işsizlik söz konusu olamazdı.

1930'larda kapitalist ülkelerde görülen durumu, böyle bir durumun ortaya çıkamayacağını söyleyen bu görüşe dayanarak açıklamak ve çözüm bulmak olanaksızdı. İşte Keynes, kitabını, 1936 yılında egemen iktisadî görüşe olan güvenin sarsıldığı böyle bir dönemde yayımladı. Bu kitabın büyük yankılar uyandırmasının ve iktisatta Keynesci okulun oluşmasının önemli bir nedeni, neoklasik iktisadın süregelen bunalımı açıklamakta ve çözüm bulmakta yetersiz kalması olmuştur.

Keynes, ekonomik kuramında, bir yanda ekonominin noksan istihdamda dengeye gelebileceğini, öte yanda ekonomiyi tam istihdama ulaştıracak mekanizmaların olmadığını ya da, en azından, beklendiği gibi çalışmayacağını göstermiş ve siyasal önerilerini de bu kuramsal temele dayandırmıştır. Keynes'e göre, devletin ekonomiyi piyasa güçlerinin ve mekanizmalarının işleyişine terk etmemesi, ekonominin düzenli işlemesi için aktif bir biçimde müdahale etmesi gerekir. Örneğin, yatırım harcamalarının yetersiz kalması durumunda, devlet kendi harcamalarını arttırarak toplam harcamaları tam istihdam için gerekli olan düzeye çıkarmalıdır; ya da vergileri kısarak tüketilebilecek gelirin ve dolayısıyla tüketim harcamalarının artmasını sağlayabilir. Keynes, bu konuda devletin para politikası uygulamaları ile değil, maliye politikası araçları ile ekonomiye daha etkili bir biçimde müdahale edebileceği kanısındadır.

Keynes'in bu görüşleri, gözlenen bunalıma ve işsizliğe gerçekçi bir açıklama getirmesi ve bunalımdan çıkış yolları önermesi nedeniyle kısa sürede büyük kabul görmüştür. Özellikle II.Dünya Savaşı sonrasında gelişmiş kapitalist ülkelerdeki ekonomi politikaları Keynesci temellere oturtulmuştur. Bunun bir sonucu, devletin ekonomik yaşama müdahalesinin giderek artması olmuştur. Ekonomik yaşama müdahale, aynı zamanda sosyal kaygıları da beraberinde taşıyınca ortaya "sosyal devlet" kavramının çıktığı görülmektedir.

Sosyal Refah Devleti

Devletin ekonomik temelde sosyal yaşamı düzenlemesi politikaları “sosyal devlet” kavramı çerçevesinde açıklanma eğilimindedir. Sosyal devlet sorumluluğu çok olan devlet demektir aynı zamanda. Bu ise daha fazla örgütsel ve işlevsel genişlemeye; aynı zamanda kaynak kullanımına yol açar. Neticede ulaşılan nokta kamunun alabildiğine büyümesidir. Burada kabaca belirtilen şekilde kamu sektörünün aşırı büyümesinin teorik temellerinin Keynesyen iktisatta bulunduğu ileri sürülerek bugün gelinen noktada Keynes; ve daha genelde sosyal devlet olgusu eleştirilmektedir.

Tanım olarak refah devleti, “sosyal refahın optimizasyonu amacıyla devletin ekonomiye aktif ve kapsamlı müdahalelerde bulunmasını öngören bir devlet anlayışıdır” (Aktan, ?:73).

Refah devletinin belli başlı nitelikleri şöylece sıralanabilir (Aktan, ?:73-75'ten yararlanılmıştır):

1. Piyasa başarısızlıkları ortaya çıktığında kapsamlı müdahaleyi öngörür.
2. Piyasa ekonomisinde ortaya çıkan sorunların telâfisi yönünde düzenleyici kararlar alır. Örneğin sosyal risklere karşı sosyal güvenlik politikaları geliştirir ve bir takım sosyal yardım ve hizmetleri üstlenir.
3. Piyasadaki gelir ve adalet dağılımındaki adaletsizlik sorununu bazı mali araçları kullanarak ortadan kaldırmayı amaçlar.
4. Tüm bireylere minimum bir gelirin ve yaşam standardının garanti edilmesi için önlemler alır. Bu yönde yalnızca kamusal mal ve hizmetlerin değil, özel mal ve hizmetlerin de üretimini üstlenebilir.

5. Eğlenme ve dinlenme hakkı, işyerlerinin sağlık koşullarına uygunluğu, çalışan kadın ve çocukların korunması, meslekî eğitim hakkı, grev hakkı, sendika kurma hakkı gibi her türlü ekonomik ve sosyal alanda hak ve özgürlüklerin sağlanması aktif rol alır.

Genel olarak sosyal devletin temel amacının bir toplumu oluşturan bireylerin, yasalar karşısında olduğu kadar siyasal, ekonomik ve sosyal hayatın işleyişi içinde de eşit ve özgür olmalarını sağlamak olduğunu söyleyebiliriz.²⁷

Hâsılı sosyal devlet:

- Adil gelir dağılımı ve yoksullukla mücadele,
- Fırsat eşitliği,
- Sosyal güvenlik,
- Tam istihdam ve işsizlikle mücadele,
- Sosyal denge ve barışı sağlama,
- Ekonomik büyüme ve kalkınma,

konularını kendine görev ve amaç edinmiş devlettir.

Sosyal devlet savunucuları, konuyu sosyal fayda başlığı altında değerlendirerek devletin yürüttüğu tüm bu olumlu ve gerekli süreçlere maliyet üstü bir değer atfetmektedirler. Dolayısıyla sosyal devleti vazgeçilemez bir devlet ilkesi olarak benimsemektedirler.

Diğer yandan daha liberal görüşte olanlar, meseleye biraz da sosyal maliyet penceresinden bakmaktadırlar. Halkın vergileri ile yürütölen hizmetlerin maliyeti gün geçtikçe artan sosyal harcamaları karşılamaının olanaksızlığına ve sistemin kaçınılmaz tıkanışına işaret eden bu görüştekiler, söz konusu hizmetlerin liberal toplum içinde sosyal sorumluluk duygusu ile

²⁷ Tanım Coşkun Can Aktan'a aittir.

aşılabilirliği kanaatindedirler. Bu bakımdan gönüllü kuruluşlara özel bir önem atfetmektedirler.

Gerek sosyal devlet savunusu gerekse bunun aksi yönde ortaya çıkan karşı görüş, tezimizin genel temasına uygun bir çizgide yer almaktadırlar. Çünkü sosyal devlet zaten bizatihi bireysel eşitlikçi yaklaşımı ve bunun gerçekleşmesine yönelik politika üretimi ile bireyin önemsendiğini göstermektedir. Bununla birlikte gönüllü kuruluş modelini savunan postsosyal devlet savunucularının görüşleri bireyi umursamamayı değil, aksine bireysel özgürlüklere daha geniş yer verilmesini, hatta bununla birlikte sosyal devletin pek içermediği bireysel farklılıklara saygı gösterilmesi vurgusunu öne çıkarmasıyla tezimiz açısından tam da olması gereken yerde konumlanmaktadır.

Yeniden Kapitalizm-Sınırlı Devlet

1930'ların yüksek düzeyde işsizlik ve süregelen ekonomik bunalım döneminde ortaya atılmış olan Keynesci görüş, özellikle 1970'lerin ekonomik ortamında büyük sorunlarla karşılaşmıştır. Çünkü artık enflasyonla işsizlik birarada yaşanmaya başlanmıştır. Keynesçiler, *stagflasyon* diye adlandırılan bu olguyu açıklamakta ve soruna çözüm bulmakta başarısız olmuşlardır. Bu durum, özellikle "*monetaristler*"²⁸ tarafından yoğun bir biçimde eleştirilmelerine neden olmuştur. Monetarist görüşün temelinde, devletin ekonomik hayata müdahalesini azaltma isteği yatar. Bunun bir yolu, maliye politikası yerine para politikasının uygulanmasıdır. Çünkü gelişmiş kapitalist ülkelerde para politikasını yürüten merkez bankaları genellikle özel bankaların güdümünde olan kurumlardır. Monetaristler, Keynes'in para politikasını küçümsediği, buna karşılık maliye politikasının rolünü abarttığı kanısındadırlar. Onlara göre, stagflasyona karşı alınması gerekli önlem,

²⁸ Chicago İktisat Okulu olarak da bilinen, başını Milton Friedman'ın çektiği ve enflasyon, işsizlik, bütçe açıkları gibi iktisadi sorunların önlenmesinde Keynesci görüşün aksine maliye politikaları yerine para politikaları ile çözüm aranmasını; ekonomik istikrarsızlıkların büyük ölçüde parasal problemlerden kaynaklandığını dolayısıyla para politikasının iktisadi sorunların çözümünde diğer argümanlardan daha önemli olduğunu savunan görüşe monetarizm ya da modern miktar teorisi denmektedir.

ekonomideki para miktarının ekonomik faaliyet hacminin gerektirdiğinden fazla artmasının önlenmesidir. Buna bir de devlet müdahalesinin azaltılması ve bütçe açıklarının ortadan kaldırılması önerilerini ekleyen monetaristler, piyasa mekanizmasının "durgunluk içinde enflasyon"a çözüm bulacağı inancındadırlar.

Bu iki görüş arasındaki temel fark, kapitalist sistem konusundaki görüş ayrılığından kaynaklanmaktadır. Keynesçiler gelişmiş bir kapitalist ekonominin istikrarlı ve dengeli bir yapıya sahip olmadığı, istikrar içinde büyümeyi sürdürmesi için devletin ekonomik yaşama müdahalesinin zorunlu olduğu görüşündedirler. Buna karşılık, monetaristler, tıpkı Keynes öncesi iktisatçılar gibi, kapitalist sistemin kendi kendini düzeltme ve sürdürme yeteneğine sahip olduğu kanısındadırlar. Onlara göre sorun, devletin ekonomik yaşama müdahalesinden kaynaklanmaktadır. Yapılması gerekli olan, ekonomideki para miktarını ve artışını denetlemek ve devlet müdahalesini en aza indirmektir. Ondan sonra piyasa mekanizması gerekeni yapacaktır.

Friedman'ın görüşleri daha önce Hayek ve Neo-Avusturya okulunun savunduğu "sınırlı devlet" modeline eşlik etmektedir. Yeni kapitalizmle birlikte, sosyal devletin zıddına, devlete ait görevler sınırlanmaktadır (Aktan, ?:82-86'dan yararlanılmıştır):

1. Devlet, savunma işlevini görmelidir,
2. Adalet hizmetlerini temin etmelidir,
3. Bireylerin gönüllülükle yaptıkları sözleşmelerin uygulanmasını sağlamalıdır,
4. Mülkiyet hakkını korumalıdır,
5. Rekabeti teşvik etmeli, aksak rekabeti önlemelidir,
6. Para politikası için bir çerçeve oluşturmalıdır,
7. Teknik monopollerin (doğal monopollerin) faaliyetlerini üstlenmelidir,
8. Akıl hastaları ve küçükleri korumalıdır.

Görüldüğü üzere klasik liberalizmin devlete yüklediği üç temel görevin (iç ve dış güvenlik ile adalet) dışında devlete bazı sınırlı görevler yüklenmekle birlikte, bu yükümlülükler, sosyal devlet öngörüsünün tamamen dışındadırlar. Bununla birlikte tam anlamıyla çözüm getirip getirmeyeceği soru işaretleri içeren bir takım önerilerle düşük gelir düzeyli kimselerin korunmasına yönelik reçeteler de ileri sürmektedirler. Bu yeni ekonomiyi ve politikayı savunanların devlete bakışındaki temel espriyi Friedman'ın şu sözünde bulmak mümkündür: "Tarih bize özgürlük için en büyük tehlikenin gücün tek bir elde toplanması olduğunu öğretmiştir. Devlet, özgürlüğümüzün korunması için gereklidir. Fakat gücün politik ellerde toplanması, özgürlüğümüz için bir tehlikedir. Özgürlüğümüzün korunması için devletin gücünün sınırlanması ve dağıtılması gereklidir" (Aktan, ?:80).

Yeni Sağ'ın Çözümleri

Siyasî aktörler için bir yandan liberal görüşleri savunarak devletin destek sağladığı alanlardan çekilmesini sağlamak, diğer yandan bu liberal politikalarla üzerinden devletin desteğinin kaldırıldığı pek çok kesimden seçim zamanı oy istemek oldukça güç bir iştir. İşte bu güçlükten ötürüdür ki, devlet yönetimlerinin sosyal devlet argümanını kolaylıkla terk etmemekle birlikte kademe kademe yeni liberal politikalarını yaşama geçirdikleri gözlenmektedir.

Bu bağlamda kamunun verimsizliği üzerinde durularak bunun ortadan kaldırılması kapsamında politik çözümler önerilerek işe başlandığı görülmektedir. Bu paralelde bürokratik paradigmada bir değer olarak atıfta bulunulan her argümana karşılık gelecek yeni bir enstrüman önerilmekte ve adım adım bürokratik katılımın yerini esnekliğe bıraktığı dikkati çekmektedir.

1979'da Muhafazakâr Parti iktidarı ile başbakan olan Thatcher'ın umulmadık sertlikteki reform politikaları ile bu süreç daha belirgin bir hâle gelmiş ve hızlanmıştır. Pazar ilkelerinin ve özel sektör yönetim tekniklerinin

kamu sektöründe de uygulanmasının, kamunun yönetsel sorunlarını çözeceğine dair inanın egemen olması ve güçlü bir siyasal destek bulması ile işe başlayan Thatcher, öncelikle kapsamlı bir özelleştirme faaliyetini yürütmüştür. Hizmetlerin verimliliği üzerinde durulmuş ve verimlilik kontrol programları oluşturulmuştur. Bunları kontrol edip önerilerde bulunacak komisyonlar teşkil edilmiştir. Kamu bürokrasisine malî yönetim inisiyatifi verilerek, açıkça belirlenmiş hedefler ve performans ölçütlerinin elde edilmesinin bu malî serbesti içinde tamamen o kamu işletmesinin sorumluluğu altında gerçekleşmesi beklenmiştir. 1991 yılında kamu hizmetlerinin kalitesi konusunda özel kalite hedefleri konarak kamuoyuna bu hedefler duyurulmuş, bu hizmetlerde aksaklıklar karşısında yurttaşlara gerektiğinde tazminat isteme hakkı verilmiştir. Vatandaş-devlet ilişkisine yepyeni boyutlar sunan bu uygulamaların, görünüm olarak diğer ülkelerde de yapılmakta olan reformlarla benzer ya da uyumlu bir yapıda olması üzerine, pratik uygulamalar tümevarımsal bir biçimde “yeni kamu işletmeciliği” olarak isimlendirilerek literatürde yer etmiştir.

Gerçekte belli bir teorinin uygulamaları olmaktan çok, münferit uygulamaların diğer benzerleriyle birlikte harmanlanmasıyla ortaya çıkan bir durumla karşı karşıya olduğundan NPM için belli bir kurucu kuramcıdan ya da genel kabul görmüş tanımdan bahsetmek olanaklı değildir. Bununla birlikte NPM'in içeriğine yönelik açıklamalar, bu eklektik kavramın ne olduğunu bize söylemektedir:

İlk başlık siyasa değişikliğine ilişkindir. Bu konseptte, bürokrasinin azaltılarak bir örgüt prensibi olmaktan çıkarılması, halkın ve müşterilerin ihtiyaçlarına ve beklentilerine cevap verebilir tarzda müşteri odaklılık, maliyetleri düşürülmesi ve harcamaların azaltılması ile verimliliğin artırılması öne çıkmaktadır.

İkinci olarak örgüt yapısında değişime gidilmektedir. Bakanlıklar ve kamu kurumları sayıca azaltılmaktadır. Bakanlıkların karar mercileri ve uygulama fonksiyonları ayrıştırılarak farklı organlar eliyle icra edilmektedir.

Örgüt boyutları küçültülmekte ve hiyerarşik zincir kısaltılmaktadır. Desantralizasyon ve örgütsel yetki devri ile kendi kendini yöneten daha küçük malî ve idarî sorumluluk merkezleri teşekkül edilmektedir.

Kültürel çevrede değişim amaçlanmaktadır. Bu kapsamda girişimcilik ve katılımcılık özendirilmektedir. Yani yenilikçilik, yaratıcılık ve kişisel risk alma teşvik edilmekte, bürokratların kendi örgütlerinin sorumlu yöneticileri hâline gelmeleri sağlanmaktadır. Sonuç ve performansa yönelik bir çaba aranmaktadır. Otoriter yapıdan müşteri memnuniyetini dikkate alan bir yapıya geçilmesine çabalanmakta ve mükemmellik öğretisi üzerinde durulmaktadır.

Örgütsel süreç ve teknikler değişime uğrayarak özel sektörde karşılaşılan uygulamalar devlet örgütlerine taşınmaktadır. Üst düzey yöneticiler ve bakanlar arasında performans anlaşmaları yapılmakta, tüm işleyiş performans kriterlerine tabi tutulmaktadır. Özel sektörün para yönetimi tekniklerine başvurulmaktadır. Yetki devri ile çıktı merkezli esnek bütçeleme öngörülmektedir. Rekabet ve diğer pazar ilkeleri tatbik edilmektedir.

Son olarak personel sistemi neredeyse tümünden değiştirilmektedir. Üst düzey memurlar kısa dönemli kontratlara dayalı olarak atanmaktadır. İşe alma ve işten çıkarma esnetilmekte ve lokalize edilmektedir. Memur sayısı azaltılmakta, hizmetlerin olabildiğince özel kesim tarafından sağlanmasına çalışılmaktadır. Ücretlendirme performansa bağlanmakta; yarı zamanlı çalışmaya olanak tanınmaktadır. Bürokratların geçmişte Anglo-Sakson gelenekte vurgulandığı üzere birer "kamu hizmetlisi" olarak görev yaptığı bilinci oluşturulmaya çabalanmaktadır.

Uygulamadaki örneklerinden hareketle NPM'i inceleyenler onu bir takım teorilerle ilişkilendirme eğilimine girmişlerdir. Genellikle özel sektör yönetim tekniklerinin kamuda uygulanması biçiminde basitçe özetlenen

*managerialism*²⁹ düşüncesi ile NPM'in büyük ölçüde örtüştüğü açıktır. Desantralizasyon, deregülasyon ve delegasyon gibi, NPM'in ilke olarak benimsediği üç temelde açıklanan *managerialism* gerçekte bu sözcüklere NPM'in yüklediğinden daha fazla anlamlar yüklemesiyle NPM'den ayrılır. Dolayısıyla bu iki yaklaşımı birebir eşit görmek doğru olmaz. Bir diğer kıyaslama "*kamu tercihi*" teorisi ile yapılmaktadır. Bu teori, esas itibarıyla karar verme mekanizmasının ekonomik bir işlevin eseri olduğunu savunur. Temelde olumsuz bir hareket noktasına sahip olmasıyla eleştiriye uğraması bir yana bu kuram da NPM'le pek çok ortak yaklaşıma sahiptir. NPM'in "*patron-taşeron*" teorisi ile ilişkilendirilmesi diğer ikisine göre daha zor olmakla birlikte benzerlikler de epey dikkat çekicidir.

NPM'e yönelik eleştirilerde ilk göze çarpan, onun ideolojik bir nitelik taşıyor olduğuna dairdir. Özel sektör yönetim tekniklerinin uygulamalarının kamu yönetiminden üstün olduğu varsayımına dayanıyor olması rahatsız edicidir. Öte yandan NPM'in kapitalizmin yeni yüzü olarak eleştirilere maruz kaldığı görülmektedir ki doğrudur ve fakat NPM'in benimsediği amaçların pek çoğunun daha iyi nasıl yapılabileceğine dair öneri sunmamaktadır. Bir diğer kritik sonuç esaslı oluşuyla ilgilidir. Çünkü devlet faaliyetlerinin basit girdi/çıkıtı analiziyle değerlendirilemeyeceği belirtilmektedir. Özellikle bazı hizmetlerin sosyal nitelikleri ve dışsallıklarının önemi nedeniyle sayısal terimlerle ifade edilemeyeceği bildirilmektedir. Bu eleştiriler yerinde bir hareket noktasına sahiptir. Ancak bununla birlikte mevcut hantallıkların savunulmasına vesile olacak biçimde kullanılmalarının sakıncalı olacağını gözden uzak tutmamak gerekir.

Evet, buraya dek anlatılanlar bize göstermektedir ki kamu yönetimine biçilen kılıf, içinde yaşanan şartların sunduğu siyasal, ekonomik ve toplumsal koşullara bağlı olarak zaman içinde değişkenlik arz etmektedir. Bu değişimde görünen odur ki, yaşanmakta olan süreç içinde devletin ya da

²⁹ Bu kavramın "yönetimcilik" olarak Türkçe'ye çevrildiğini gördüm. Ancak bu çevirinin açıklayıcılıktan yoksun oluşu sebebiyle her kullanımında parantez içinde orijinal yazımına da yer verilmesi dikkat çekicidir ve çevirinin kullanışsızlığını gösterir. Ayrıca "işletmecilik" olarak çevrildiğine de tanık oldum ki bunun daha uygun olduğunu düşünüyorum.

daha genel anlamda örgütün yapısı bireyi daha çok önceleyen bir gidişat içindedir. Önceleri merkezîyetçilik ve disipliner tutum mutlak bir kaideyken, bugün desantralizasyonun zorunluluğu gündemdedir. Pek çok fayda sağlamış olmakla birlikte bugün sosyal devlet anlayışı bile eleştirilmekte, özgürlükleri daralttığı öne sürülmektedir. Devletin girişimciliğine son verilmekte, daha iyi hizmet sunacak biri varsa işin onun eliyle yapılması istenmektedir. Hele otoriter bir devlet düşüncesi tamamen dışlanmakta, devletin özgürlüklerin koruyucusu ve kollayıcısı olması beklenmektedir. Devlet yönetiminin gizlilikle değil açıklıkla daha iyi sağlanacağına inanılmaktadır. Mal ve hizmetlerdeki nicelik yerine kalite önemsenmektedir. Yöneticilerde otoriter davranışlar değil, profesyonelce çözümler aranmaktadır. Katı kurallar bütünlüğü yerine esnek ve çözüm üretebilen arayışlar arzu edilmekte ve örgüt yapıları bu yönde revize edilmektedir. Bürokratların yalnızca kuralları uygulamakla sorumluluklarını yerine getirdiği düşünülmemekte, müşteri memnuniyeti, kurum misyonu, verimlilik, performans hedefleri gibi kavramların gözetildiği çok yönlü bir sorumluluk anlayışı üzerinde durulmaktadır. Devletin ekonomide emredici değil düzenleyici olması istenmektedir. Devletin statükoculuğu eleştirilmekte, reformcu bir kimlik taşıması istenmektedir. Tekelci anlayışının rekabetçi bir yapıya dönüştürülmesi için çaba harcanmaktadır. Nihayet devlet artık kutsal devlet olmaktan tamamen çıkmış ve birey merkezci bir devlet hâline gelmiştir.

3.2. KAMU YÖNETİMİNDE KONJONKTÜREL DALGALANMALAR

Görüldüğü üzere kamu yönetimi iktisadî, politik, teknolojik ve toplumsal koşullara göre bir evrime sahne olmaktadır. Bu çerçeveden bakıldığında geçtiğimiz yüzyıl boyunca, yalnızca örgütün iç meseleleri olan verimsizlik, katı hiyerarşik yapı ya da merkezîyetçilik gibi sorunlara bağlı olarak değişim taleplerinin yaşanmadığını, pek çok zaman bu değişimin dış kaynaklı bir takım baskılara ve bu baskıların iç meselelerdeki eksiklikler üzerindeki vurgusuna dayalı olduğunu görmek şaşırtıcıdır. Bu da kamu yönetimini kapalı bir sistem olarak görme eğilimindeki bir kısım görüşlere karşı iyi bir

gözlemdir. Şimdi dönemler itibarıyla kamu yönetiminde egemen olan düşünsel akımları gözden geçirelim:³⁰

3.2.1. YÜZYILIN BAŞLARI: KLASİK YÖNETİM-NEOKLASİK İKTİSAT

Üretim tekniğinin değiştiği ve otomasyonun keşfedildiği yüzyılın başı, mekanik düşüncelerin yaşamın her alanında egemen olduğu bir dönemdi. Herşey belli bir düzen, intizam ve disiplin içinde cereyan ettiğinde daha verimli olurdu. Dolayısıyla devletin örgütlenmesi de bu yönde olmalıydı. Weber'in teknik anlamda rasyonelleşme için kullandığı birbiriyle uyumluluk, sistematik düzen, hesaplanabilirlik, denetim ve sistematik planlama (Bağce:2004) unsurlarının hepsi kamu örgütünün temel değerleridir. Devlet ekonomik alanda etkin, koruyucu duvarlarla ulusal sermayeyi gözetten bir çizgide işlevini sürdürmektedir. Kamu yönetiminin yapısı ayrıntılı kurallara, gayrişahsiliğe, katı hiyerarşiye dayanan, kariyer esaslı ve bir ölçüde merkezîyetçi niteliktedir. Devletin kamusal mal ve hizmetleri kendi örgütü vasıtasıyla doğrudan görev alarak üretmesi ve dağıtması gerektiği düşüncesi egemendir ve kamu örgütü buna göre şekillendirilmektedir. Siyaset ve idare birbirinden ayrı olgular olarak işlenmekte; kamu yönetimine yönetimin özel bir türü nazarıyla bakılmaktadır.

3.2.2. 1930-1960: SOSYAL REFAH DEVLETİ

1929'un korkunç kâbusuyla neoklasik ekonominin terk edilişi kaçınılmaz olmuştur. Bunalım yılları ile sosyal patlama endişesi içine düşülmesi, kitlelerin durumunu gözetten yeni politikaların üretilmesini ve kamu örgütünün buna göre yeniden dizayn edilmesini gerektirmiştir. Bunun sonucunda sosyal refah devleti ilkesinin ülke anayasalarına girerek toplumcu kurtuluş reçeteleri ürettiği görülmektedir. Aynı zamanda II.Dünya Savaşı'nı da yaşamış olan kitlelerin sosyal kalkınması açısından başka bir yol

³⁰ Bir önceki bölüm bu konuda aslında detaylı bilgileri içeriyor. Ancak burada amacımız kamu yönetiminin etkileşime açık olduğunu ve yükselen değerler perspektifindeki değişimlerin onun bir tür kaderi olduğunu gösterebilmek. Bu bakımdan ayrıntıya girilmeksizin, yalnızca birkaç cümle ile yaşanan şartlara ve buna kamu idaresinin verdiği tepkiye işaret etmek amaçlanmaktadır.

gözükmemektedir. Sosyal refah devleti olgusu, bir başka boyutuyla, yükselen komünizm tehlikesine karşı batılı devletlerin sübap arayışlarına da yanıt vermekteydi. Bu ilkeyle, liberal toplum içinde, bireysel sosyal gereksinimler kapitalist sistemle hiç çatışmadan devlet eliyle gideriliyordu. Kamu örgütünün büyümesi ve hantallaşması sonucunu doğurmuş olsa da eda ettiği fonksiyon düşünülürse mükemmel bir enstrümandı ve maliyetleri bu bakımdan katlanılabilirdi.

3.2.3. 1960'LARDA KARŞILAŞTIRMALI KAMU YÖNETİMİ

"Başka ülkelerin deneyimlerinden yararlanma, başka ülkelerde geliştirilmiş olan yönetim tekniklerini, yenilikleri öğrenme, bunları kendi ülkesinin yönetimine uyarılama" (Emre:1998) düşüncesi temelinde daha çok akademik yaşamın bir parçası olarak gündeme gelmiş bir konu olan karşılaştırmalı kamu yönetimi 1960'ların popüler konusudur. İkinci savaştan sonra, yıkılan devletlerin onarılması ve savaş yaralarının sarılmasında; daha sonraları da geri kalmış ülkelerin toplumsal ve ekonomik kalkınmasında kamu yönetimi biliminin çözüm sağlayacağına inanılmıştır. Bu kapsamda pek çok Amerikalı uzmanın dünyaya yönetim tekniklerini öğretmek üzere BM şemsiyesi altında dağıldıkları görülmektedir. Bu konuda bir takım Amerikan vakıf ve derneklerinin fon ve destek sağlamaları ile çalışmalar çok büyük boyutlara ulaşmıştır. Ülkemizdeki TODAİE'nin de bu kapsamda kurulduğu antrparantez belirtilebilir. Ancak bu etkinliklerin Amerikan dış politikasının bir ürünü olarak "*pazarlandığı*" ortaya çıkınca, karşılaştırmalı kamu yönetimine olan ilgi tamamen sönmüştür. "Kamu yönetiminde evrensel özellikleri ortaya çıkarmak" olarak bir amaç tanımlaması yapılmış olmasına rağmen, bu çalışmaların "*düşüncesiyle, ampirik boyutu ile, kavramsallaştırılması ile sömürgeci*" (Güler:1994) olduğu gerekçesiyle inandırıcılığı tamamen ortadan kalkmış ve rafa atılmıştır. Aynı zamanda toplumların ekonomik ve sosyal kalkınmışlıklarının sağlanmasında ekonomik politikaların daha ön planda tutulması gerektiği yönündeki yeni kanı ile kamu yönetimine olan ilginin de sönmümlenmesi konunun unutulmasında ayrıca katalizörlük yapmıştır.

3.2.4. 1970'LER: KRİZ YILLARI

1970'li yıllar yaşanan petrol krizinin çalkantısının kamu yönetiminde de hissedildiği yıllardır. Kamunun hantallaştığı, artık sosyal devlet olmanın sosyal maliyetini çekemez olduğu görüşü yer etmeye başlamış, ancak sığınabilecek kuramsal bir şemsiyenin henüz açılmamış olması nedeniyle politik istikamet belirlemenin güçlüğü yaşanmaktadır. Yeni yeni yeşeren kamu işletmeciliği benzeri yaklaşımlar, özel işletmeciliğin dahi Japon istilâsı ile sarsıldığı bir dönemde güçlü bir yankı bulamamıştır. Ancak 1980'lerde yaşanacak dönüşümün tüm dünyada temelleri atılmaktadır. 1960'larda kalkınma yolunda tüm dünyaya kurtuluş reçeteleri öneren kamu yönetimcileri yerlerini 1976'dan itibaren gittikleri ülkelere dahiyane çözüm formülleri (!) sunan iktisatçılara bırakmışlardır.

3.2.5. 1980'LERDE KÜÇÜLEN KAMU

Yeni gelişen sağ politikalarla birlikte sosyal devlet olgusu sorgulanmaya ve yer yer kırılmaya dönmüştür. 1970'lerin sonlarında ekilen tohumlar tutmuş ve kamu idaresinin özel idareden farklı bir yönü olmadığı vurgusu güçlenerek tüm kamusal etkinliklerin ekonomik faaliyet kapsamında değerlendirilmesi revaç kazanmıştır. Dolayısıyla verimlilik en önemli düstur olarak öne çıkmıştır. Böylece büyük bir özelleştirme kampanyası başlatılmıştır. Bu hengâmede yalnızca verimsiz kamu işletmeleri değil, devletin üretim sektöründeki olabildiğince bütün girişimleri satışa çıkarılmıştır. Böylece kamunun örgütsel büyüklüğünde önemli bir düşüş beklenmiştir. Bununla birlikte kamu kesimi büyüklüğünü gösteren toplam kamu harcamalarının GSYİH'ye oranının 1975'ten 1992'ye, o da çok çok küçük rakamlarla olmak üzere İngiltere ve İrlanda dışında, hiçbir OECD ülkesinde gerileme göstermediğini saptamak şaşırtıcıdır. Bütün özelleştirme başarısına rağmen kamunun harcamalarında azalmaya gidememesi onun büyüklüğünün zedelenmesini engellemektedir.

3.2.6. 1990'LARDA YÖNETİŞİM, İYİ YÖNETİŞİM³¹

Yönetişim

1980'li yıllarda neo-liberal politikaların dünya ölçeğinde yaygınlaşmasına tanık olunmuş ve 1990'larla birlikte bu politikalar yıkıcı etkilerini (ekonomik krizler, işsizlik, yoksulluk gibi) göstermeye başlamıştır. Bu dönemde yaşanan mali krizler (Meksika'dan başlayarak Uzak Doğu'ya ve en son Arjantin ve Türkiye'ye uzanan), bir anlamda neo-liberal politikaların başarısızlığını göstermektedir. IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası finans kuruluşları aracılığıyla desteklenen ve sürdürülen bu politikaların ortaya çıkardığı mali krizleri ve toplumsal sorunları, reform programlarının gereği gibi uygulanamamasına bağlayan neo-liberalizm, "kriz sonrası uyum" programlarıyla yeni bir dönemece işaret etmektedir. Ancak, ekonomide beklenen başarının gerçekleşmemesi ve yükselen toplumsal muhalefet neo-liberalizmin ideolojik hegemonyasını yıkmamıştır. Bu dönemde başlangıçtaki argümanlarını yeniden gözden geçirme ve tanımlama ihtiyacı duyan neo-liberalizm vurguyu devlet üzerine yaparak, ideolojik söylemlerini bunun üzerine inşa etmeye başlamıştır. Böylelikle, 1980'lerin "minimal devlet", "optimal devlet" söylemleri yerini "piyasa-dostu devlet", "yönetişim" ve "etkin devlet" söylemlerine bırakmıştır.

1980'lerden bu yana, devletçi müdahale araçlarını tasfiye eden neo-liberalizm 1990'ların ortalarından itibaren düzenin kendini yeniden kurması sürecinde devlete yönelik söylemlerini değiştirmiştir. Neo-liberal stratejinin kendine özgü devlet projesi "yönetişim modeli" üzerine inşa edilmektedir. Bu model ile neo-liberalizm yeni bir düzenleme projesinin geliştirilmesi ve uygulanması sürecini başlatmıştır.

1980'li ve 90'lı yıllara damgasını vuran kamu işletmeciliği yaklaşımı ile küresel ölçekte devletler, piyasa türü mekanizmaları ve özel sektöre özgü

³¹ Bu bölümde Selime Güzelsarı'nın Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları isimli çalışmasından yararlanılmıştır.

yönetim tekniklerini kamu sektörüne uyarlamada hızla yol aldılar. Özelleştirme, deregülasyon ve piyasalaştırma girişimleri ile temelde devletin geriye çekilmesinin ardından, kalan bütünlüğün bir “şirket” gibi yönetilebileceği öngörüldü. Ancak, neo-liberal programların tıkanma sinyallerini vermeye başladığı yıllarda bu programa meşruiyet sağlayan yaklaşımlar da eleştirilere konu olmaya başladı. Siyasal, toplumsal ve ekonomik kurumlar arasındaki ilişkiler bütünüün ihmal edildiği vurgulanarak, “devlet-piyasa karşıtlığı”³² söyleminin yerine yönetim modeli altında “devlet-piyasa-sivil toplum ortaklık ilişkileri” üzerinden bir söylem yükselmeye başladı. Bu dönemde, işletme tekniklerinin devlete ithalinin uygulamadaki sonuçları bakımından sınırlarına ulaştığı ve işletmeciliğin devletin ihtiyaçlarını tam olarak karşılayamadığı kabul edilerek, devletin özel sektörden daha farklı ve daha karmaşık yönetim sorunlarına içkin bir alan olduğu dile getirildi. Ama esas sorun neo-liberal projenin tıkanmasıydı.

Kamu işletmeciliğinde olduğu gibi yönetim modelinin en baskın uygulama biçimleri de neo-liberalizmin krizini derinden yaşayan İngiltere’de ortaya çıkarak küresel bir eğilim kazandı. Bu gelişme kamu yönetimi incelemelerinde ve akademik yazında yoğun bir ilgi gördü. Kamu işletmeciliği yaklaşımından bir “kopuş” olarak değerlendirilen bu yeni yönetim modelini temel alan akademik topluluklar görüntüde işletmecilik tarzına karşı eleştirel bir tutum takınarak, kendi model önerilerini bu karşıtlık üzerine inşa etmeye başladılar. Bu eleştirilerin genelinde, birincisi yeni kamu işletmeciliğinin önermeleriyle desteklenen kamu yönetiminde işletmecilik yaklaşımının devletin “düzenleyici” ve “yönlendirici” rolünü dışarıda bıraktığı, siyaset ve yönetim arasında yapılan yanlış ayrımı ise meşrulaştırdığı dile getirilmektedir. Örneğin, kamu işletmeciliği reformu anlayışının modernleşme projesinin bir parçası olarak görülmesi gerektiğini ileri süren Coombes, kamu

³² Devlet ve piyasa kavramlarının birbirinden bağımsız gerçeklikler olarak görülmesi, aslında, liberal kuramcılarının başından beri savdukları temel savlarından biridir. Oysa, liberal söylemde dile getirildiği gibi, devlet ile piyasa ne birbirine karşıt ne de birbirinin alternatifidir. Aksine, bu ikisi her zaman için birbirini tamamlar. Devlet ile piyasanın baştan birbirinden bağımsız gerçeklikler olarak ele alınması sorunlu bir yaklaşıma temel oluşturur; dolayısıyla da piyasa sürecinin ve verili sınıfsal belirlemelerin dışında bir devlet kavramlaştırmasının da yolu açılmış olur.

işletmeciliğinin, bir yandan siyasî ve hukukî otoritenin biricik kaynağı olan “devlet”, diğer yandan da “piyasalar” aracılığı ile örgütlü kolektif faaliyetlerin bütününe yansıtan “sivil toplum” arasındaki ilişkinin nasıl yönetileceği sorusunu gündeme getirmesi bakımından modern bir problemi nitelendirdiğini ileri sürmektedir. Buna göre, eğer piyasa ekonomileri içinde kamu yönetimlerinin radikal bir değişimi öngörülüyorsa, bu değişim doğrudan devlet ve sivil toplum arasındaki temel ilişkiyi de dönüştürecektir.

İkincisi, yeni kamu işletmeciliğinin merkezî bileşenleri temelde örgüt içine odaklanarak, özellikle personel yapısında, örgütlenme ve yönetim tarzında önemli değişimlerin gereğine işaret etmektedir. Örgüt-içi düzenlemeleri temel alan bu yaklaşımda, amaçlar önceliklidir; sonuçlara ve rekabete vurgu vardır. Oysa, kamu işletmeciliği toplumsal ve siyasal bağlamından ayrıştıramaz. Devlet yönetimi ve örgütlenmesi de bu bağlamın dışında tutulamaz. Dıştan-içe doğru bir analiz önemlidir. İşletmecilik yaklaşımını içe dönük olmakla eleştiren bu görüşler, sadece iç yönetim yapıları ve örgüt içi düzenleme ile sınırlı kalmayacak, kamu örgütleri ve bu örgütlenmelerin sosyal-siyasal çevreleri arasındaki dış ilişkileri de kapsayacak yeni bir kavramlaştırma önerisi getirirler. Böylece, kamu işletmeciliği kavramı “kamu yönetimi” ve ardından “yönetişim” kavramları doğrultusunda genişletilir. Bu gelişmelerin gerisinde ise devletle toplum arasında kurulacak yeni ilişki biçimlerinin nasıl olacağı sorusu yatmaktadır.

Ancak, yönetim söyleminin kamu yönetimi alanında yükselen yeni kamu işletmeciliği paradigmasından bir kopuşu gerçekleştirdiğini söylemek oldukça güçtür. Yönetişim, kamu yönetimine yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı ile hem kesişen hem de ondan ayrılan yeni bir paradigma olarak yansımaktadır. “Kamu yönetimi”, “yeni kamu işletmeciliği” yaklaşımına karşı olmaktan çok, kavramın kapsamını genişleten alternatif bir öneri olarak ortaya çıkmış, “işletmecilik” kavramının işletme-benzeri, piyasa yönelimli yorumlanışını genişletme çabasına verilen bir yanıt olmuştur. Başka bir deyişle, kamu yönetimi ile “devlet işletmesinin etkinlik ve etkililik ölçülerinde işletilmesinden daha fazlasını gerektirdiği” vurgulanmaktadır. Amaç kamu

işletmeciliği ile devlet içinde başlatılan piyasalaştırma girişimlerini, rekabet, etkinlik ve etkililik gibi ekonomik ölçütlere göre tanımlanan toplumsal ilişkiler alanına doğru genişletmektir.

1990'lı yıllardan bu yana sosyal ve siyasal kuramın önemli tartışma konularından biri haline gelen yönetişimin kullanım alanının işletme yönetiminden başlayarak, iktisat, siyaset ve kamu yönetimi alanlarına uzanması ve yerel (urban governance), "ulusal" ve "uluslararası" yönetişime (global governance) kadar genişlemesi, kavramın tek bir anlamından söz edilmesini güçleştirmektedir. Yönetişimin kuram öncesi ve eklektik bir yapıya sahip olduğunu ve Antik Yunan'da kullanılan "dümen tutma" (steering of boats) kavramının izlerini taşıdığını belirten Jessop'ın tanımlamasına göre, kavram esas olarak yönetimle hem çakışan hem de ondan ayrılan bir tür yönlendirme, rehberlik etme ve yönetme tarzı ve eylemidir.

"Yönetim" kavramından türetilen ve son yirmi yıl içinde bu kavramın karşıtı olarak kullanımı popülerleşen yönetişim, "yeni" bir yönetme süreci ya da toplumun "yeni" bir yönetim tarzı ile yönetilmesi anlamında kullanılmaktadır. Ayrıca yönetişim, kamu-özel, devlet-devlet dışı, ulusal-uluslararası aktörler tarafından gerçekleştirilen bir işlev olarak tanımlanmakta ve bunlar arasındaki yeni etkileşimsel ilişkilerin gelişimini kavramsallaştırmada kullanılmaktadır. Bunun anlamı, yönetimin sadece devlet tarafından yürütülen bir süreç olmadığı, bu sürece özel sektör ve sivil toplumun dahil edilmesi gerektiğidir. Siyasal iradeye devletin yanısıra özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının katılımını öneren yönetişim, bunun gerçekleşmesi için yeni bir yönetim tarzının gerekliliğini ortaya koymaktadır. Ayrıca, küreselleşmeci kuramcılarının ileri sürdükleri, küreselleşmenin geri döndürülemez süreci ile birlikte ulus-devletlerin güç kaybettiği, hatta bittiği savlarının yükseldiği bir dönemde tanımlanan yönetişim, artık yönetme işlevinin ulus-devletlerle de sınırlandırılmayacağını, uluslararası sermayenin ve NGO'lar olarak tanımlanan küresel sivil toplum örgütlerinin yönetme sürecine dahil edilmelerini öneren bir yönetim tarzıdır. Dolayısıyla, yönetişim küreselleşmenin geri döndürülemezliği ve bu süreçte ulus-devletin yönetme

kapasitesini yitirdiği savına dayalı olarak küresel kapitalizm gerçekliğine uygun yeni bir iktidar tarzı ve devlet anlayışını geliştirmeyi amaçlamaktadır.

Yönetişim, neo-liberalizmin sınırlarına ulaştığının kabul edilmeye başlandığı 1990'lı yıllarda küreselleşme söyleminin bir parçası olarak popülerlik kazanmıştır. Bir uygulama olarak yönetim, neo-liberalizmin ekonomik verimsizlik sorununu çözme arayışında iken, bir söylem olarak yönetim toplumsal meşruiyetin kurulmasına, bir dizi konunun siyasal boyutunu örterek, aracılık yapmaktadır. Dolayısıyla, yönetim, küreselleşme sürecinde devletlerin uluslararası finans kuruluşları karşısında kendi ekonomik yürütme güçlerini yitirmeleri, yapısal uyarlama politikalarının beklentilerin tersine ortaya çıkardığı toplumsal yıkımlar, özel sektör yönetim tekniklerinin kamu sektörüne taşınmasının ortaya çıkardığı yeni sorunlar, yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının ve uygulamalarının uluslararasılaşması ve kamunun hesap verebilirliğini yitirmesi gibi gelişmelerin siyasal içeriklerini ve ideolojik arka planını gizleyen bir söylem olarak son derece önemli bir işlevi üstlenmiştir.

Yönetişimin gerisinde yatan dinamiklerin açıklanması için dönemin siyasal-toplumsal tablosunun anlaşılması gereklidir. Sosyal devlet kazanımlarının tasfiye edildiği günümüzde, her şeyin giderek piyasaya tâbi kılındığı, etkinlik, kârlılık, büyüme gibi ekonomik ölçütlerin toplumsal yaşamın tüm alanlarına nüfuz ettiği bir sürece girilmiştir. Bu durum karşısında, gerek uluslararası düzenin gerekse ulus-devlet formlarının bu yeni oluşuma göre yeniden yapılandırılması gerekiyordu. Bu yapılanma bugün yönetim formülü ile hayata geçirilmektedir. Devlet dışındaki aktörlerle birlikte devleti yönetme anlamında yönetim, devletin piyasalaştırılmasıdır; yani, "devletin toplumla veya diğer aktörlerle piyasa mantığı ile ilişkilendirilmesidir". Siyasal sürece, devleti temsilen bürokrasinin yanı sıra sermayeyi temsilen özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin katılımını öneren yönetim, asıl olarak piyasa aktörlerinin siyasal süreci doğrudan belirleyebileceği yeni bir yönetim tarzını ve iktidar yapılanmasını amaçlayan bir modeldir. Bu eleştirileri taşımakla

birlikte örgüt modelini oldukça yumuşak bir zemine kaydırması bakımından dikkat çekici bir uygulamadır.³³

Böylece NPM'in uygulamalarına yönelik eleştirilerin benzerlerine maruz kaldığı görülen "yönetişim" modelinin de büyük ölçüde ideolojik arka planı ile ele alındığı göze çarpmaktadır. Bu eleştirel söylemlerin doğruluk ve tutarlılık değerlendirmeleri bir yana, sarih bir gerçekliğin üstünü örtmek pek mümkün gözükmemektedir. Tezimizin başından beri vurgulamakta olduğumuz demokratik evrim sürecinde, tarihsel açıdan, yönetim modeli, bir üst basamağı işaret etmektedir. Zira yalnızca NGO tarzı örgütlenmelerin demokratik gelişim içindeki yeri dikkate alındığında bile, bu örgütlerin muhalif gruplaşma odakları olmaktan karar alma sürecinin bir parçası olmaya doğru evrildikleri görülmektedir. Dolayısıyla, ideolojik kritiği bir yana bırakılırsa, sosyal gelişim çizgisi itibarıyla "yönetişim" tam da olması gereken yerde konumlanmaktadır.

İyi Yönetişim

Şeffaflık, adillik, hesap verebilirlik ve sorumluk gibi vurguların üzerinde yükselmekte olan bir başka kamu yönetimi modeli olan iyi yönetim de son yılların yükselen değeridir. Yönetişimden farklı bir mantıkla demokratik katılımı esas alarak toplumsallığı ön plana çıkarmakta olan iyi yönetim modeli, BM tarafından, başta gelişme çabasındaki ülkeler olmak üzere tüm dünyada teşvik edilmekte ve finansal olarak da destek sağlanmaktadır.

Kısa bir süre içerisinde, kamu yönetiminden siyaset bilimine; uluslararası ilişkilerden ekonomiye kadar pek çok farklı bilimsel disiplinin ilgi alanlarından biri haline gelen iyi yönetim kavramı, *kamunun yakından ilgilendiği hususlar hakkında, iktidarın nasıl kullanılması, siyasal kararların nasıl, neden alınması ve yurttaşların kendi sözlerini kabul ettirebilmeleri için*

³³ Güzelsarı gibi mevzuu olumsuzlamakta olan Güler'e göre yönetim "tekellerin yeni iktidar formülü"dür ve kesinlikle anti-demokratiktir. Bu süreci, yönetim ideolojisinin anlattığı gibi "şeffaflaşma", "hesap verebilirlik", "katılımcılık", "demokratikleşme" gibi "tuhaf" ve "süslü" kavramlarla açıklama girişimleriyle, zihinler bulandırılmak istenmektedir.

neler yapmaları gerektiğiyle ilgili olan kurum, süreç ve gelenekleri de göz önüne alarak sorumlu ve duyarlı bir biçimde güç kullanımı anlamında kullanılmaktadır.

İyi yönetim, merkezîleşmeden adem-i merkezîleşmeye, kaynak dağıtımını sağlayan devletten düzenleyici devlete, kamu hizmetlerinin yönetiminden piyasa ilkeleri doğrultusunda bir kamu idaresi anlayışına ve devletin öncülüğünden özel sektör ve kamunun işbirliği ilkelerine geçişin ifadesi olmaktadır.

Açıklık ve saydamlığa önem veren, savurganlığı engelleyen, rüşveti ve yolsuzluğu önleyen iyi yönetim yaklaşımının açık piyasa ekonomisi için bir zorunluluk olduğu vurgulanmakta ve küreselleşme bağlamında tüm devletlerce hayata geçirilmesi yönde çabalar sarfedilmektedir.

Netice olarak iyi yönetim; devlet yönetiminde temsil, katılım ve denetimin, etkin bir sivil toplumun, hukukun üstünlüğünün, yerinden yönetimin, yönetimde açıklık ve hesap verme sorumluluğunun, kalite ve ahlâkın, kurallar ve sınırlamaların, rekabet ve piyasa ekonomisi ile uyumlu alternatif hizmet sunum yöntemlerinin ve nihayet dünyada gerçekleşen dijital devrime (yeni temel teknolojilerdeki gelişmelere) uyumun mevcut olduğu bir siyasal ve ekonomik düzeni ifade etmektedir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİNİN GELECEĞİNE BAKIŞ

Bugünümüzü çizen tarihsel egemen olan batı, görünen gelecek açısından da bu hegemonyasını en azından epey bir süre sürdüreceğe benzemektedir. Bu bağlamda batının yükselen değerlerinin bizim için de gelecek açısından ayırt edici nitelikler taşıyacağını söylemek yanıltıcı olmayacaktır.

İkinci ve üçüncü bölümde görüldüğü üzere kamu yönetimi kuram ve örgütü de yükselen değerlerin ve buna bağlı beklentilerin yönünde kendini zamanla dönüştürmektedir. Dolayısıyla önümüzdeki dönemde de benzer biçimde ayırt edici niteliklerin kamu yönetiminin oluşumunu şekillendirmede önemli fonksiyonlar icra edebileceği söylenebilir.

Bu anlayışın penceresinden bakarak öncelikle düşünsel anlamda moderniteden postmoderniteye ya da ikinci moderniteye yolculuk eden batı dünyasının bu yolculuk sırasında kamu yönetimine ve onun felsefe planında gerisinde yatan ideolojisine dönük kısa bir bakış atılacaktır.

Daha sonra, yükselen değerler perspektifinden, bu değerler içinde en ayırt edici olanlara değinilmeye çalışılacaktır. Buradaki seçim tercihinde, kamu yönetiminin dönüşümüne en çok etki yapması muhtemel olanlar içinde yine tezimizin temel teması olan bireyin özneleştirilmesi süreci içerisinde değeri daha yüksek görülenler üzerinde durulmaya çalışılacaktır. Bu kapsamda küreselleşme, yerelleşme, esneklik, katılımcılık, e-devlet, performans yönetimi, postbürokrasi, kültürel vurgular, öğrenen örgütler, çevreci beklentiler, feminist hareketler ve etik yaklaşımlar gibi konuların işlenmesi amaçlanmaktadır. Bu olguların her birinin başlı başına bir tez konusu olacağı açıktır. Bu sebeple detaya inmeksizin, kavramın ne ifade ettiği ve bunun kamu yönetiminde beklenen etkisinin ne olacağına dair kısaca durulmakla yetinilecektir. Bu noktada, özel bir önem atfettiğimiz etik bahsi ise

diğerlerinden biraz daha fazla vurgu ile bir sonraki bölümde işleneceğinden, yalnızca kısa bir belirtimle geçilecektir.

4.1. POST (YENİ) MODERNLİĞİN ETKİSİ

Modernitenin yerleşmesi, insanın Orta Çağ'da yüklendiği dinsel kulluk görevini aydınlanmanın etkisiyle modern çağlarda bırakıp kendini; rasyonalitesini merkeze alması; bilimin, bilimsel düşüncenin, pozitivistizmin yaşamın tüm alanlarına nüfuz etmesi sonucudur. Kurtuluş reçeteleri ile ütopyik gelecek umutlarının sekülerleşerek yeryüzünde vaadedilmiş cennetin kurulabileceği öngörüsünü barındıran bu söylem, pratiğiyle, tarihin en yıkıcı sonuçlarını yaşama geçirmesi gerçeğinden ötürü şaşırtıcı bir tezata sahiptir. Bilişsel araçlar, ahlâksal, kılışsal ve estetik anlatım ve uslamlama yapısı gerçekleşen değişim sonucu kaynağını yeryüzünden almaya başladı. Ama ne var ki bu vasıtalar bireyselleşemedi; aksine özel uzmanların denetimi altına girdi. "Ortaçağda tanrının, dinin kulluğunda olan insan bu sefer de modern çağın yücelttiği olguların, otoritelerin kulluğuna soyunmuş oldu" (Kale:2002). Bu ise bugün gelinen noktada bir meşruiyet sorunun doğmasına yol açmıştır.

Şimdi burada bir postmodernite-ikinci modernite tartışması yapılması yoluna gidilmeyecektir. Çünkü uluslararası düzeyde yaşanmakta olan ve ulusları da peşinden sürükleyen mevcut değişimlerin ne ölçüde köklü kopuşlar içerdiği konusu tez alanımızın dışındadır. Ancak ister bu kopuş radikal bir değişimi işaret ederek modernizmin sonu postmodernizmin doğuşu olarak simgelensin, isterse modernliğin tıkanmışlığının yine modern bir söylemle eleştirisi olarak nitelendirilsin, yaşanan değişimlerin gerçekliğine, güçlülüğüne, dönüştürücülüğüne gölge düşmeyecektir. Çünkü bugün gelinen noktada her halükârda bir modernite krizinden bahsetmek mümkündür ve bu kriz liberal demokrasilerin meşruiyetini sorgular boyutlara ulaşmıştır. Bugün yaşanmakta olan demokrasi tartışmaları bizzat liberal söylemin üzerimize giydirdiği gömleği sorgulamaktır.

Modern yaklaşımlar evrensel ve mutlak olan çözümler sunmaktadırlar ve her soruna çözüm üretme konusunda doğal bilimlerin tartışılmaz yetkinliğine başvurmanın yeterliliğini, başarısızlıkların bir metodoloji hatası meselesi olduğunu savunurlar. Pozitivist içeriğinden ötürü kültür, etik, din, yaşamın anlamı, felsefe gibi konular akılcılığın dışında sayılarak üzerinde konuşulması anlamsız addedilmiştir (Kale:2002).

Ancak modernizmin etkileriyle yaşanan dipsiz acılar ve sancılar, son dönemde akla, bilime ve uygarlığa güvenin zedelenmesi sonucunu doğurmuştur. Einstein'ın rölativiteyi ilan etmesi ise mutlak gerçeklik ve gerçeğin değişmezliği ilkelerini ciddi biçimde sorgulatır olmuştur. Bu bağlamda önceleri bir kaçış sendromu olarak sanatsal çalışmaların mekanistik dünyayı reddeden bir yaklaşım içine girdiği görülürken, zamanla eğitimden yönetime, modern söylemin dikte ettiği her mevzu gözden geçirilmeye başlanmıştır.

“Sanatta, mimaride ve diğer alanlarda modernliğin aşılarak post-modern dönemin başlaması, yönetim kuramlarında da bir paradigma değişimine neden olmuştur. Değişen toplumsal, siyasal ve örgütsel koşullar nedeniyle artık modern teorinin öngördüğü ‘kişiliğini ve özgürlüğünü örgütsel hedefler doğrultusunda feda eden bireyler’ yerine ‘kişiliğine daha bağlı ve özgürlüğü bir değer olarak benimseyen birey tipi’nin ortaya çıkmakta olduğu görülmektedir” (Ateş, 2004).

Yeni söylem içinde birey; farklılığın, çoğulculuğun ve çeşitliliğin bir unsuru; genel geçerliliği savunulan önermelere karşı kuşkulu; ruh ve beden biçimindeki insan bölünmüşlüğü reddeden; doğrunun ne olduğuyla değil, nasıl kurulduğuyla ilgilenen bir özne konumundadır. Edilgenlikten etken olmaya sıçratılmıştır. Bunun sağlanması için de eğitimin yeni kurguya yönelik işlemesi en önemli payandadır.

Kendi içinde bile belli bir bütünlüğe sahip olmayan bu yeni söylem pek çok kritiğe maruz kalmış olmakla birlikte, bireyin özne olma çabasında

gelenen noktayı göstermesi bakımından son derecede önemlidir. Artık birey kendi bakışını dikte edebilecek güçte kabul edilmektedir. En azından buna hakkı olduğunda kimsenin kuşkusunu bulunmamaktadır. Örgütsel formlar da bireyin bu yönlü taleplerini dikkate almak ve buna göre şekillenmek durumundadırlar. Üretim metodları da buna göre yeniden düzenlenmek zorundadır.

4.2. TRENDLER

Küreselleşme

Aslında bu çalışmada yeterince vurguda bulunamadığımız bir husus teknolojik değişimdir. Teknolojik donanım öylesine etkili bir biçimde değişim yaratmaktadır ki ülkelerin bir önceki on yılları ile bir sonrakini neredeyse bambaşka ülkelermişçesine değişime uğratabilmektedir. Aynı biçimde teknoloji dünyasının süper atılım çağı olan son yıllar örgüt modelinin de bu gelişmeden mütevellit değişime uğradığı yıllar olarak karşımızda durmaktadır. Bu değişim, hem örgütlenme kolaylığı ve enstrümantal pratikliklerden kaynaklanmakta hem de teknolojinin bir takım ideolojik dayatmaları zorunluluk hâline getirmesinden dolayı olmaktadır.

Buna en iyi örnek sanırım küreselleşme sayılabilir. Elektronik ve bilişim devrimiyle toplumsal ve ekonomik alandaki pek çok etkinlik kolayca uluslararasılaşmakta, hatta Drucker'ın deyişiyle ulusaşırılaşmaktadır (2000b:117). Dolayısıyla küreselleşme kapsamında yaşananları toplumsal ilişkilerdeki yeni bir dönem olarak algılama yerine teknik gelişmelerin ışığında geçmişten geleceğe uzanan çizgide yaşanmakta olan bir süreç olarak adlandırmak daha yerinde olacaktır.

Bu kapsamda "eskiden beri var olan kimi bağımsız değişkenlerin bu uluslararasılaşma ya da ulusaşırılaşma çerçevesinde bağımsızlıklarını yitirerek bağımlı değişkenlere" dönüştükleri gözlenmektedir. "Örneğin bağımsız ulusal devletin Avrupa Birliği içerisinde devletlerüstü bir başka

otoriteye bağlanması durumunda, bununla ilişkili olarak ulusal kurumların bir takım değişimler yaşaması kaçınılmaz olmaktadır” (Ergun:1997).

Bu durum ise kimi yazında bir kriz algılaması içinde ele alınmaktadır. Devletin, yurttaşlığın ve ekonominin bir tür krizi biçiminde yapılan bu konumlandırma aslında yanıltıcı bir argümana sahiptir. Oysa gerçekte yaşanmakta olan süreç, Keyman’ın (2003) sözünü ettiği gibi, *devletin değil, ulus devlet içinde ayrıcalıklı normatif bir konuma yerleştirilmiş “devlet egemenliği söylemi”nin meşruluğuna; ekonomik alanın değil, ulusal pazarı ve devlet endeksli ulusal burjuvaziye öncül kılan “ulusal kalkınma söylemi”ne; kimlik taleplerinin değil, hayalî bir topluluk kurgusu üzerinde hareket eden ve farklılıkları aynılaştırma işlevi gören “ulusal kimlik söylemi”nin temsiliyetine dair krizleri muhtevî olarak nitelenebilir.*

Diğer taraftan gerçekte bugün en ciddi biçimde küreselleşmiş olan olgu para akışıdır. Ne mal ve hizmetlerin dolaşımı, ne örgütsel benzeşmeler ne de idarî yapılardaki düzenlemelerin hiçbiri para akışı ölçüsünde hızlı bir biçimde dünyayı dolaşamamaktadır. Dolayısıyla para son derecede akışkan bir materyal hâline gelmiştir. Böylelikle teknolojik olanakların elverişliliği sayesinde kendisi için en uygun ortamları bulma ve oraya yerleşme temayülündedir. Paranın bir güç olarak ne ifade ettiği ise izahtan varestedir. Dolayısıyla böylesine ciddi bir güç unsurunun dünyanın yer yanında serbestçe dolaşımını sağlayacak uluslararası, ulusal ve yerel düzenlemelerin global olarak aranması kaçınılmaz olmuştur. Bu mekanizmanın aynı zamanda doğal olarak küçük ekonomileri kapitalist egemenlerin istekleri doğrultusunda yönlendirmenin bir aracı olarak kullanıldığına dair eleştiriler de mevcuttur. Bu çerçevede paranın globalleşmesi, teknolojik olanakların gücü sayesinde peşinden hukuksal, idarî derken kültürel küreselleşmeleri de beraberinde taşımıştır. Bununla birlikte mesele bir para mekanizması olmayı aşalı çok olmuştur.

Yeni düzlemde, bütün devletlerden küreselleşen formasyonlara açık olmaları ve kendi iç dinamiklerini bu yönde yeniden inşa etmeleri

istenmektedir. Bu çerçevede bütünlük açısından birbirine benzeşen ve küçük küçük kapitalist toplum adacıklarından oluşan bir dünya yaratmanın pratiği gözlenmektedir. Fakat aynı zamanda kapitalizmin siyasî boyutu olarak nitelenebilecek liberal düşüncenin insanı özgürleştirmeyi amaçlayan doğası gereği, özgürlükçü düşünceler de bütün dünyayı kuşatmış durumdadır.

Yerelleşme

Gidişat bir yandan küreselleşme çerçevesinde devletin dış dinamiklere göre şekillenmesi yönünde baskı oluştururken, diğer yanda aynı baskının bir başka boyutunda yerel değerlere önem verilmektedir. Bu duruma Bauman (2002), “ekonomik küreselleşme, kültürel kabileleşme” demektedir. Yeni platformda her yerelin kendini özgün tanımlamasına olanak tanıyarak var olan farklılaşmaların öne çıkarılması teşvik edilmektedir.

Siyasal güç, meşruiyetini bireylerin desteğinden almaktadır. Siyasal gücün eylemleri bir tür bireylerin ortak girişimi olarak nitelendirilebilir. Bu bakımdan siyasal gücün bireysel destek olmadan varlığı tartışmalıdır. Bu destek ise katılım yoluyla elde edilir. Bu katılım ise en kolay, sağlıklı ve etkin olarak yerel yönetimler aracılığıyla sağlanabilir (Türkbağ:2002). Bu sayede “yerel yönetimler demokraside; bireylere birleşme alışkanlığı sağlayarak halkı yönetimle ilgilendiren birer siyaset okulu oldukları gibi; aynı zamanda yurttaşların birleşmesi yoluyla iktidara karşı bir güvence oluşturan ve bu sayede özgürlükleri koruyan temel kurumlardır” (Türkbağ:2002). İşte bu yaklaşım yerelliği siyasal anlamda öne çıkarmaktadır.

Diğer taraftan, devletin hantallığı bağlamında yerinden yönetim ilkesi uyarınca, işletmeci bir mantık içinde yerel yönetimlerin ön plana çıktıkları görülmektedir. Gerçekten bir hizmeti sağlamanın en iyi yolu olarak bu uygulamanın başarısı açıktır.

Aynı kavramın bir diğer açılımı yerel kültürel taleplerin de bütün içinde dikkate alınması sonucunu getirmektedir. Bu kapsamda etnik taleplerin

kamusal alanın doğal bir parçası olduğu görüşü savunulmaktadır. Bu ise dilin kullanımı, dinsel gereksinimlerin karşılanması gibi muhtelif talepleri karşılayacak düzenlemelerin devletçe karşılanmasını ve devletin yapısını bu tür yerellikleri de kapsayacak biçimde reorganize etmesini gerektirmektedir. Çok kültürlü, ancak belli bir ulus devlet mantalitesi ile bir çatı altında toplanmış toplumlardan oluşan devletler açısından son derecede hassasiyet taşıyan bir konu olan yerellik meselesi olumlulukları ve olumsuzlukları ile kamu örgütünün yeniden şekillenmesinde önemli bir yer işgal etmektedir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nı imzalamış bir ülke olarak Türkiye'nin güçlü merkezî yapısı düşünüldüğünde bu konunun gelecekte uzun süre ülkemizin de gündeminde kalacağı anlaşılmaktadır. Ancak meselenin yalnızca bize özgün bir konu olmayıp, dünyanın her yerindeki yerel unsurlar için benzer koruyucu ve kollayıcı politikaların üretilmesine hâvi olması bakımından geleceğin idarî örgütleri için önemli bir parametre olacağı bugünden bellidir.

Esneklik

1990'ların yönetim ve örgüt kültüründe adı en çok söz edilen kelimesi muhtemelen esnekliktir. Gerçekten örgütsel değişimin yönünü açıklamada en sıklıkla kullanılan sözcük esnekliktir (Jaffee, 2001:155-156).

Örgütsel başarının değişen talep ve durumlara örgütün hızla adapte olabilmesine bağlı olduğu kabulünün doğal bir sonucu olarak esneklik, kurum konseptinin merkezî elemanı olmak durumundadır (Jaffee, 2001:155). Esneklik yöneticilere pek çok farklı durum karşısında kendi pratik çözümlerini sunma olanağı tanır ve bireysel taleplere muhatap kuruluşlarca müşteri tatmininin sağlanmasında en önemli kriterdir. Nitekim örgüt kuramındaki yüzyıllık değişim süreci mutlak ve katı olandan esnek ve değişken olana doğru seyretmiştir. İşletmecilik mantığının esas ögesi olan esneklik bugün kamu örgütleri için de geçerli bir mefhum olarak kamu örgütlerinin yapısının dönüşümünde kullanılmaktadır.

Katılımcılık ve Şeffaflık

Yine modern devletin meşruiyet krizinin çözümü noktasında olmazsa olmaz aranan bir kavram olarak katılımcılık karşımıza çıkmaktadır. Demokrasinin temel argümanı olarak katılımcılık zaten vardır; ancak bu argümanın modern örgüt teorileriyle çelişkisi de bir o kadar ortadadır. “Demokratik katılım uygulaması ve kuramı, monistik bir felsefe üzerinde oluşturulmuş yönetim ve örgütlenme anlayışıyla çok açık bir biçimde gelişmektedir. Modern örgüt kuram ve pratiği hiçbir koşulda örgütün ve örgüt içi güç ilişkilerinin yoğunlaşması (merkezleşmesi) ve buna bağlı olarak da yönetimin bu gücün yönlendirilmesi etkinliği olarak tanımlanmasından vazgeçmemektedir. ...[Geçerli olan] modern topluma hâlâ egemen olan tekli paradigmanın etkisini sürdürdüğüdür. Egemen paradigma ise aslında toplumsal denetim amacıyla oluşan örgütsel işlevliliğin bir başka düzlemde yeniden tanımlanması ile belirlenmektedir. Bu kaydırılmış düzlem ise teknik ussallık ve uzmanlık temelleri üzerinde kurulmaktadır” (Üstüner ve Keyman:1995). Dolayısıyla en büyük örgüt olan modern devletin katılımcı demokratik ilke ile uzlaşması kolay gözükmemektedir.

Bu noktada geçmişten günümüze kaydedilen gelişmeyi görmemek mümkün değildir. Yirminci yüzyıl demokrasi düşüncesinin giderek en kutsal toteme dönüştüğü ve artık geri dönüşün olmayacağı ya da dönüşe dair en ufak bir adımın şiddetle yerle bir edileceği ve reddedileceği bir çağ olmuştur. Demokrasinin böylesi kutsallaşması, onun bireye dönük güçlü yönü ile tarihsel akış arasındaki uyumla doğrudan ilintilidir. Demokrasi kendi gelişiminin yanı sıra bireye dönük birçok pozitif yaklaşımı da kaçınılmaz olarak beraberinde getirmiştir; bu da bireyi odaklayan tarihî seyre müthiş bir ivme kazandırmış; ve bu ikisi bir “verimli döngü”³⁴ sarmalında kolay kolay yıkılmaz bir güç olarak tüm dünyayı etkileri altına almışlardır. Bu büyüklü sarmalın etkisini gelişen iletişim altyapısı ve siyasal küreselleşme ile birlikte üzerinde hissetmeyen doğrusu pek az ülke kalmıştır.

³⁴ “Kısır döngü” sözüne zıt anlamı olarak kullanılmıştır.

Demokrasi dahi kendi içinde bir değişim rüzgârını tarihsel akış paralelinde yaşayarak; dün çoğunluğun dediğini temel tanım olarak kullanırken bugün azınlığın kollanması noktasından tanımlanır olmuştur. Bildiğimiz birçok kavram da tıpkı demokrasinin kendisi gibi zihinlerde birey lehine daha farklı çağrışımlar yapar duruma gelmiştir. "Katılım, ikna, şeffaflık, delegasyon gibi kavramlar yeni olmamakla birlikte; modern ideolojiler hiçbir zaman bunları günümüzde olduğu gibi anlamlandırmamışlardır. Bugün katılımın doğru kararlara ulaşmak için elzem olduğunu düşünmekteyiz, çünkü devletin bizatihi kuşatıcı bir akıl olduğuna inanmamaktayız. İkna yöntemlerini doğru bulmaktayız, çünkü çoğunlukçu yaklaşımların büyük sıklıkla toplumları yanlış tercihlere ittiğini görmekteyiz. Şeffaflığı zorunlu görmekteyiz, çünkü doğru kararların ancak açık bilgi ortamında doğabileceği bir yana; devletin kendine bilgi saklayarak güç oligarşisi oluşturmaya ilkesel olarak karşıyız. Nihayet delegasyonun neredeyse ahlâkî bir önkoşul olduğunu düşünmekteyiz, çünkü insanların kendilerini ilgilendiren konularda doğrudan sorumlu ve yetkili olmalarının toplumsal katkıyı ve mutluluğu maksimize ettiği yargısına sahibiz" (Mahçupyan:2002b).

İşte bütün bu zihinsel dönüşüm ve değişimler; bir taraftan da özel sektörle kıyaslandığında performans açısından ortaya çıkan uçurum ve özel sektördeki yeni anlayışlarla etkileşerek, devletin kendi yapısında, örgütünde, ideolojisinde ve işleyişinde gerçekleştirdiği metamorfozlarla, bir zamanlar bilgiyi üretmede, işlemede, dağıtmada, depolamada ve yönetimde kullanmak üzere tek konsept olarak yararlandıkları bürokrasileri (Ateş:2002a) Weber'in ideal tipinden oldukça farklı noktalara taşımaları sonucunu doğurmuştur.

Bilgi edinme yasasından hesap verebilirlik araştırmalarına; elektronik devlet çalışmalarından meclis televizyonuna kadar pek çok uygulama ile kamu idaresi şeffaflık ve katılımcılığı içselleştiren bir örgüt arayışını sürdürmektedir.

E-Devlet

Daha önce de belirtildiği gibi örgütsel yapıların dönüşümünde en önemli etkilerden birine teknolojik alt yapı değişimleri sebep olmaktadır. İletişim ve bilgi teknolojilerinde yaşanan muhteşem patlama, örgüt mantığındaki esnemeyle birleşince, karşımıza e-devlet gibi olanaklar çıkarmıştır.

“E-devleti sadece teknolojik olanakların kullanımı olarak görmek büyük bir eksiklik olacaktır. Çünkü, bu uygulamaların aynı zamanda insan kaynaklarının, iş süreçlerinin ve hizmet kullanıcılarının (vatandaşların) potansiyellerinin maksimize edilerek değerlendirilmesini de içeren bir felsefe değişimini de kapsadığını göz ardı etmemek gerekmektedir. Bu bağlamda artık vatandaşlar ürün veya hizmet zincirinin basit bir halkası olmakla kalmamakta, *yönetişim*³⁵ sürecinin bir ortağı hâline gelmektedirler. İşte bu nedenle bilgi ve enformasyon teknolojileri geleneksel bağlamdaki iletişim, danışma ve karar verme mekanizmalarının yeniden tanımlanmasını, kamu görevlilerinin savaş sonrası dönemden kalan rol, süreç ve yapılarını tekrar düşünmelerini gerektirmektedir” (Balcı:2003).

Elektronik alt yapının yeterince oturtulmasıyla mümkün olabilecek bir süreçte, e-devlet uygulamaları aynı zamanda katılımcı demokrasi için de yeni bir ufuk oluşturacaktır. Hem devlet hem de vatandaşlar açısından daha hızlı, daha etkin, daha verimli ve daha tatminkâr bir ortam yaratılmış olacaktır.

Performans Denetimi

Klasik bürokraside çalışanlar bir sicil sistemi ile değerlendirilmektedirler. Bu sistem, amir pozisyonundaki görevlinin çalışanların performansını subjektif değerlendirmesine dayanmaktadır. Ölçülebilir bir kıstas referansı yoktur. Diğer yandan, çalışanın sicil olarak aldığı notun da pek fazla bir önemi yoktur. Çünkü ömür boyu kariyer

³⁵ İtalikleme bana aittir.(B.O.)

garantisi, memuriyete atıldığı gün kendisine hediye edilmiştir. Başarılı olması ya da başarısız olması konumunda ciddi bir değişikliğe yol açmamaktadır. Dolayısıyla yüksek performansla çalışması ya da düşük performansla çalışması tamamıyla içsel bir mesele olmaktadır. Çünkü onun hukukî zorunluluğu esasında mesaide bulunması ve kendisine verilen işin olduğu kadarını yapmasıyla sınırlıdır. Bunun dışında bir sorumluluğu yoktur.

Oysa işletmecilik tekniklerinin kamu yönetimine uygulandığı süreçte, kurumsal ve bireysel başarının en önemli enstrümanlarından birini performansa dayalı değerlendirme almaktadır. Gerek kurumsal bütçeleme etkinliğinin performansa bağlanması, gerek bireysel takdir ve takdir haklarının performans ile belirlenmesi hem kurum ve bireyin çalışmasının değerlendirilmesinde objektif kriterler ortaya koymakta hem de bütünsel olarak verim artışında önemli bir araç olmaktadır.

Postbürokrasi

Postbürokrasi çok geniş ve farklı anlamları olan bir terimdir. Bu terim, daha çok, bürokratik ilke ve değerlerin günümüzde örgütsel yaşama yetersiz gelmesiyle beraber gündeme gelen bir dizi; ve çoğunlukla bürokratik ilkelere birebir alternatif ya da tepki olarak gelişen örgütsel nitelikteki değişimi anlatmak için kullanılmaktadır. Bu çerçeveden bir bakışla, bürokrasinin ilkelerinden ilham alarak, postbürokrasinin ilkelerini de, resmî hiyerarşik düzeylerin azaltılması ve örgütlerin daha düz-yatay hâle getirilmesi; katı ve bağlayıcı kurallara uymak yerine işyerinde esnekliğe önem verilmesi; sürekli standart çalışma yerine proje bazlı çalışma; dikey kariyer yerine yatay ya da sarmal kariyer yaklaşımı; örgüt içi ve örgütler arası sınırların esnetilmesi ve belirsizleştirilmesi olarak sıralamak mümkündür.

Her ne kadar bir takım yazarlar (örneğin Heckscher ve Donnelon), postbürokrasi terimini yaygın olarak kullanmaktaysa da, aynı olguyu anlatmak için literatürde farklı tanım ve isimler de geliştirilmektedir. Sanal örgütler, şebeke örgütler, ağ tipi örgütlenme, orkestra tipi yönetsel kontrol,

bilgi çağı yönetim anlayışı bunlardan bazılarıdır. Ayrıca, postbürokratik uygulamalar, oldukça geniş bir alanda gerçekleşmekte olup, bazı durumlarda postbürokratik uygulamalar arasında önemli farklılıklar da bulunabilmektedir. Ancak, şurası bir gerçektir ki, bürokratik ilkeleri esneten ve dönüştüren bir dizi gelişme mevcuttur ve bu gelişmeler postbürokrasi şemsiyesi altında zaman içerisinde yaygınlaşmaktadır.

Günümüzde örgütlerin bürokrasiden uzaklaşıp, yeni tip örgütsel yapılara doğru evrildikleri, farklı perspektiflere sahip gözlemcilerin ortak kanaatidir. Artık yöneticiler, her zamankinden daha fazla kendi işlerinin patronu olmak durumundadırlar. Günümüzün kamu ve özel sektör kurumları, kendilerini, üretim ve dağıtım karakteristiğinde meydana gelen değişiklikleri ve farklılaşan çevresel faktörleri daha fazla dikkate almak ve bu değişime hızla ayak uydurmak zorunda hissetmektedirler. Bu sonuçta, geleneksel bürokrasinin yetersizlikleri ve yarattığı sorunlar büyük rol oynamaktadır. Bürokrasiye tepki olarak gelişen uygulamaların nedeni budur. Hatta bu durum o kadar belirginleşmiştir ki, daha 1955'te Blau, örgütsel verimliliğin, bürokratik kurallara uyulduğu zaman değil, aksine uyulmadığı zaman daha fazla olduğunu iddia etmiş; Gouldner de resmi kural sistemlerinin informal rutinler lehine ihmal edildiği farklı tip bir bürokrasinin savunusunu yapmıştır. O günlerden bugüne bürokrasiden şikayet artarak devam etmiştir.

Kısaca, kapitalist gelişimin günümüzdeki hikâyesi artık nihayetinde farklı bir örgütsel model gerektirmektedir. Bu gelişimin ana temaları şunlardır:

- Dünya hızla değişmekte, hızla gelişen teknoloji, küreselleşme olgusu ve artan rekabet şartları içinde ayakta kalmanın en önemli koşulu, çevresel değişimlere ayak uydurmaktır.
- Bu uyum süreci, örgütsel modelin değiştirilerek daha esnek bir yapıya geçişini zorunlu kılmaktadır.
- Eski-geleneksel yönetim anlayışının çözüm üretme kapasitesinin kalmaması;

- Halkın/hizmet kullanıcılarının artan memnuniyetsizliği;
- Gelişen teknolojilerin yeniden dizaynı kolaylaştırması;
- İşyerinde demokratikleşme istek ve eğilimleri;
- Kamu ile özel sektör arasındaki farkların azalması;
- Karmaşıklaşan ilişkiler ve örgüt içi ve örgütler arası hizmet ilişkisinin artması;
- Müşterilerin ve hizmet kullanıcılarının memnun edilmesi ve sadakatlerini sürdürmelerinin sağlanması, yeni ve işleri kolaylaştırıcı çalışma metodlarının kullanılması, yukarıdan gelen emirlere göre hareket eden yöneticilerin hızlı karar alabilen, inisiyatif kullanan yöneticiler ile ikame edilmesi, aynı mantığın doğal uzantılarıdır.

Burada bahsedilen bürokrasiden uzaklaşma eğilimi, örgütlerin incelenmesinde yeni bir metodolojinin gerekliliğini de ortaya koymaktadır. Geleneksel olarak örgütsel incelemeler, onların yapılarına bakarak ayırım yapma ve kategoriler oluşturma biçiminde olmaktadır. Örneğin, tekçi bir hiyerarşik şekilden çoklu bir hiyerarşik düzene geçiş, ilgili örgütün resmi yapılanmasına bakılarak kolayca anlaşılabilir. Ancak, eğer farklılaşma ve değişim, örgütsel yapıda değil de, örgütün başka boyutlarında gerçekleşiyorsa, aynı kolaylıkla tahlil yapmak zorlaşacaktır. Bu nedenle, bürokratik örgütlenmeden postbürokrasiye geçişi de, koordinasyonun formalden informale kayması nedeniyle ilk etapta farketmek görece zor olacaktır. Her ne kadar postbürokrasiye geçişin örgütsel yapıya etki eden bir yönü varsa da, esas etki personel, kültür ve süreç boyutlarındadır. Bu nedenle, postbürokratik örgütleri resmî yapılarına, meselâ örgüt şemalarına değil; değişimin sonuçlarına, örneğin örgüt içi ve örgütler arası iletişimin resmîlikten informelliğe kayması, sosyal sermayenin daha etkin kullanılması, süreçlerin güdümünde bilginin daha güçlü kullanımı ve güç ilişkilerinin ünvan ve yetkilerden ziyade bilgiye dayalı olması gibi özelliklerine bakarak anlamak mümkündür. Ancak farklılık ve değişimin, örgütlerin bu görünmeyen boyutlarında meydana gelmesi dolayısıyla, değişimin algılanması ve yeni modelin uygulanması konusunda bir örgütün içinde bile farklılıklar olabilir,

hatta bir örgütte aynı işi yapan iki yöneticiden biri bürokratik ilkeleri uygularken, diğeri postbürokratik modele geçmiş olabilir!

Postbürokrasi, Weber'in "ideal tip"ini çizdiği "bürokrasi"ye bir tepki olma niteliği taşıdığı için, postbürokratik ilkeler de, yine Weber'in ideal tip geliştirme yöntemiyle ve Weber'in bürokrasisinin her ilkesine bir alternatif bulunmak suretiyle geliştirilmiştir. Buna göre, ideal postbürokratik örgüt iş ve amaçların kontrolünden ziyade ilişkilerin yönetimi üzerine kurulu olup, 11 niteliği ile tanınabilir (Heckscher ve Donnelon, 1994:25-28):

1. Otorite ve kurallara rıza yerine, âdet haline gelmiş diyaloglarda fikirbirliği esasına dayanan; örgütsel aktörlerin birbirleriyle karşılıklı bağımlı olduğu, güven ilişkisine dayanan ve örgütsel kontrolün hiyerarşi yerine, tıpkı bir orkestrada olduğu gibi, ortak değerler üzerine bina edilmiş paylaşılan misyon yoluyla sağlandığı bir çalışma ortamı.
2. Resmî makamı kullanmak yerine liderlik ve ikna ederek etkileme.
3. Dar kişisel menfaatler ya da departmantal ilgiler yerine karşılıklı dayanışma ve ortak güven üzerine kurulu etkileşim.
4. Resmî görev tanımları ve kurallar yerine örgütsel misyona dair güçlü vurguda entegrasyon.
5. Bilgi saklama ve biriktirme yerine bilgi paylaşımı.
6. Resmî kurallar yerine prensipler üzerine kurulu hareket ve örgütsel davranış.
7. Formal emir komuta zinciri içinde çalışma yerine belli bir proje veya problem üzerine kurulu müzakere ve iletişim.

8. Resmî makam ve güvenceler yerine açık işbirliği süreçlerine, kalitenin ispatlanmasına ve mukayeseye dayalı işletim.
9. Grubun dışındakileri içeri almayı ve içindekileri dışarı çıkarmayı tolere eden gevşek örgütsel çizgilerin, izole bölümlenmiş organizasyona tercihi; örgüt içinde ve örgütler arasında personel hareketliliğinin fazla olması.
10. Katı objektif kriterler yerine performansın belirlenmiş standartları ve açıklık politikası üzerine kurulu değerlendirme, kıyaslama ve promosyon.
11. Sabit belirli prosedürler kurmaya dayalı istikrar tahminleri yerine, sürekli kıymetlendirme üzerine kurulu devamlı değişim beklentisi.

Ancak, Weber'in bürokrasi ideal tipinde olduğu gibi, postbürokratik örgütün ideal tipini de şu anda mevcut örgütlerde bütün özellikleriyle birlikte bulmak mümkün değildir. Çünkü, doğası gereği ideal tipler normatif özellik taşırlar ve pozitif alanda bulunan emsalleri için bir ideal, her yerde bulunmayan ancak öykünülmesi gereken bir örnek olarak kabul edilirler. Bununla beraber, postbürokratik yapının unsurları ve ilkeleri münferit olarak günümüzde pek çok özel sektör ve kamu kurumunda bulunmaktadır. Bu ilkelerden en önemlileri, güven, diyalog ve çoğulcu yapıdır.

Şu ana kadar yapılan betimlemeler göstermektedir ki, kamu yönetimi teori ve pratiğinde çok büyük değişimler yaşanmakta ve geleneksel-bürokratik-hiyerarşik kamu yönetimi, dönüşüme uğramaktadır

Öncelikle, bürokratik yapıya dayanan kamu yönetimi, artık kamu örgütlerini idare etmede ve kamu hizmetleri sunumunda, en iyi yol olarak görülmemektedir. Fakat kamu işletmesinin yeni yönü, geleneksel kamu yönetimi modeli kadar açık değildir. Bugün dünyada yapıları bürokratik biçimden post-bürokratik organizasyona kadar çok çeşitli varyasyonlarda kurumlar görmek mümkündür. Tezimin ana teması olarak anlatageldiğim düşünsel evrimin bir parçası olarak gücün, gün geçtikçe hiyerarşinin alt

tabakalarında bulunan çoğunluk lehine gösterdiği ve göstereceği değişim doğrultusunda post-bürokratik paradigmanın yarınların genel kabul görmüş, en verimli örgüt yapısı olabileceği savını destekleyen pek çok gelişme bulunmaktadır.

Bununla birlikte çok keskin bir yargı ile “teknolojik devrimin politik, ekonomik ve sosyal, tüm hiyerarşik yapıları sona erdireceği” (Fukuyama, 2000:39) kehanetinde bulunmak abartılı bir tavır gibi görünmektedir.³⁶ Çünkü asla işveren-işgören ilişkisi ya da amir-memur ilişkisi tümünden ortadan kalkmayacağından dolayı, otoritenin kabulü, kâh yasal kâh paraya bağımlı içselleştirmeler ile sürecektir. Gelişmişlik ve refah unsurları ile ters orantılı olarak doğrudan bağlantılı bu yaklaşım ise bir bakıma hiyerarşilerin farklı görünümünde de olsa sürekliliğinin ifadesidir. Fukuyama’nın (2000:40-41) belirttiği gibi “hiyerarşiler, bir topluluktaki insanların hepsinin, yalnızca dile getirilmeyen ahlâkî kurallara bağlı olarak yaşaması beklenemeyeceği için gereklidir. ... Hiyerarşiler, tüm insanların her zaman topluluğun ahlâkî kurallarına bağlı yaşamalarına ve kendi haklarına düşen paya razı olmalarına güvenilemeyeceği için gereklidir. İnsanlar en nihayetinde, topluma uygun davranmadıkları durumlarda, açıkça belirlenmiş kurallar ve yaptırımlara uymaya zorlanmalıdır.” Ancak bu yapıların katılığının gün geçtikçe azalacağı, “güven” unsurunun zamanla esas hareket noktası olacağı, birey odaklı anlayışların, tarihsel süreçle uyum içinde, örgütlerin temel vizyonu haline geleceği varsayılabilir.

Kamusal alanda da benzer biçimde, muhakkak ki bir kısım yapısal zincirler bulunacaksa da, yurttaş ya da birey haklarının korunması ve kollanması doğrultusunda, gelişen birey odaklı felsefî dönüşümlerle etkileşim içerisinde esnek ve halka dönük yapılanmaların ağırlık kazanması kaçınılmaz gibidir. Devletlerin şeffaflaşması hatta “demokrasinin demokratikleştirilmesi” (Giddens, 2002:23) gibi vurguların önem kazandığı günümüzde, geleceğin

³⁶ Hatalı bir anlaşılmayı önlemek açısından belirtmekte yarar var; Fukuyama, bu tür bir kehanet ileri sürmemektedir. Aksine kendisi bu konuda bizim düşüncemiz paralelinde bir görüşe sahiptir. Ancak tırnak içindeki sözcük grubu belirtilen metinde geçtiğinden kendisinden alıntıladığımızın gösterilmesi bağlamında burada adına yer verilmiştir.

örgüt şemasını çizerken hatların ve geçişlerin çok daha yumuşak olacağını öngörmek mümkündür. Daha bugünden, bürokratik katılığı aşma yolundaki adımlar tüm dünyada epey mesafe katetmiş durumdadır. Türkiye'nin yönü de kaçınılmaz olarak aynı paralelde bulunmak durumundadır. Artık, kuralların insanları dönüşüme zorladığı paradigmlar, yerlerini insanların beklentileri doğrultusunda kendilerini uyarlayan değişkenliklere terk etmekte.

Kültürel Vurgular

Başlangıçta mekanik kurguların üstünlüğü inancı ile örgütlerin ne kadar insanlıktan uzaklaşırsa o kadar iyi işleyeceği (Weber, 2000:310) savı egemenken yapılmak istenen insanî öğelerin kurumsal kimlikten uzak tutulması olmuştur. Çalışanlara bir tür dualist yaşam tarzı önerilmiş ve iş yaşamına başladığında varlığıyla ilintili diğer tüm dünyayı arkasında bırakarak işe koyulması beklenmiştir.

Doğaldır ki bunun pratik yaşamda karşılık bulması pek güçtür. Neticede kimlikle ilgili bir takım ahlâkî alışkanlıkların örgütsel davranışın bir parçası olarak iş yaşamına taşındığı kabul görülmek zorunda kalmıştır.³⁷

Aynı paralelde, örgüt içinde de formal ilişkilerden çok informal ortamın etkili olduğunun saptanması benzer ahlâkî alışkanlıkların örgüt içinde yaratılması fikrini doğurmuştur. Böylece kurumsal kültür geliştirme çabaları kapsamında çalışanların motivasyonlarına yönelik çalışmalar geliştirilmiştir.

Bu çabalar da örgütün normatif çehresine bir değişim getirerek çok ulusluluk dünyasında yerellikleri dikkate alan yeni bir açılımın oluşmasına yol açmıştır.

³⁷ Kültürel temellerin çalışma yaşamına etkileri konusunda bkz.: Fukuyama, 2000:49-57 ve 1999:225-235; Sargut, 2001:91-201

Çevrecilik

Modernizmin doğuşu, bir bakıma, doğa bilimleri alanındaki müthiş gelişmeler sonucu vahşî tabiatın boyunduruk altına alınması hamlesi ile başlar. Yüzyıllardır doğa ile mücadele eden insanoğlu artık onun karşısında egemen güç mertebesindedir ve doğaya hükmetmektedir.

Ancak bugün gelinen noktada doğa hükmedilmesi gereken değil, insanoğlunun bizzat kendisinin yaşayabilmesi için evveleminde gereksinim duyduğu en temel kaynağı olarak görülmeye başlanmıştır. Doğanın fethedilmesi eylemi tersine dönmüş, şimdi doğanın insana karşı korunması (Drucker, 2000b:135) üzerinde durulur olmuştur.

Bu olgu gerçekten çok güçlüdür. Hem bilimsel ekolojik çalışmalar anlamında hem de kamuoyu yaratılması anlamında çok ciddi çalışmalar yapılmaktadır. Bazı gelişmiş ülkelerde çevreci örgütlenmeler siyasal parti düzeyindedir. Özellikle Alman yeşilleri bu konuda tüm dünyada örnek gösterilmektedir. Henüz pek çok ülkede marjinal gibi gözükken yeşil hareket Almanya'da tamamıyla kitleleşmiştir³⁸ (Özer:2001). Ayrıca bu yeşil hareketlerin ulusal sınırlara aldırış etmeden dünya ekolojisi için çaba sarfettikleri dikkati çekmektedir. Her ne kadar bu konuda başta ABD³⁹ olmak üzere Çin ve Rusya gibi sabıka kaydı problemlili ülkeler yan çizer bir tavır sergileseler de çevrenin korunması bahsi küreselleşen dünyanın önemle üzerinde durulan topikleri arasında en başta yer alan unsurlardan birisi hâline gelmiştir.

İnsan-doğa uyumunun gerçekleşmemesinin temelinde yatan unsur olarak modern üretim teknikleri sorgulanmakta ve mevcut üretim ve tüketim tekniklerinin terk edilmesi gerektiği üzerinde durulmaktadır. Mevcut teknolojik uygulamaları ve fosil yakıtların tüketimi insancıl olmamakla eleştirilerek ekosisteme zarar verecek bütün eylemlere karşı çıkılmaktadır. Bu konuda

³⁸ Hatta şu an iktidar ortağıdır.

³⁹ Bilindiği üzere, ABD, sera gazlarının emisyonunu düşürmeyi öngören 1997 Kyoto protokolünü kıvrak bir manevra ile son anda imzalamaktan vazgeçmiştir.

bilinen ihlaller karşısında kamuoyuna yönelik protesto organizasyonları yapılmaktadır.

Az gelişmiş ülkelerin gelişmiş ülkeleri, gelişmiş ülkelerinse birbirlerini ve kalkınma hamlesi içindeki ülkeleri suçlayarak ekosistem açısından zarar teşkil eden sınıfların üretimlerini sürdürdükleri günümüzde, artık bu türdeki yeni yatırımlara yönelmek pek kolay olmamaktadır. Kamu örgütlerinin çevreyi tahrip edici tüm etkinlikleri yerel kamuoyunun baskısı ile karşılaşmaktadır. Bu konunun geleceğin şekillenmesinde, tezimiz içinde özel bir önem verdiğimiz belirttiğimiz etik bahsi ile içiçe ve birlikte çok önemli bir yere sahip olacağı şimdiden anlaşılmaktadır.

Feminist Hareket

“Feminizmi genel olarak kadın-erkek ayrımcılığına karşı çıkararak, cinsler arasında siyasal, ekonomik ve toplumsal eşitliği savunan görüş olarak tanımlamak mümkündür” (İmançer:2002). Bununla birlikte meseleyi yalnızca kadın-erkek eşitliği boyutunda görmek eksik ve hatalı olacaktır.

Bir bütün olarak kadının toplumda konumlandığı ya da toplumun kadını konumlandığı yere karşı çıkışı ifade eden feminist hareket, neticede geldiği nokta ile sosyal yaşama ve demokrasi kültürüne çok ciddi açılımların sağlanmasına olanak yaratmıştır.

Yaşamı özel yaşam alanı ve kamusal yaşam alanı olarak ikiye bölen modern çağda bu ayrıma en ciddi tepki feminist hareketten gelmiştir. Hak ve kimlik konularındaki argümanlarıyla dikkat çeken feminist kurama göre “özel alan ile kamusal alan arasındaki ayrışma aslında patriyarkal kültür temeli üzerinde seyreden, erkeğin kadını ezmesinden başka” (Çaha:2002) bir şey değildi. “Özel/kamusal alanlar arasındaki ayrışma bunlara göre kamusal yaşamı ‘erkeklikle’ özdeşleştirirken, özel alanı da ‘kadınlıkla’ özdeşleştirmiştir” (Çaha:2002).

“Erkeklik ile politika el ele giderken, politik sürece uzak düşen tüm etkinlikler kadınlara bırakılmıştır. ...Özel alan kadınları sadece kamusal kaynaklardan uzak tutmakla sınırlı kalmamakta, onların aynı zamanda parçalanmasını sağlamakta, böylece örgütlenerek bir güç hâline gelmelerine engel teşkil etmektedir. Bu noktadan hareketle feministler ‘özel olan politiktir’ sloganını mücadelelerinin bir siyasal haykırışı hâline getirip özel ile kamusal arasındaki sınırları ortadan kaldırmaya çalışmaktadırlar” (Çaha:2002).

Feministlerin, homojen kamusallık anlayışının aşınmasına önemli katkıları söz konusudur. Feministler kamusal anlayıştaki ‘genellik’ ve ‘eşitlik’ ilkesini özellikle aşmaya çalışmaktadırlar. Zira bu iki kavram da erkeği referans alan kavramlardır. Genellik ilkesi erkeğin dünya görüşünü ve erkek merkezli patriyarkal kültürü ana kültür hâline getirirken; eşitlik ilkesi kapasiteden, kültürden, değerden ve davranışlardan kaynaklanan farklılıkları göz ardı etmektedir. Feministler genellik ilkesini, ‘kadınsı’ değerleri de kamusal yaşamda görünür kılmakla aşındırırken, kadını esas alan imtiyazlı bir talep demetiyle de kadınları eşitliğin ötesine götürmek istemektedirler” (Çaha:2002).

Böylece feminist hareketin kamusal alan içinde “farklı” kimlik, dil, kültür ve anlayış gibi unsurların varlığı için meşruiyetin oluşmasında önemli bir temel teşkil ettiği görülmektedir. Pek çok açıdan haklılık taşıyan taleplerin sonuçta kabul görmesi ve hatta pozitif ayrımcılık kurallarının işletilmesi, kamu yönetiminde önemle üzerinde durulan ilkeler olan eşitlik ve genelliğin anlam kayması yaşamasına yol açmıştır. Kadın hareketinin bu tür talepleri benzer biçimde gelecekte de örgüt formunda önüne geçilmez değişimlere yol açacak gibi görünmektedir. Nitekim eşitlik ve genellik ilkeleri bir kere pozitif ayrımcılıkla delindikten sonra başka alanlarda da bu tür ayrımcılıkların yapılabileceği ve bir politika üretimi olarak sergilenebileceği, doğallıkla bunun da yeni yönetsel ve örgütsel modellere dönüşme eğilimi taşıdığı görülmektedir.

Etik Yaklaşımlar

Aslında etik konusu, geçmişten günümüze idare alanıyla ilişkili bir kavram olarak varolagelmıştır. Nitekim antik Yunan'ın devlet idaresine ilişkin söylemlerinin bir parçası olarak etiğe ilişkin tartışmaların önemli yer tuttuğu görülmektedir. Platon'un Devlet'inin birinci kitabının tamamı, ikinci kitabının da ağırlıklı bir kısmı doğruluk üzerine yapılan tartışmaları içerir (Platon, 2001:20-56). Aristo Nikomakhos'a Etik'te eserini bir "siyaset araştırması" olarak betimlemektedir (Aristoteles, 1998:2). Benzer biçimde Konfüçyus, Sokrat, İbn-i Haldun, Nizamü'l Mülk gibi pek çok kanaat önderince, devlet yönetimi ile ahlâkî vurguların birlikte ve ayrılmaz bir biçimde işlendiği dikkati çekmektedir. Bu pencereden bakıldığında, geçmiş dönemlerde, geleneksel etik ve siyaset teorilerini birlikte harmanlaması ile pratik felsefenin, "kollektif kimliklerin daha adil bir toplumsal düzene varmasını amaçlayan bir öğreti formunda" (Çiğdem, 2002), mevcut bütüncül yönetim anlayışı karşısında bireyi gözetken tek fakat cılız unsur olarak yer ettiğini söylemek mümkündür.

Ancak modern zamanlara doğru yönetim kavramı ile etiğin yollarını ayırma yönünde bir eğilime girdiği göze çarpmaktadır. Yönetim anlayışına adalet ve hakperestlik kavramlarının ışığında değinen geçmişteki söylemlerin yerini, egemenin iktidarını gözetme ve sürekliliğini koruma yönünde yeni bir çizginin aldığını söylemek mümkündür. İlginç olan, bu değişimin, geniş anlamda bütüncüllüğün bireysele doğru akışının hızlandığı bir dönemin ürünü olarak yaşanmış olmasıdır. Bu çelişkili durumu, yeni toplumsal gelişmelerin bireyin gereksinimlerini karşılamada önceki dönemlere olan üstünlüğü ile açıklamak mümkün olabilir. Dolayısıyla yeni dönemde söz konusu olanın bir erdem kavgasına girecek kitleler yerine pratik yaşamsal beklentilerinin gittikçe daha çok tatmin gördüğü ve geleceğin umutla olumlandığı toplumlar olduğu; bunlar açısından da bir değer yitimi algılamasının oluşmaması ile durumu açıklamaya çalışabiliriz.

Ne zaman mevcut eldelerin, beklentilerin altında kaldığına dair kitlesel bir algılama ortaya çıkmaya başladı, işte o andan itibaren etik kavramların

yeniden siyaset ve yönetimle içselleştirilmesine dönük beklentiler baş göstermiştir. Böylece diğer bilişsel gelişmelerin paralelinde yeni çağda etiğin güçlü bir biçimde yeniden, üstelik yalnızca felsefi bir argüman olarak kuramsal bir anlatıdan ibaret olmaksızın, toplumsal, siyasal ve tabii ki yönetsel yaşama geri dönüşünü sergileyen bir süreç karşımıza çıkmıştır.

Burada yalnızca bir girizgâh niteliğinde değinilen etiğin bu enteresan öyküsü bir sonraki bölümde daha genişçe yer alacaktır.



BEŞİNCİ BÖLÜM

KAMU YÖNETİMİNİN GELECEĞİNDE ETİĞİN YERİ

5.1. ETİK NEDİR?

Yaygın olarak “ahlâk” sözcüğü ile neredeyse aynı anlamda kullanılan etik kavramı için Türk Dil Kurumu’nun sözlüğü (1983:387) “törebilim, ahlâkbilim” karşılığını vermektedir. Ahlâkbilim maddesinde ise, “yarar, iyi, kötü gibi sorunları inceleyen, töresel bir davranış yasası geliştiren, neyin uğrunda savaşılmaya değer, neyin yaşama anlam kazandırdığı, hangi davranışın iyi ve hangisinin kötü olduğu gibi sorunları kendine konu edinen bilim; etik” (TDK, 1983:24) ifadeleri yer almaktadır (Ateş ve Oral:2003).

Konunun uzmanları ise bir ayrım ortaya koymaktadırlar. Örneğin Ahmet İnam’a göre “kabaca söylersek, ahlâk ‘nasıl yaşamalı’ sorusuna verilecek olası cevaplarla ilgilidir. Ayrıca ahlâk, bu cevaplardan kaynaklanan soruları da kapsar. Bu soru etrafında dolanan herhangi bir felsefî konu, etiğin konusu olarak ele alınabilir. ‘İyi bir yaşam sürmek’, bu ana soruya verildiği düşünülen kimi cevaplarla kavramsal bir bağlantı içinde olduğundan, bu ifade hakiki bir etik kavramdır.” Dolayısıyla “etik ile ahlâk, ilkinin ikincisinin felsefesi olmasıyla, birbirinden farklıdır” (İnam:2000).

Bir başka tanımında, “etik, bireysel ve kollektif davranışlarımıza rehberlik edecek iyi ve kötü üzerine yapılan çalışmadır” biçiminde açıklanmaktadır (Lynch ve Lynch:1998).

Pieper, “felsefenin bir disiplini olan *etik*, kendini *ahlâkî eylemin bilimi* olarak anlar” demektedir (Pieper, 1999:22).

Başka bir yerde ahlâk ile etiğin ayrımı şöyle ifade edilmektedir: “Dile yerleşen kullanıma göre ‘ahlâk’ sözcüğüyle ahlâkî normları, değer yargılarını, kurumları tanımlarken, etik sözcüğünü (dil tarihi açısından ‘ahlâk’la anlamsal

eşdeğerlikte) bir sorun alanı olarak felsefenin ahlâk alanı incelemelerine bırakıyoruz” (G.Patzig’ten aktaran Pieper, 1999:32).

Etik-ahlâk ayrımını ifade etme konusundaki diğer bir örnekte ise “etik (ethik) ve ‘ahlâk (moral)’⁴⁰ ayrımını her zaman yapmıyoruz. ... Oysa, her iki alanın birbirine çok yakın olduğu ve *kesin* bir sınır çizmenin hemen hemen olanaksız görüldüğü yerde bile böyle bir farklılaştırmaya gitmek pek de boşuna olmayacaktır. Bu nedenle, felsefeye hiç de yabancı gelmeyen dil kullanımına uygun olarak, ‘etik’ sözcüğünü bundan sonra ‘ahlâk felsefesi’yle eşanlamli kullanmak istiyoruz” (N.Hoerster’den aktaran Pieper, 1999:32) denmektedir.

Ahmet Cevizci’nin etik tanımı “değeri konu alan, kapsamında insanın değer biçici deneyimi, kısacası hayata anlam katan herşey bulunan düşünüş tarzı, ahlâkî ilkeler teorisi veya felsefe disiplini” biçimindedir. Cevizci’ye göre “ahlâk, bir kültür çevresi içinde kabul görmüş, belirlenmiş ve tanımlanmış değerler manzumesi ve amaçlarla, bu değerlerin nasıl yaşatılacaklarını, söz konusu amaçlara nasıl ulaşılacağını ortaya koyan kurallar öbeği veya bir insan topluluğunun belli bir tarihsel dönem boyunca, belli türden inanç, emir, yasak, norm ve değerlere göre düzenlenmiş ve söz konusu düzenlemeye bağlı olarak töreleşmiş, gelenekleşmiş yaşama biçimi” olarak tanımlanmaktadır. “Etik ya da ahlâk felsefesi ise, ahlâk adını verdiğimiz bu olguya yönelen felsefe disiplinidir. Başka bir deyişle, ahlâkın eylemin pratiği olduğu yerde, etik eylemin teorisi olmak durumundadır” (Cevizci, 2002:1-5).

5.2. ETİK-YÖNETİM İLİŞKİSİ

İnsanlık toplumsallaşmaya başladığı günden itibaren bir yönetim sorunu ile karşı karşıyadır aslında. Yönetim kavramının insanın minimal yaşamındaki yeri düşünüldüğünde, bu saptamanın güçlülüğü kendiliğinden

⁴⁰ Parantez içinde, kelimelerin Almanca karşılıkları yer almaktadır. İngilizce’de ise “ahlâk” sözcüğü “morality” ile karşılanırken, “ethics” sözcüğü ile “ahlâk felsefesi” kastedilmektedir. Kelimelerin etimolojik değerlendirmesi açısından bkz.:Pieper, 1999:30-31.

ortaya çıkar. Kendisine ait hemen her davranışı öncesi yönetsel bir karara varmak zorunluluğu altındaki birey, çevresi ile ilişkilerindeki yoğunlaşma paralelinde daha fazla miktarda ve daha geniş çevrede etkili olacak adımlar atmak durumundadır. Bu da bireyin içinde bulunduğu konuma bağlı olarak aile yönetiminden klan yönetimine, oradan köy yönetimine ve artan bir skalada daha kapsamlı bir etki ile bireysel davranışların beklenmedik ölçüde güçlü toplumsal etkilenimlere yol açması sonucunu doğurabilecek bir potansiyele sahip olduklarını göstermektedir bize. Öyleyse söz konusu bireysel davranış kalıplarının ne oldukları ve bu davranışların nasıl olması gerektiği gibi konuların daha büyük ölçekli sahalara olan etkileri sebebiyle önem kazandıklarını ve üzerinde çalışmalar yapılmayı hak ettiğini düşünebiliriz. Nitekim konunun yalnızca bir boyutunu ifade eden bu hakediş, çağlar boyunca yönetim kavramının ahlâk kavramı ile içiçe düşünülmesine sebep olmuştur. Devlet yönetimine dair eserler dahi, kurumsal ve örgütsel yapılara bir miktar değinmişlerse de, çok daha fazlasıyla yöneticilerin halka yönelik görev ve davranışları üzerinde durmuşlar, yöneticilere ahlâk adına sayısız öğütte bulunarak, bu yönde ilkeler salıklamışlardır.

Dolayısıyla gerçek anlamda, yönetim düşüncesinin doğal bir parçası olmak durumundadır etik kaygılar. Yukarıda da belirtildiği üzere, “yarar, iyi, kötü gibi sorunları inceleyen, töresel bir davranış yasası geliştiren, neyin uğrunda savaşılmaya değer, neyin yaşama anlam kazandırdığı, hangi davranışın iyi ve hangisinin kötü olduğu gibi sorunları kendine konu edinen” (TDK, 1983:24) etiğin, yönetimin bütünleyicisi olmaması gerçekte yadırganacak bir duruma işaret etmelidir.

Bu mülâhazanın ışığında, son birkaç yüzyıllık süreçte maksimum düzeyde rasyonaliteyi yaşamın odağına yerleştiren mekanik düşüncenin egemen olduğu tarihin “*modern zamanlar*”ında, kamu yönetimi alanında onun aradan çekilişi dahi tam bir yokluğu ifade etmez aslında. En azından kuramsal açıdan... Weber’in rasyonalitesi incelendiğinde, görülmektedir ki, işlevselliğinin ve verimliliğinin yanı sıra, tam gelişmiş bir bürokratik mekanizma ile aynı zamanda demokratik yapının “keyfîlik”lerine bir sigorta

oluşturulmakta, "statü onuru" gibi elitist anlayışları en aza indirecek eşitlikçi bir araç kurgulanmakta; yani kısaca, "yararlı, anlamlı ve iyi" bir sistem peşinde koşulmakta; dolayısıyla da -adı anılmasa bile- o günün anlam kalıpları içerisinde etik dizgenin de oturtulmasına zımnen çalışılmaktadır.

Ancak anlam derinleşmeleri ve vurgu kaymaları ile bugün biz "etik" deyince kurumsal ve işlevsel anlamda Weber'in anladığından fazlasını tahayyül ediyoruz. Bu ise daha geniş perspektifteki düşünsel değişimlerin sonucudur. Artık biz makinenin el emeğine üstünlüğünü bir ön kabul olarak içselleştirmiyoruz. Demokrasiye "*çoğunluğun dediği*" tanımını yeterli bulmuyoruz. Socrates'in ruh çözümlemesindeki "*timos*"u⁴¹, her bir birey adına daha çok dikkate almak gerektiğine kâniyiz. Örgütsel yapıları da katı hiyerarşik oluşumlar yerine, esnek ve yatay dağılımlı organize etmeyi daha yerinde görüyoruz. Bireysel hak ve özgürlükleri daha çok önemseydiğimiz bu yeni çağda, kamu yönetimi alanında da bu düşünce paralelinde oluşmakta olan ve gelecekte oluşacak değişimlere umutla bakıyoruz.

⁴¹ "*Thymos*" için bkz.:Fukuyama, 1999:169-203. Zülfü Dicleli'nin bu çevirisinde "*thymos*" kullanılmış olmakla birlikte, ben bunu konuşma diline yansıyan haliyle kullanmayı tercih ediyorum. Fukuyama ve konuyla ilgili diğerleri, kendi İngilizce kullanımlarında bu sözcüğü "*spiritedness*" ile karşılıyorlar. Sabahattin Eyüboğlu ve M.Ali Cimcoz ise Platon'un "Devlet" tercümesinde daha çok "yiğitlik" olarak çevirme eğilimindedirler. Saffet Babür tercümesi Aristo'nun "Nikomakhos'a Etik"inde ise "öfke" olarak çevrildiği görülmektedir. Fakat burada kullanım açısından Platon'a göz atmakta yarar vardır. Ruhu üç bölüm olarak sayan Socrates, onu devlet gibi, bilge, ölçülü ve yiğit olarak bölümlenmektedir (Eyüboğlu&Cimcoz tercümesi). Ancak buradaki yiğit sözcüğüyle karşılanan timos için farklı değerlendirmeler de yapılmaktadır. Fukuyama'nın detaylıca irdelediği olguya ilişkin çalışmasında; psikolojik bir olgu olarak Platon'da timos ya da "kararlılık", Machiavelli'de insanın şöhreti arzu etmesi, Hobbes'ta gurur ya da şöhret tutkusu, Rousseau'da "amour-propre", Alexander Hamilton'da ün sevgisi, James Madison'da hırs, Hegel'de kabul görme olarak nitelenen, Nietzsche'nin insanı "kırmızı yanaklı hayvan" benzetmesine götüren bu duygu için çok açık kabul gören bir tanımlama yapılmamış olmakla birlikte, onun, insanın kendisi ile çevresindeki diğer birey ve şeylere yönelik biçtiği değerle ilgili bir kavram olarak açıklanmaya çalışıldığı görülmektedir. Kişiliğin gurur, öfke ve utanç gibi duygularının kaynağı olarak bu timos, akıl ve arzudan tamamen farklı bir mecrada yer alan; insan kişiliğinin özgül politik yanıdır. Aynı zamanda insandaki bir tür doğuştan adalet mekanizmasını da içeren timos, Platon'da, bizim özsayı nitelmemize benzer bir yapıya sahiptir. Etik anlayışlara ve dolayısıyla davranışlara temel oluşturan "*değer*"lerin çalıştığı yer, işte bu timostur. Akıl, timos ve arzu üçlemesinin bir tartışma ile açıklığa kavuşturulma çabası için bkz.:Platon, 2001:113-114.

Çalışmamın bu bölümünde işte bu oluşumlara kaynaklık eden tarihsel arka planın örgülenmesi basitçe betimlenerek günümüzde gözlemlenebilen emareler ışığında gelecekte oluşacak kamusal alana dair düşünüş ve anlayışlara giden yol anlaşılmaya çalışılacaktır. Bu anlayışların hakim olacağı bir örgüt için “etik” yaklaşımların ne ifade edeceği konusuna basitçe değinilecektir. Sonuçta varacağımız nokta ise, girişte kullandığımız argümanların haklılığını ortaya koyan, etiğin yönetim kavramının “mütemmim-i cüz”ü olma niteliğinin kabulünün yanı sıra; gerçekte yaşananın, demokratik evrimle birlikte onun anlamındaki ve içeriğinin vurgusundaki değişimlere paralel olarak gerek özel gerek kamusal yaşamımızdaki ağırlığının güçlendiğinin vurgulanması olacaktır:

5.3. ETİK SİYASETİN NERESİNDEDİR?

Etik kavramının tarihsel süreçte önceleri siyaset düşüncesiyle neredeyse içiçe işlendiğini, dolayısıyla yönetici kişilerin ahlâkı ile ilgilendiğini, bunun ise aynı zamanda yönetilenlerin de ahlâkî yapıları ile ilintili olabileceğinin üzerinde durulduğunu görmekteyiz. Yakın döneme kadar yayımlanan kitaplarda siyasete dair söylemlerin aslında temelde büyük ölçüde ahlâkî öğütlere dayanması dikkat çekicidir. Bu hem Socrates, Platon, Aristo yollu kadim Yunan geleneğinde, hem Yusuf Has Hacip, Nizamü'l Mülk, Kınalızâde Ali Efendi gibi bize ait geçmişte, hem de More, Leibniz, Kant gibi yakın dönem Avrupalı pek çok düşünürce de oldukça benzer biçimde böyle işlenmiştir. Örneğin Platon on kitaptan oluşan meşhur “Devlet”inde ilk iki kitabı neredeyse tamamen “doğruluk nedir” sorusunun araştırılması işine ayırmıştır. Zaten kitap bütün olarak da doğru ve iyinin peşindeki tartışmalar biçiminde karşımızda durmaktadır. Bizdeki örneklerden Kınalızâde Ali Efendi'nin eseri, “Ahlâk-ı Âlâî”de de kitabın “Ahlâk İlmî”, “Aile Ahlâkı” ve “Devlet Ahlâkı” olmak üzere üç bölümden oluştuğu görülmektedir. Bütün bu kaynaklar, doğruları büyük ölçüde mutlak ve evrensel değerler olarak işlerken; terakkinin, yükselmenin ancak bu doğrulara yapışmayla, toplumsal düzenin bu doğrulara göre şekillendirilmesiyle gerçekleşeceği yargısındadırlar.

Ancak o günlere dönük pratik yönetsel saha incelendiğinde, bu bahis ahlâkî öğütlerin yönetsel anlamda totaliterizmi zedelediğini, ancak yönetsel manadaki büsbütün zulümlerden de uzak tutucu olduğunu ileri sürebiliriz. Bugünkü anlamda bir “devlet” olgusunun yerleşik hâl alması sonrasında, devletin temel hizmetlerinin, günün koşullarının belirlediği zorunlulukları içeren bir yapıda, kaçınılmaz ihtiyaçları karşılamak noktası ile sınırlı olduğu görülmektedir. Toplumsal ve ekonomik devlet görevlerinin büyük ölçüde oluşmadığı bu devrede, devlet olmanın, belli bir bölgede otorite teşkil etmenin alâmet-i farikası sayılabilecek içişleri, dışişleri, maliye, adalet ve savunma mekanizmalarının yalnızca, mevcut güç ve iktidarı ifade etmenin ve sürdürmenin aracı olarak var olduklarını söylemek yanıltıcı olmayacaktır. Diğer taraftan, bu öğeler otoritenin varlığını sürdürmesindeki yönetsel araçları oluştururken, bunların arka planında otoriteye gerçekte meşruiyetini sağlayan olgunun ise “din” kavramı etrafında şekillendiği görülmektedir. Otorite de kendini tanıtlarken kullandığı sanda bu arka planı öne çıkararak, diğer araçsal uzuvlarının pek hoş gitmeyecek uygulamalarını, belli bir mazeretin getirdiği zorunluluk olarak açıklamakta ve yaptığı her hareketin ilahî oluşunu bazen zımnen, çoğu zaman da açıkça iddia etmektedir. Dolayısıyla bu ilahî yaslanışın, devletin uyuğundaki ya da otorite sahasındaki bireylerce de kabulü ile tek yönlü bir saygıyı barındıran ilişkiler ağı içinde, sorumluluklarını daha çok kendi başına, o da egemenler arası çıkar ilişkileri doğrultusunda belirleyen bir devlet tipi karşımıza çıkmaktadır. Burada önemli olan dinin ve dolayısıyla ahlâkî normların yönetsel birer araç olarak kullanılmaları ve halkın itaatini sağlayacak meşruiyet kaynağını oluşturmalarıdır.

Modern döneme doğru seyir alındığında ise, daha önce yer verildiği üzere⁴², ilahî devlet düşüncesine vurgu yapan önceki yüzyılların klasik düşüncesine zıt olarak, Aydınlanma ile bir başkalaşımın yaşandığı görülmektedir. Bu başkalaşım doğaldır ki, adım adım, ağır ağır gerçekleşmektedir. Açık olansa, yavaş yavaş bireyin bütün karşısında değer

⁴² Bkz.: 2.1.2.Aydınlanma ve Modernlik bahsi.

kazanmaya başlamasıdır. Bunun, solgun da olsa ilk ışıklarını Rönesans hareketinde görmek mümkündür.

Hem yaşadığı çağa ve sonrasına ışık tutan hem de yaşadığı çağın bir yansıması olan, aynı zamanda da “devlet” kavramı üzerinde esaslı bir biçimde duran, bu döneme ait bir önemli düşünür, Rönesans’ın tanığı Machiavelli bu noktada önemle üzerinde durulmayı hak etmektedir. Çünkü ahlâk ile siyasetin ayrışmasına giden yolda ilk önemli harcı karacak olan Machiavelli, Hükümdar’da özetle şu dersi vermektedir: “Siyaset ve ahlâk iki ayrı dünyadır. Bu iki ayrı dünyanın uzlaşması gerçi güzel bir hayâldir, ama sadece hayâldir. Ahlâkçının da, siyasetçinin de bu hayâlden vazgeçmeleri, çıkarları gereğidir” (Machiavelli, 1998:39).

Aydınlanma sürecinin “devlet” üzerine yapılan çalışmalarında önde gelen pek çok düşünür dikkatle okunduğunda, emretme kudretinin adım adım tanrı katından alınarak yeryüzüne indirildiği çok açık olarak gözlenmektedir. Bununla birlikte bu kudretin kullanımı konusu hâlâ daha bütüncül yapısını korumayı sürdürmektedir. Bir açıdan bakıldığında toplumu dönüştürmekte olduğu söylenebilecek Machiavelli, Hobbes gibi düşünürlerin, bir taraftan da yaşadıkları dönemin toplumsal anlayışının etkilerini korudukları; “*imperium/multitudo* (devlet/kitle)⁴³ ilişkisine, öncelikle *imperium*’un, devletin, monarkın ya da iktidarın varlığını ve sürekliliğini garanti altına almak” (Çiğdem:2002) açısından baktıkları görülmektedir.

Machiavelli’ye kimilerince “*immoralist*” damgası yediren yaklaşımı bu bakış açısının açık bir kanıtıdır: “Nihayet, eğer devletin yönetimi, bazen hükümdarı *erdeme aykırı*⁴⁴ bir davranışta bulunmaya zorlayacak olursa, hükümdar, bu gibi sapmalara, ancak bir devlet adamı olarak, kamu iyiliğinin bir hizmetkârı olarak tevessül etmelidir” (Machiavelli, 1998:37).

⁴³ Kitleden kasıt toplum, halktır.

⁴⁴ İtalikleme bana aittir.(B.O.)

Artık meşruiyet zemininin tanrı katı yerine toplum sözleşmesi türünden seküler arayışlarda aranmaya başlaması bireylerin belki tanrı ile kıyaslandığında bir üst statüye taşındıklarının kanıtı olarak kabul edilebilir. Ne var ki, gerçekte yaşanan tek değişme emretme kudretinin tanrı devletten kral devlete transferinden başka bir şey olmamıştır henüz.

Bu aktarımı ve ahlâk-siyaset ayrışması mantığını Machiavelli'den yaklaşık yüzelli yıl sonra Hobbes'ta da görüyoruz. Hobbes'a göre, egemenlik bir kere toplumsal sözleşmeyle devredildikten sonra, öyle kolaylıkla geri alınabilecek, el değiştirilebilecek bir olgu değildir ve uyrukların gücü ve şerefi egemen güç karşısında kaybolur.⁴⁵ Öyle ki, egemenin eylemleri uyruk tarafından eleştirilemez, egemenin yaptığı hiçbir şey uyruk tarafından cezalandırılmaz ve ayrıca uyruklara hangi düşüncenin öğretileceğine egemen karar verir. Hobbes devlet yönetimi anlamında tıpkı Machiavelli gibi tam bir bütüncül görüşe sahiptir: "Egemen güce sahip olanların insafsızlık edebilecekleri doğrudur; fakat onlar, kelimenin *doğru*⁴⁶ anlamında, adaletsizlik ve haksızlık etmezler" (Hobbes, 2001:133).

Görüldüğü üzere Machiavelli'den Hobbes'a uzanan çizgide, devlet düşüncesinin tanrısallığının zayıflamış olduğu kesin olmakla birlikte; klasik siyasal doktrinin ve buna bağlı pratiğin etik içerikten soyutlandığı, siyasetin pratik bilgisinin teknik bir beceriye indirgendiği ve erdemli yaşamlardan ağır ağır uzaklaştığı (Çiğdem:2002) dikkati çekmektedir. Bu ise düşünsel alandaki kadim ahlâk-siyaset içiçeliğine indirilmiş en önemli ayrım virüsüdür. Teorik anlamda her ne kadar ahlâktan vazgeçildiği söylenemese de, okuduklarımız bizi, bu iki kavramı ayrı vadilerde ele alma yoluna götürmekte ve bugünün etik krizine geline yolda ilk taşların döşenmiş olduğu yargısına

⁴⁵ Hobbes'un devlete ilişkin ayrıntılı görüşleri için bkz.: Hobbes, 2001:127-259. Burada ayrıca şunu da belirtmek uygun olabilir: Hobbes'tan yaklaşık yüz yıl sonra Rousseau da bütüncüllüğünü koruyacak ve "öyle ki, egemen varlık, yalnızca ve bir bütün olarak ulusu tanır, onu oluşturanları bütünden ayırt etmez" (Rousseau, 1999:69) diyecektir. Gerçi, bu söylem imtiyazlılık türünden eşitsizliklere karşı bir emniyet olarak ele alınmanın karşılığıdır aynı zamanda; fakat kuramsal bütüncüllük, uygulamada bütün katılıklar için mesnet oluşturmaktadır.

⁴⁶ İtalikleme bana aittir.(B.O.)

ulaştırmaktadır. Evet, “toplumsal ve ahlâkî olanın gözden düşürülerek siyasal ve ekonomik olanın merkeze oturtulması Makyavelist ve Hobbesçu önermelerin benimsenmesi ile gerçekleşmiştir” (Bağcı:2004).

5.4. NEDEN YENİDEN ETİK?

Meşruiyetin kaynağı tanrıdan insana geçerken, söz konusu olanın salt birey olmadığı açıktır. Hobbes’un söyledikleri ile Calvin’in kralların tanrısal görevlerini yerine getirmek için şiddet kullanmalarına cevaz vermesi (Ağaoğulları ve Köker, 2001:143) arasında neticede ciddi bir fark görülmemektedir. Batı dünyasında bireyleri itibara alışı, uzun zamanlara yayılan bir süreci gerektirmiştir.

Modernitenin egemenliğini ilan ettiği dönem teknik anlamda çağ atlanan bir dönemdir; dünyaya ait herşeyin dünyevî bir arka plandan başka hiçbir anlam taşımadığına dair düşünceler gittikçe güç kazanmaktadır. Doğa yasaları bir bir açığa çıkarılmakta ve dünyanın mekanik bir devinim içinde olduğu görülmektedir. Benzer biçimde insanların bugüne dek el yordamıyla üstesinden geldikleri işler için geliştirilen teknik materyel herşeyi çok daha kolay hâllerde olmuştur. Bu ise mühendislik düşüncesinin zihinlerde güç kazanması sonucunu sağlamıştır.

Mekanik üstünlük inancı, yalnızca fen bilimleri ile sınırlı kalsaydı, belki bir teknik gerçeklik içerisinde kabul görmemizi sağlayabilir ve pragmatik bir yaklaşımla tarihsel açıdan da son derece yararlı olarak nitelendirebilirdik. Ne var ki iş bu kadarla kalmamış, yaşamın tüm alanları bu mekanik anlayışın örgülemesi içinde, insanın tekdüzeliğinin dışında kalan parçaları da makineleşme yolunda görmezden gelinmiştir.

Bu çerçevede, toplumsal olayların açıklanması bağlamında, yeni mekanik bir dizge geliştirilmesi gereğine binaen, “sosyal fizik” kavramının ortaya atıldığına tanık oluyoruz. Bu kavramı ortaya koyan ve “her türlü fenomeni değişmez doğa yasalarının konusu olarak değerlendirmek”

(Bağce:2004) temel dogması çerçevesinde, toplumun anlaşılmasıyla onun davranışlarının saptanarak gerektiğinde belli bir yönde kanalize edilmesi biçiminde özetlenebilecek pozitivist düşünce, dinsel öğretilere de en güçlü darbeyi vurmuştur. August Comte'un öncülüğünde ortaya konan bu düşünce, bir "düzen" ve "ilerleme" arayışının ifadesi olarak, Comte'un yaşadığı dönemde sanayi toplumuna geçiş bunalımı yaşayan kitlelerin içinde bulunduğu buhranı anlamaya ve çözümlenmeye yönelik beklentilerin bir neticesidir.

İnsanlığın, kaçınılmaz olarak teolojik ve metafizik evrelerden geçerek pozitif döneme ulaşacağı saptaması, doğrusu, teolojik ve askerî yapısı ortadan kalkarak bilimselliği öncelleyen bir sanayi toplumu olma yönünde ilerleyen XVIII.yüzyıl toplumundaki (Dursun, 2002:41) değişimleri açıklamada, yerinde bir hareket noktasına sahip olmakla birlikte, ulaştığı nokta kanımca çok ilginçtir. Gerçekten yeni paradigmada, pozitif bilimin temsilcilerinin, din adamlarının yerini alarak toplumun ahlâkî ve entelektüel temelini oluşturdukları (Dursun, 2002:41) doğrudur; ancak burada hesaplanamayan nokta, eskide din adamlarının ayrıcalıklı statüleri içinde sahip oldukları ve toplumun önüne kendi sınıfsal ya da öznel gerekçeleri ile ket vurdukları pozisyonların, yeni zamanlarda yalnızca aktörlerin değişmesi suretiyle ve teknolojik ve toplumsal gelişmenin katkılarının da arka fona yerleştirilmesiyle az bir biçimsel değişiklikle aynen korunmaya devam edecek olması idi. İşte teorideki bu zayıflık, teorinin bütüncül yapısından kaynaklanmaktadır. Zira gelecek asrın şekillenmesinde önemli bir payı bulunan Comte da, seküler rasyonalitenin öncelleri Machiavelli ve Hobbes gibi "bütünün parçaya önceliğini savunur" (Dursun, 2002:42). Beri taraftan yeni durumda, siyasetin ahlâkî kaygılardan da arındırılması herşeyi büsbütün kırıcı kılmıştır.⁴⁷

Bu devirde aykırı sesler de yok değildir aslında. Örneğin, Fransız devrimi sonrası ortaya çıkan konjonktürde Claude Henri de Rouray, Saint-

⁴⁷ Ahmet Çiğdem pozitivistizmin etik-siyaset ayrışmasındaki rolü hakkında bizden farklı düşünmektedir (Çiğdem:2002).

Simon ve Charles Fourier gibi ilk sosyalistler olarak nitelenebilecek düşünürlerin, aslında sosyalizmi, dünyanın daha iyi hale getirilmesine yönelik ütopyik fikirlerden oluşan felsefi ve etik bir düşünce olarak tasarladıkları söylenebilir (Watrin:1999). Her ne kadar sosyalizmin etik bir sistem olma iddiasıyla Marksist pratiğin pek bağdaştığı söylenemese de... Öte yandan bu aykırı sesler, çok cılız kalmış ve idarî çarkın işlemesi konusunda ciddi hiçbir etkiye sahip olamamışlardır.

Pozitivist teoriyle bir kere hatalı bir raya giren trenin bir sonraki makasa kadar bu yanlış yolda ilerlemesi kaçınılmazdır. Bir sonraki makasta yolun değiştirilebilmesi ise öncelikle yolun yanlışlığının kabulüne bağlıdır. İkiyüz yıldır başat akıl yürütme kaynağımız olan materyalist zihniyeti 1980'lerden sonra gelişen alternatifler ancak yeterince sert bir biçimde sorgulamamızı sağladı. Dolayısıyla ancak şimdilerde yanlış yolda olduğumuzun kesin bilgisine ulaşabildik. Hâliyle de makas değiştirmek için uygun noktaya gelmeyi beklemekten başka yapacak birşeyimiz yoktur. Ancak bu bekleyiş pasif bir durağanlığı değil, her türlü arenada ahlâk söylem ve pratiklerini konuşurmakla mükellef dinamik bir süreci ifade etmektedir. Etik değerlere ilişkin toplumsal talep artık açlık düzeyine gelmiştir. Sırf dürüstlüğü sayesinde hiç hesapta olmayan bir siyasal parti liderini başbakanlığa taşıyabiliyoruz. Ancak ne var ki etiğin kurumsal bazda yerleşik bir çerçeve kazanması, bizim her türlü doğruyu batıdan ithal etme alışkanlığımız içinde, zamana bağlıdır. Uluslararası düzlem incelendiğinde benzer biçimde etik kaygıların yeni yönelişleri beraberinde getirdiğini görmek "yoksa biz gerçekten küreselleştik mi" diye sormamıza neden oluyor. Çünkü eskiden batıdaki kuramların pratiğe geçmesinden bir nesil sonra onları ithal ettiğimiz düşünülürken şimdi aradaki farkın on yıla ifade edilmesi büyük ilerlemedir. Bizdekine benzer bir güven bunalımı batıda da modernitenin doğal uzantısı olarak yaşanmaktadır. 1964'te Amerikan hükümetine duyulan güven %76 düzeyindeyken 1997'de %39 seviyesine inmiştir. Farklı bir görüntü sergilemeyen diğer batı toplumları da benzer atmosferi yaşamaktadırlar. Dolayısıyla etik üzerine eğitim çalışmaları yapıldığı dikkati çekmektedir. Yeniden moral değerler ön plana taşınmaktadır. Avustralya'da,

Kanada'da, Danimarka'da, Birleşik Krallık'ta, Yeni Zelanda'da ve Birleşik Devletler'de kamu yönetiminde etiğe dayalı kurallar ve uygulamalar konsepti geliştirilmiştir. Hatta ulusal sınırların ötesinde, global bir etiğin olanaklılığı tartışılmaktadır (Ceylan:2001; Gazell:2000; Cruise ve Brannon:2002; Garofalo:2000; D'onofrio:1992; Harris:1998; Kidder ve Loges:2004; Lynch ve Lynch:1998, 1999a ve 1999b).

Yerli yazında bugün daha çok yozlaşma sorunsalından hareketle etik üzerine taleplerin oluştuğu izlenimi hissedilmektedir. Oysa yukarıda kısaca belli başlı çıkış alanlarını göstererek meselenin daha yapısal bir karakter taşıdığı ortaya konmaya çalışılmıştır. Bununla birlikte devletin ve siyasal atmosferin güven yitiminde önemli bir sebep teşkil eden yozlaşma probleminin çözümünün de yine etik kaygılar perspektifinde aranması doğru bir yaklaşımdır. Çünkü hiçbir içsel meseleyi hukuksal önlemlerle tamamen ortadan kaldırmak olanaklı değildir.

Bugün geldiğimiz noktada artık modern söylemin Weber'in ifade ettiği *amaç-rasyonel değer*⁴⁸ kavramı açıklayıcılığını büyük ölçüde yitirmiş durumdadır. Aklın "hesaplayıcı ve yasa koyucu çabalarıyla ahlâkî meselelerin çözülemeyeceği, insanlığın ahlâkî yaşamının garanti altına alınamayacağı" (Bauman, 1998:298) bugün herkesin içselleştirerek kabullendiği bir mesel hâline gelmiştir.

Modernitenin normları ve değerleri araçsal kılması sonucu politika etik bir mesele olmaktan çıkınca (Sarıbay:1999) bugün yaşanan kaos ortamı kaçınılmaz bir biçimde yeniden etik değerler üzerine inşa edilecek bir ahlâkî dizge gereksinimine yol açmıştır. Üstelik bugün gelinen noktada politika felsefesi, postmodern söylemin kırıncı eleştirileri sonucu farklı bir noktaya yönelmiş durumdadır. Bu konuda John Rawls'un "*A Theory Of Justice*"i politik teorinin etik zemin üzerinde yeniden inşa edildiğinin bir simgesi (Sarıbay:1999) olarak değerlendirilmektedir. Rawls'un bu çıkışıyla birlikte

⁴⁸ Bkz.: "İdeal Tip Bürokrasinin Rasyonel Kökleri" maddesi s.47-49.

yükümlülük ve *sorumluluk* kavramları etrafında yeni bir politik açılımın sergilendiği dikkati çekmektedir: Politik etik.

Bu kavram bireyin öznel yaşamından örgütsel yaşama, sosyal, politik arenaya kadar her alanda bireyin kendini yeniden konumlandırması temeline dayanmaktadır. Öncelikle toplumun genel anlamda geçmiş dönemin sürekli gelişme peşindeki rasyonel amaçlarla eyleme geçen modern toplumundan biraz daha farklı isimlendirilerek yeni bir tanımla "*risk toplumu*" çerçevesinde ele alınması sonucu ortaya yeni bir politik teorinin konduğu görülmektedir. Böylece ortaya konan ilk açılım Sarıbay'ın (1999) Levinas'tan aktarması ile "ötekine karşı sorumluluk duymak" yanıtında yatmaktadır: "Levinas'a göre, sorumluluk özne olmanın en başta gelen özelliğidir. Ötekine karşı sorumlu olmak, kendi eylemim olmayan, hatta benim için önemli görünmeyen şeylere de sorumluluk hissetmektir." Mütekabiliyet esasına dayanmaksızın sürekli sorumluluk duygusu ile yaşamak!..

Böyle bir birey anlayışı, ortak yaşamı kolaylaştırıcı olacağı gibi demokratik evrimin doğası ile de tamamen uyumlu olacaktır. Duyarlılığın ön plana çıktığı böyle bir toplumda birey, gündelik yaşamının bütün ayrıntılarında etik bir duruş sergileyerek özne olmanın gereğini icra edecektir. Modern toplumun edilgen bireyi yerini etken ve hatta hareketsizliği dahi bir politik duruş anlamı taşıyan öznelerle devretmektedir.

Bireyin dünyasında konu bu şekilde yeni bir formata kavuşturulurken bunun toplumsal yansımasında da bir takım hareketlenmelerin olması muhakkaktır. Bu konuda pek çok örgütsel girişim saymak mümkündür. Bugün Birleşik Devletler'in hemen her eyalet yönetiminin yanı sıra pek çok yerel idaresi muhtelif konularda etik kurullar tesis etmişlerdir. Bunun dışında pek çok üniversite kendi bünyesinde etik konseyler oluşturmuştur. Meslek örgütleri yasal yargı hakkından daha önemli gördükleri etik yargılama hususunda iç örgütler kurmuşlardır. Politikaların belirlenmesi ve işletilmesi sürecinde denetleyici olacak etik örgütler teşekkül edilmiştir. Dünyanın gelişmiş pek çok ülkesi idarî etik yasa ve yönetmeliklerle politikalarını belli bir

istikamette sınırlama yoluna gitmişler ve etik değerlere olan bağlılıklarını ilan etmişlerdir. Yerel, bölgesel, ulusal, uluslararası, işsel, çevresel, sektörel ve daha pek çok farklı çapta etik standartlara yönelik arayışların yoğunlaştığı ve bu yönde kurulların teşkil edildiği zengin bir dönem görülebilir arkamıza baktığımızda.

Elbette, bu durum toplumsal bir talebin izdüşümüdür aynı zamanda. Çünkü açıkça görülmektedir ki 90'lı yıllarda yapılan pek çok ankette moral değerlerdeki zaafiyet kamuoyunun en çok şikayetçi olduğu konuların başında gelmiştir.

NBC ve Wall Street Journal'ın 1997 Ekim'inde yaptıkları bir araştırmada "ülkenin yüz yüze olduğu en önemli sorun"a yanıt veren 1700 kişinin neredeyse üçte biri "ahlâkî değerlerin yitimi" cevabını vermiştir.

Pew Research Center tarafından 1997 Kasım'ında yapılan ve aynı sorunun sorulduğu bir başka çalışmada "ahlâklılık/etik/değerler" seçeneği ikinci sırayı almıştır.

ABC ve Washington Post'un Haziran 1997'de "ulusun yüz yüze olduğu en önemli sorun"u sorduğu anketinde, "ahlâk yitimi" yanıtı, yüzde bir oranında bir gerilikle "suçlar" seçeneğinin ardından ve "uyuşturucular" seçeneğinin önünde dördüncü sırada gelmiştir.

CBS'in 1997 yılının Ağustos ayında eşit sayıda Demokrat, Cumhuriyetçi ve bağımsızdan oluşan bir grupta araştırdığı "ulusun en önemli problemleri" konusunda "ahlâkî değerler" yanıtı tüm kesimler içinde üçüncü sırada çıkmıştır. Bu yanıt soruyu cevaplandıran beyazlar arasında "suçlar" seçeneği ile eşit oy alarak birinci sırada yer almıştır.

Ekim 1997'de Gallup, CNN ve USA Today tarafından insanlara yöneltilen "öncelikli meseleleriniz" listesinde "etik", "suçlar" ve "uyuşturucular"ın ardından üçüncü sırada gelmiştir.

Eylül 1997'de Los Angeles Times'ın yaptığı ankette, ankete katılanlarca "ahlâk yitimi/etik" konusu "ülkenin yüz yüze olduğu en önemli sorun" olarak seçilmiştir.

Ekim 1997'de Time ve CNN'in yaptığı ankete göre "ülkenin bugün yüz yüze olduğu esas problem" olarak "ahlâk/değerler", "suçlar"ın ardından hemen ikinci sıralanmıştır. Bu ankette daha geriye doğru döndüğünde "uyuşturucular", "politikacılar/hükümet", "işsizlik/iş meseleleri", "ekonomi", "bütçe açığı", "eğitim", "evsizlik/yoksulluk", "sağlık" ve "ırkçılık/ırk ilişkileri" yanıtları göze çarpmaktadır.

Tüm bu örneklemelerden bugün gelinen noktada ABD'nin çok kapsamlı ve sistematik süregiden bir eğitim programı geliştirdiği görülmektedir. Her federal kurum, tüm çalışanların çıkar çatışması kanunları ve uygulama standartlarından emin olması için bir etik yetiştirme programı bulundurmakla yükümlendirilmiştir. Tüm çalışanların işe alınışta bir saatlik zorunlu etik eğitimine ek olarak, atanmış personele de yıllık bir saat etik eğitimi alma zorunluluğu getirilmiştir. Dahası, Hükümet Etiği Ofisi (Office Of Government Ethics) bir bilgi merkezi ve bir elektronik bülten panosu bulundurmakta; güncel etik konularına olan ilgiyi taze tutmak ve tartışılmasını teşvik etmek için yıllık konferanslar düzenlemektedir.

Mesele uluslararası alanda da benzer bir mahiyet taşımaktadır. OECD, AB, BM ve diğer pek çok örgüt, üyeleri ile ilişkilerinde etik bir kısım hususları öncel kriterler olarak dikkate almaktadırlar. Örneğin UNESCO'nun 12 Eylül 2000'de açıkladığı Kalkınma ve Yoksulluğu Ortadan Kaldırma Stratejisi'ni ortaya koyduğu dokümanda, çevre kirliliği, cehalet, HIV/AIDS, eşitsizlikler, gerilim ve çatışmalar gibi yoksulluğun yarattığı sosyo-ekonomik maliyetleri gidermeye yönelik entelektüel ve *etik* bir organizasyondan söz edilmektedir.

Bunun dışında iş dünyası da yolsuzluk ve skandallar sonucu kamuoyundaki genel saygınlığını yitirmesiyle, 1980'lerden itibaren iş ahlâkı hususu çerçevesinde yeni uygulamalar geliştirme yoluna girmiştir. Amerikan savunma sanayiinde yer alan büyük şirketlerin skandalları sonucu Başkan Reagan döneminde, kendisinin de içinde yer aldığı ve ahlâkî meselelerin ön planda ele alınarak yolsuzluklara çözüm üretmek amacıyla kurulan "Mavi Kurdele" komisyonu iş dünyasına etik dizgeler temelinde örgütsel çözümler üreten uygulamalar geliştirmiştir. Çünkü bulgular, "çalışanların davranışlarını motive etmenin en verimli yolunun, müdürlerin ve emsallerinin günlük davranışlarındaki saygı, dürüstlük ve güven gibi değerleri empoze etmelerinde yattığını" göstermiştir. Bu çalışmaların meyvesi olarak "2000 yılı itibarıyla Amerika'daki bütün şirketlerin %80'i iş ahlâkı" konusunda bir program uygulamaya geçmiştir. Bu konuda bir-iki örnek sayılabilir: "Lockheed Martin Corporation, iş ahlâkı programının verimliliğini ölçmek ve geliştirilmesi gereken alanları bulmak amacıyla iki yılda bir yüzellibin civarındaki çalışanına bir anket düzenlemektedir. Her anketten sonra, murahhas üye en başta olmak üzere bütün çalışanların katıldığı ve gruplar halinde oynanan bir oyun şeklinde hazırlanan bir eğitim programı geliştirilmektedir. Royal Dutch Shell, her yıl performans inceleme sürecinin bir parçası olarak bütün ülke müdürlerinden iş ahlâkıyla ilgili olarak yaptıkları işleri detaylı olarak açıklayan bir yazı yazmalarını istemektedir. Şirket ... yıllık raporlarına, iş ahlâkı hedefleriyle ilgili performans analizi eklemektedir. Merck Sharp&Dohme, tüm müdürlerini en üst düzeyde ahlâki tutum içinde olmaları ve murahhas üyeden başlamak kaydıyla tüm çalışanlarının yıllık performans değerlendirmelerini yapmakla kalmıyor, iş yaptığı sektörlerdeki ahlâkî değerleri daha üst seviyelere çıkarabilmek için de aktif olarak çalışıyor." Öte yandan tüm bu çalışmaları belli bir disiplin altında tutma ve ana çatıyı organize etme adına ulusal ya da sektörel bazda üst kurullar oluşturulmaktadır. "ABD'de Etik Değerler Merkezi, Hong Kong'da Etik Geliştirme Merkezi, Güney Afrika'da Etik Enstitüsü, Abu Dabi'de Etik Mükemmeliyet Merkezi" bunlara örnek olarak gösterilebilir (Capital, 2002).

Benzer çalışmaların ülkemizde de gündemde olduğu bilinmektedir. Kamu sektöründe bu konudaki en iyi örnek, kamu görevlilerinin uymaları gereken etik davranış ilkelerini belirlemek ve uygulamayı gözetmek üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun 2004 yılının Haziran ayında çıkan 5176 sayılı yasa ile kuruluşunun sağlanması sayılabilir. Özel sektör açısından da şirketlere danışmanlık yapmayı ve etik kodlar yaratmayı amaçlayan Türkiye Etik Değerler Merkezi (TEDMER) gibi bir derneğin kuruluşu örnek olarak sayılabilir.

5.4. KAMU YÖNETİMİNİN GELECEĞİ VE ETİK

Kamu yönetiminin geleceğinin şekillenmesinde söz sahibi olacak pek çok gelişme öne sürülebilir. Bunlar arasında bizim önem verdiğimiz bazı dikkat çekici alanlar çalışmamın dördüncü bölümünün konusu olarak yer verildiğinden burada bir tekrar yapılmayacaktır. Amacım bir nihai bağlama açısından etik ile kamu yönetiminin geleceği arasında ilişkiyi, aralarındaki yakınlığı göstererek ortaya koymak ve çalışmamı sonlandırmaktır. Bu pencereden bakıldığında açıkça görülmektedir ki kamu yönetiminin geleceğinde etkin olacağı ileri sürülen hemen her konu etik bir bezemeyi yanında taşımak durumundadır. Bu önermeyi doğrulamak üzere söz konusu etkenleri kısa kısa paragraflar ile açalım ve konuyu noktalayalım:

1. Öncelikle açıkça yaşamımızı değiştiren bilgi ve iletişim teknolojilerindeki göz alıcı gelişmenin bizi yeni bir dünyaya doğru götürdüğü söylenebilir. Bugün artık "dijital yurttaşlık" kavramından söz edilmektedir. Bugün Amerika'da New York Times, Washington Post, Los Angeles Times, Wall Street Journal, USA Today, Time ve Newsweek gibi medyanın ciddi bir çok büyük organlarının satışlarının toplamından daha fazla bir okuyucu kitlesi America Online üzerinden bilgi almaktadır. Pek çok kamu hizmetinin elektronik ortamda verilmesi, kaçınılmaz bir *gereksinim* haline gelmektedir. Dolayısıyla gereksinimleri cevaplamada teknik bir model geliştirilmesi kaçınılmazdır. Bu model için dürüstlük, gizlilik, güvenilirlik gibi ahlâksal ilkelerin önemi ortadadır.

2. Ticarî yaşam dikkate değer bir ölçekte bilgisayar ağlarına yönelmiştir. Bu gelişme yalnızca basit perakendecilik boyutlarının ötesinde, işletmeleri müşterileri, çalışanları, hissedarları ve rakipleriyle olan ilişkilerinde belirleyici bir rol üstlenmeye doğru gitmektedir. Reklâmın yanı sıra bilgi dezenformasyonunun da hızlı ve güçlü bir biçimde yapılabileceği, etkileşimin oldukça yoğunlaşacağı yeni ticaret dünyasının etik ilkelerin düzenleyici bağlayıcılığına gereksinim duyacağı açıktır.

3. Teknolojik olanakların yaratıcılığı ile eylem gruplarının ve basın organlarının yüreklendirmesi sonucu açıklık ilkesi üzerine ciddi bir beklentinin olduğu bugün tamamen içselleştirilmiş bir konudur. Öyle ki, açıklık konusu artık etiğe ait bir vektör olarak algılanır hale gelmiştir. Açıklık tüm sosyal, politik, ekonomik aktörler için kabul görmenin bir parçası olarak yer etmiştir.

4. Kamu yaşamının belli bir elit kesimin oyun arenasından çıkarak geniş kitlelere açılması ve gelişmelerin basın ve internet aracılığıyla sürekli ve neredeyse sansürsüz izleme altına alınması idarî anlamda bir tür reform doğurmuştur. Bu konudaki gelişmeler şaşkıncı sonuçlar ortaya çıkarmaktadır. Örneğin güncel bir konu olarak, ABD'de yaşanan kasırga felaketinde⁴⁹ hükümetin yardım konusundaki girişimleri şiddetle eleştirilerek ilginç bir biçimde ırk ayrımı ile ilişkilendirilmesi sonucunu doğurmuştur.

5. Globalleşme koşar adım çevreyi kuşatmaktadır. Pek çok konu başlığı artık uluslararası bağlamda ele alınmaktadır. Ticarî uygulamalardan insan haklarına, oradan çevrenin korunması meselelerine dek hemen her konu küresel platformun bir parçasını oluşturur hale gelmiştir. Küreselleşme yönündeki eğilime büyük uluslararası güç merkezlerinin yanı sıra dünyanın asıl geniş coğrafyasını oluşturan küçük unsurların da katılımı ve küresel politikalara gönüllü desteğinin sürdürülürlüğü büyük ölçüde, üretilen politikaların çok yönlü kazanç, karşılıklı eşitlik ve "iyi" üzerine inşa edildiğine dair yargının tüm aktörlerce paylaşılmasına bağlıdır. Dolayısıyla WTO,

⁴⁹ Ağustos 2005'te ABD'nin güneyini vuran Katrina kasırgası kastedilmektedir.

OECD, World Bank ve BM gibi kuruluşların politikaları da küçük aktörlerin saygısına mazhariyeti sağlayacak etik ilkelerle çerçevelenmek zorundadır. Nitekim bu alanda da açıklık etiğe ait bir fonksiyon olarak temel nosyonu oluşturmaktadır.

6. Yine açıklık konusuna zorunlu bir bağlantıyı doğuran büyük yapıli örgütlere olan güvensizlik önemli bir orijini oluşturmaktadır. Zira Bauman'ın (2002) da belirttiği üzere, bugün geldiğimiz noktada "bizlere ne yapmamız gerektiğini söyleyen büyük kurumlara artık güvenmiyoruz. Kiliseler, siyasî partiler, akademik kurumlar vb. otoritelerini önemli oranda yitirmektedirler." Yaşam sürecinde insanlar büyük sosyal kurumların kontrol dışı olduğu hissine kapılıyorlar; değer yargıları bizden oldukça farklı görünen tanımadığımız insanlar tarafından işletilen büyük kurumlarca kuşatılmışlık hissi oluşuyor. Burada güvenilmezlik kavramı da açıklayıcılık konusunda yardımcı olabilir. Bu "kuşatılmışlık sendromu" karşısında "sorumluluk" perspektifinde bir açıklık politikası ile etik değerlerin işlenmesi söz konusu büyük kuruluşlar ve dolayısıyla kamu yönetimleri için kaçınılmaz olmaktadır.

7. Performans ölçümü uygulamalarının doğasında yer alan herkesin yararına sonuçlar elde etme ve başarının paylaşılabilirliğini gözlemleninin bir parçası olarak kıymetlendirmelere göre yeni stratejiler oluşturma faaliyetleri gelecekte de önemli bir yer tutmaya ve artarak gelişmeye devam edecektir. Ne var ki bugün gelinen noktada performans ölçümü uygulaması ile ilgili yapılan gözlemler, sistemin etik yaklaşımlardan ziyade ticari kaygılara aracılık ettiğini göstermektedir. Ölçütler incelendiğinde; %94 oranında amaçlara ulaşmanın arandığı, %70 iç müşteri memnuniyetinin gözlendiği, %69 yasal süreçteki kazanım ve kayıpların dikkate alındığı, %64 maliyet düşürücü beklentilerin etkili olduğu, %53 haricî müşterilerin algılamalarına yer verildiği görülmektedir. Bu rakamların, yine sosyal sorumluluk vurgusu içinde zamanla farklı yüzdeler biçimine dönüşeceği yönünde bir beklenti sanırım yanıltıcı olmayacaktır.

Örnekler ve alanlar çoğaltılabilir ancak netice itibarıyla yaşamın hemen her alanının bireyin başatlığı ile donatılacağını söyleyebilmek için kanımca yukarıda sayılan maddeler yeterli olacaktır. Bireysel açıdan bakıldığında konunun eğitsel boyutu da dikkate alınmak durumundadır. Bu kapsamda toplumların bir arada iş yapabilirliğinin tanımı olarak "sosyal sermaye"⁵⁰ üzerinde durulması ve artırılması gereken bir olgudur. Bunun gerçekleştirilmesi ise "güven" donanımlı bireyler arasında olasıdır. Nitekim bu konuya ilişkin enstitülerin bina edildiği dikkati çekmektedir. Özetle belirtirsek;

- Dürüstlük ve güvene dayalı iş ilişkileri,
- Her türlü muamelede sorumluluk ve hesap verebilirlik ölçüğünde iş görme,
- Her türlü ilişkide dürüst ve adaletli olma,
- Her bir bireyin saygınlığını itibara alma ve buna özen gösterme,
- Her bir mevkiye karşı itinalı ve merhametli yaklaşma,

temelinde çaba göstermeyi her bir birey, birim, topluluk nezdindeki eylem ve söylemlerin odağı olarak ele alan bu etik enstitüleri, gelecekte daha da etkin olarak varlıklarını sürdürecektir. Yurttaşların yalnızca kendi bireysel yaşamlarına ilişkin etkinlikleri ile sınırlı kalmaları yerine duyarlılık ve sorumluluk temelinde *dünyaya ait hemen her konuda* bir duruşa sahip olduğu; eylemlerinin salt rasyonel çıkar amaçlı hareketleri içermekten çok

⁵⁰ "Sosyal sermaye, insanların ortak amaçları için gruplar ya da organizasyonlar halinde bir arada çalışabilme yeteneğidir" (James S.Coleman'dan aktaran Fukuyama, 2000:26). Buna çok benzeyen bir başka terim de Tocqueville'e ait olduğu söylenen "birleşme sanatı"dır. Bu konuda Tocqueville'in ilginç bir saptaması vardır: "Amerikalılar her yaşta, her koşulda, ve her eğilimde, sürekli olarak birleşmeler oluşturur. Bunlar yalnızca, hepsinin iştirak ettiği ticaret ve üretim şirketleri değildir; fakat, dinsel, ahlâkî, ciddi, gayriciddi genele açık veya kısıtları olan, devasa veya ufak, çeşitli türde binlerce topluluklardır. Amerikalılar, eğlenceler tertip etmek, ilahiyat fakülteleri kurmak, öğrenci yurtları oluşturmak, kiliseler inşa etmek, kitap dağıtmak, dünyanın çok uzak bölgelerine misyonerler göndermek için birlikler, dernekler oluşturur. Bu şekilde, hastaneler, hapishaneler ve okullar yaptırırlar. Eğer yüksek bir misalin teşvikiyle bazı duyguları beslemek veya bazı doğruları telkin etmek istenildiğinde, bir toplum oluşturuyorlar. Fransa'da yüksek, asil işlerin başında nerede olursa olsun hükümeti, İngiltere'de statü sahibi birini görürsünüz. ABD'de ise bu tip işlerin başında mutlaka bir birlik bulacağınızdan emin olabilirsiniz" (Tocqueville'den aktaran Fukuyama, 2000:387). Fukuyama kitabında, refahın yaratılması olgusunu bu iki kavram ve "güven" esprisi içinde ele almaktadır.

toplumsal yarara dönük işlevselliğinin önem kazanacağı bir dönemin beklentisi içindeyiz.

Konuya şimdi de yukarıda bahsedilenler ışığında doğrudan kamu yönetimi açısından bakalım:

Yukarıda da belirtildiği üzere önümüzdeki yıllarda bilgi ve teknoloji alanında devasa bir büyümenin yaşanması kuvvetle muhtemeldir. Dolayısıyla kamu yöneticileri ve onların membaı olan toplum ve onun bireyleri, bilgisel ve teknolojik yeteneğimizdeki alabildiğine genişlemeyi kullanma ve bunun üstesinden gelmenin yanı sıra bu bilgisel ve teknolojik yeteneği toplum için yıkıcı bir biçimde kullanılır olmaktan ziyade toplumsal yarara yönelik kullanılır kılmak için gerekli önlemleri almak durumundadırlar. Geleceğin teknolojik dünyası teknolojinin bizi kendine esir edeceği daha büyük baştan çıkarmalara da sahne olacak ve insanî kabuller ve bunlara ilişkin değerlerin, rasyonel teknik çıkarılara yerlerini bırakmasına olanak sağlayacaktır. Bu bakımdan kamu sektöründe, gelişmiş teknolojilerin, liderlik, yaratıcılık ve kişisel sorumluluk temelindeki yeteneklerimizi kısıtlayıcı olmaktan çok artırmaya dönük olarak kullanımının yollarının aranması ciddi bir meydan okuma olacaktır (Denhardt:1999).

Teknolojik ve bilgisel birikimle birlikte elde edilecek işlenmiş bilginin beşerî amaçlar için nasıl organize edileceği sorusu en önemli sorunsallardan biri olacaktır. Bu, önemli kamu amaçlarının elde edilmesini kolaylaştıracak bir tarzın yaratılması doğrultusunda, bilgiyi organize etmeyi öğrenmemiz gerektiği anlamına gelmektedir. Teknolojik olanaklarla teknik rasyonel amaçlar için ya da hiyerarşik kontrol için bilginin organize edilmesinin her zaman olduğundan görece daha kolay olacağı beklenebilir. Fakat daha büyük güçlük ve fakat gerçekte duyumsanacak olan gereksinim, bilginin; demokratik karar alma mekanizmasının toplumsal diyalog, müzakere ve fikir birliği sağlama sürecinin genişletilmesinde kullanılacak şekilde organize edilmesinin sağlanması yönünde olacaktır (Denhardt:1999).

Öte yandan bugün henüz o ölçüde ileri bir noktada değilsek bile gelecekte sormak zorunda kalacağımız bazı sorular için şimdiden düşünsel alt yapı tasarlamak söz konusu olabilir. Örneğin özel ve kamusal sektörü küresel bir vizyonu tatbik edecek şekilde nasıl yeniden düzenlememiz gerektiği sorusunu ele alabiliriz. Ya da, işletmelerin ve hükümetlerin kendi öz çıkar koşullarının belirlediği sorumluluklardansa küresel sorumlulukları daha öncelikli üstlenmelerinin nasıl özendirileceğini düşünebiliriz. Ya da örneğin, sürdürülebilir kalkınma ve çevreci bir hukuk anlayışına küresel bir temel ilke üzerinde nasıl yön verebileceğimiz sorusu belki de zorunlu olarak ileride dert edinmek durumunda kalacağımız bir problem sahası olabilir.

Çoğulcu bir toplumu yönetmek, homojen bir grubu idare etmekten daima daha zor olmuştur; fakat işte bu, geleceğin kamu hizmetlilerinin yüzleşeceği bir sorunsaldır. Gerçekten, yöneticiler dahil tüm kamu hizmetlilerinin iş yükünün, şimdiki kamu örgütlerinin yönetimi ve işletilmesinde olduğundan çok daha fazla olacağı düşünülebilir. İş yalnızca “dümen tutma” ve “kürek çekme” ile sınırlı olmayacak, “teknenin yapımını” da içerecektir. Yeni kamu işletmecisi, kamusal problemlerin çözümünde etkili bir biçimde çalışacak grupları ya da ağırları terkip edecektir. Böyle yapmakla, yapıcı ayrılıklar için fırsatlar yaratan, gruplar ve bireyler arasındaki farklılıkları koruyan ve toplum için geleceğin istikametinin saptanmasının paylaşılmasında grup ayrılığının elverişli bir durum olmasını sağlayan çoğulculuğu geliştirmek, kamu yöneticilerinin işi hâline gelecektir. Yönetici, kutuplaşmanın azaltılmasında, farklılık ve saygının öğretilmesinde, birleşmelerin tesis edilmesinde, tartışmaların çözümünde, anlaşma görüşmelerinde ve arabuluculuk etmede büyük bir rol oynayacaktır. En üst düzeydeki kamu işletmecilerinin görevi açıkça belli olacaktır: Toplumu etik dizge temelinde inşa etmek (Denhardt:1999)!

Bireysel düzeyde, belki de modern toplumun baskıları, halk yığınlarını inançları ve değerleriyle tutarsız biçimlerde davranışlara itmekte ve böyle yaparken de ne yapmakta olduklarının gerçekte farkında olmamalarına sebep olmaktadır. Kurumsal düzeyde, hükümetlerin bir şey söyleyip aksini

yaptıklarına dair çok açık örnekler vardır. Halbuki güvenilmezliğin aynı yükümlülüğü bazen kasıtlı olarak ama çoğu zaman da psikolojik bir refleksiyon olarak sürekli başkalarına yöneltilmektedir. Örneğin, bir sosyal sorumluluk etiği izlemeyi üstlenen fakat daha sonra buldukları kurumda yalnızca kendi kazançlarına olacak iç yapıları oluşturmayla meşgul olan işadamları ve işkadınlarına; çalışanların hakları için savaşmayı üstlenen ne var ki halihazırda bazen daha çok kendi liderlerinin saltanatlarını inşa etmeyle ilgili görülen sendikal örgütlere; ve hatta, maneviyatı yüksek bir temel üzerine oturtmayı ilan eden, ancak barış ve adalet için gerçekleştirilen pratik çabalara karışmayı reddeden kiliseler ve dinî kurumlara... Gittikçe artan bir biçimde öyle görünüyor ki, bireyler ve kurumlar hem kendi hem de çevresel durumu tam manasıyla kavrayamamaktadırlar. Yabancılaşma ve güvenilmezliğin bu koşulları, şüphesiz, bizim çocuklarımızca fark edilmemektedir, fakat aslında bu şartlar, onların dünyasının bir parçası olmuştur. Bu durumun, yabancılaşma ve güvenilmezliğin yaygın olduğu bir toplumda yetişenlerin sosyal kurumlara karşı ciddi bir güvensizlik geliştirebileceğini ve bu insanların diğerlerine dönük büyük güvensizlik ve şüphele sahip olabileceklerini umabiliriz. Gerçekten, Birleşik Devletler'de bu konuda yapılan son dönem alan araştırmaları, Amerikalıların diğerlerine dönük güven duygularının alarm verici düzeyde azaldığını göstermektedir. Tocqueville'in 1830'lardaki gözlemlerinin⁵¹ aksine insanlar artık çevrelerini tanımıyorlar ve diğerlerinin yaptıklarına karşı kuşkuyla yaklaşmaktadırlar. Bundan otuz yıl öncesinde Amerikalıların sağlam bir çoğunluğu, insanların çoğunun güvenilir olduğuna inanmaktayken, bugün üçte ikisi insanların güvenilmez olduğuna inanmaktadır. Eğer insanlar birbirlerine güvenmiyorlarsa, o takdirde, kurumlarına güven duymamalarında, bu arada, hükümetlerine inanmamalarında öyle çok şaşırtıcı bir durum yoktur (Denhardt:1999). Dolayısıyla kamu yöneticileri ve NGO tarzı örgütlenmeler öncelikle güven temelli bir iletişimi başlatacak ve daha ileri düzeyde bunu alışkanlık olarak yerleştirecek politikalar ve modeller üretmek zorundadırlar.

⁵¹ Bkz.: Dipnot:50; Alexis de Tocqueville'den alıntı.

Geçmişte, başlıca yöntem olarak, kamu yönetimi ekseriyetle kamu bürokrasisinde neler olduğu üzerinde odaklanmıştır. Gelecek ise dikkatimizi çarpıcı bir biçimde dışarıdaki dünyaya, özel olarak da yurttaşların ve yurttaşlığın dünyasına yeni bir odaklanmayı bizden istemektedir. ABD’de Florida’da bir yerel yönetime ait “Orange County” isimli bir proje, bu sorunlara hükümetin nasıl cevap verebileceğine ilişkin mükemmel bir örnek sunmaktadır. “Önce Yurttaşlar!” olarak bilinen bu proje, yurttaşlar ve yönetim arasında iki yönlü bir caddeden söz etmektedir. Bir yanda, yurttaşlık vazifesi yapan insanlar, kendi komşuluklarında ve buldukları toplulukta, olup bitenler için kişisel sorumluluklarını yerine getirmek zorundadırlar. Diğer yanda olanlar ise yönetimde yer alarak, yurttaşlık rolünü üstlenmeyi arzu eden insanlar ölçüsünde, öncelikle yurttaşların değerlerini ve gereksinimlerini dinlemeye ve yerine getirmeye istekli olmalıdır. Bu yöntemle yönetim ve onun yurttaşları arasındaki ilişkinin yeniden inşasına odaklanmak, doğrudan kamu çıkarının kalbine gitmek demektir. Bugün pek çok insan hükümete güvenmemekte; ancak bu yalnızca hükümetin iyi çalışmamasından kaynaklanmamaktadır. Eğer öyle olsaydı verim konusundaki ıslahatla bu durum tedavi edilebilirdi; ki ilginçtir, yeni kamu işletmeciliğinin yapmaya çalıştığı da tam olarak budur: Hükümetin “daha ucuza daha iyi çalışır” hâle gelmesini ilerleterek güveni artırmak! Bunun yeterliliği tartışmaya açıktır. İnsanların hükümete güvenmemelerinin asıl sebebi, hükümeti, özellikle etik ve doğruluk meselelerine saygı duymada beklentilerine karşılık vermeye hazır bulmamalarıdır. Yurttaşların hükümete güvenini geri vermek için, kamu kurumları, yurttaşların taleplerine karşılık vermeye hazır oldukları konusunda ispat-ı vücut etmelidirler. Ve bunu sağlamanın en iyi yolu, bizatihi böyle olmalarıdır. Bu sonuç, kamu işletmecileri için çok büyük istidlâllere sahiptir. Geleneksel yönetimler, gereksinimleri, “evet, biz bu hizmeti sağlayabiliriz” ya da “hayır, yapamayız” sözleri içinde yanıtlarken; bu yeni yaklaşım, seçilmiş görevli ve yöneticilere, yurttaşların düşüncelerine yalnızca “evet” ya da “hayır” sözleriyle karşılık vermeyi değil, “nasıl yapacağımızı hesaplamak ve sonra da gerçekleştirmek için birlikte çalışalım” türünden yanıtlarla karşılık sağlamayı önermektedir. Aktif yurttaşlık sözcüğü içinde belirtmek gerekirse, kamu görevlileri hizmet sağlayıcı rolünden bir uzlaştırıcı, bir arabulucu, hatta

bir hüküm ve karar verici olarak gittikçe çapı büyüyen bir rolü oynayacaklardır. Şunu da ekleyebiliriz, bu yeni roller yeni yetenekleri gerektirecektir; işletme idaresinin eski yetenekleri yerine aracılık, arabuluculuk, ihtilâf çözümü üzerine yeni yetenekler (Denhardt:1999)...

Yukarıda satır arasında değinildiği üzere yaşanan gelişmeler, anlamlı bir biçimde daha merkezîleşmiş ve kontrollü bir yapının ortaya çıkması olasılığı fikrini verebilir. Gerçekten, bu, takip edilmesi kolay bir yol gibi gözükebilir. Bundan daha güç gözükeni, ancak demokratik evrimle uyum içinde ve dolayısıyla asıl doğru yöntem bunun tam aksi yönde olanıdır. Yani, daha fazla ihtimam, şefkat ve yaratıcılığın elde edilmesine hizmet edebilecek biçimde kamu örgütlerimizin enerjilerinin serbest bırakılması yönünde işletilmesidir. Böylelikle, kamu örgütü modellerimiz ve hatta yönetim modellerimiz çarpıcı biçimlerde yeniden gözden geçirilerek düzeltilmek zorunda kalınacaktır. Kamu işletmecileri için, köhnemiş tepeden aşağı işletme tarzı bundan böyle işe yaramayacaktır. Bu model hem içsel hem de dışsal olarak yabancılaşma ve güvenilmezliğe maruz kalacaktır.

Bunun yerine, kamu örgütlerinin idaresinde paylaşılan liderlik ve ekip çalışması modelleri kapsamında iş görmenin giderek artan bir biçimde yerine getirildiği yeni bir döneme girildiği ortadadır. İhtiyacımız olan şey, liderlik hakkında yeni bir düşünce tarzıdır. Geçmişte liderlik güç ve pozisyon ile yakından ilintiliydi. Başta gözükenlerin öncelikle güç ya da nüfuz pozisyonlarını emniyete alma uğraşında oldukları, bundan sonra, örgüt ya da toplum içinde kendilerinin "altında" olanları yönetme ve kontrol etmeye çalıştıkları görülmektedir. Liderlik dili kesinlikle otoriter bir tona sahiptir ve başkalarının hareketlerini, hayır aslında bizzat yaşamlarını, kontrol altında tutmayı ve yönetmeyi vurgular. Şimdiden liderlik kavramının bu eski çağrışımını terk etmekteyiz. Daha çağdaş olan yaklaşım, yalnızca lider üzerinde odaklanmayı değil, birlikte çalışan ve birlikte gelişen halk kümelerini de dikkate almayı içermektedir. Liderlik, gelişmenin bir süreci, bir grup içinde iş gören bir fonksiyon, herkesin içinde bulunabileceği ve hatta bulunması zorunlu bir aktivite olarak görülmektedir. Liderliğin bu yeni formuna

Denhardt'ın (1999) tanımı ile yaklaşmak yerinde olacaktır. "Liderlik, örgütün bir grubuna mensup bir bireyin eylemi ile ortaya çıkar ve diğerlerinin evvelce sahip olduğu üstü örtük gereksinimlerini, arzularını ve potansiyellerini daha belirgin bir biçimde tanımalarını ve içlerindeki potansiyeli iyi kullanmaktan doğan memnuniyetlerini sağlamak doğrultusunda birlikte çalışma motivasyonlarını uyararak bu yönde teşvik eder."

Kamu yönetiminin ilk yıllarında bürokratik modelin demokrasinin gelişimine olan katkısı yadsınamaz. Bürokrasi modeli demokrasinin işlerliği için önemli bir enstrüman olarak görülmekteydi. Bürokrasi, kamu yönetimine biçilen "modern durumlar için demokrasiyi elverişli kılmak" (Denhardt:1999) vazifesinin uygulayıcı bir modeli olarak işlev görmekteydi. Bugün gelinen noktada bürokrasinin demokrasi açısından neredeyse bir rakip konumunda bulunduğunu, kelime anlamı olarak da "memurlar tarafından yönetim"⁵² türünde bir manayı da ihtiva ettiğini görmekteyiz. Dolayısıyla kamu yönetiminin önemli bir görevi olarak kabul edebileceğimiz, "modern durumlar için demokrasiyi elverişli kılmak" ödevini yapamaz duruma gelen klasik Weberyen bürokrasi yerine daha çağdaş bir modelin kurgulanması gerekmektedir. Bu kapsamda hem yurttaşlığa ilişkin müdahale ve katılımı geliştirmek hem de demokrasinin değerlerini teyit etmek anlamında, kamu yöneticileri demokrasiyi geliştirecek bu çabaları bütünüyle desteklemeliler. Yani, modern durumlar için demokrasiyi elverişli kılma taahhüdü içinde kamu yönetimi köklerine dönüş yapmalıdır. Günümüzün güçlü bürokratik egemenliği içinde bu her zaman kolay olmayacaktır. Fakat demokrasiyi işler kılma yönündeki sorumluluğun yeni anlamı ile, halkın katılımını sağlama ve demokratik yönetimi geliştirme doğrultusunda yeni bir vaziyet alış kaçınılmaz olmalıdır. Bunu sağlayacak bir model olarak Orange County'deki "Önce Yurttaşlar!" projesi, hem seçilmiş hem de atanmış kamu memurları için, yurttaşların gereksinimlerini ve çıkarlarını anlamaya samimi bir şekilde iştirak etmelerini ve toplumun sorunlarına hitap edecek yollar bulmalarını içeren bir rol önermektedir. Gelecekte kamu işletmesinin en tepesindekilerinin işi daha fazla kontrol altında tutmak olmayacak; bunun

⁵² Bkz.: 2.3.2.Bürokrasi bahsi, Memurlar Tarafından Yönetim alt başlığı.

yerine, bunlar, arabuluculuk, anlaşma sağlama, destek olma, çözüm üretme, araştırma yapma, yaratıcı olma ve en önemlisi ilgilenme sorumluluklarını üstleneceklerdir. Dolayısıyla etik ve sosyal sorumluluk alanlarında olduğu üzere, kamu yöneticileri, toplumun her yerinde demokratik kurumlar tesis etmede öncü bir rol oynamalıdır (Denhardt:1999). Yani demokrasiyi olanaklı kılan her türlü koşulun yaratılmasına öncülük etmelidirler.

Dolayısıyla yetkilendirme seçeneği karşı konulmaz bir biçimde uygulanması ve yaygınlaştırılması gereken bir ilke haline gelecektir.

Son olarak eğitim konusu ön plana çıkacaktır. Eğitim yoluyla etikle kamu hizmetinin; özellikle de demokratik yurttaşlığın korunması ve genişletilmesi alanında törel ve etik girişimlerin doğrudan ilişkili olmasıyla, kamu yönetiminin maksadı arasında esaslı bir bağlantının var olduğunun belletilmesi, benimsetilmesi ve içselleştirilmesi yönünde programlar geliştirilmelidir.

Nihayete ulaştığımız şu noktada açıkça anlaşılmalıdır ki etik kaygılar yönetsel düzlemin ağırlıklı bir tabakasını oluşturmaktadır. Etiği yaşamın hiçbir alanında ortadan kaldırıp yerini akıl ya da başka bir şeyle ikame etmek olanaklı değildir. Modernitenin insanlığa yaşattıkları bugün bu kanıyı doğrulamak için yeterlidir. Gelecekte de aynı dramatik sonuçların oluşmaması için gerekli bilişsel donanım ve teknik alt yapıya haiziz. Mutlak çıkar dürtüsü ile hareket eden rasyonel bireylerin davranışlarının toplamının ortak büyük faydayı doğurduğuna inanmak için elimizde pek bir mesnet kalmamıştır. Sorumluluk ve duyarlılık güdümünde vicdan, dürüstlük, adalet, güven gibi içsel dürtülerin hareketlendirilmesi ortak yararın sağlanması bakımından daha etkili ve başarılı gözükmekte. Böyle bir yaklaşım yöneticilerin hem yapılması gerekenleri hem de yapılmaması gerekenleri açısından daha pozitif bir ortam yaratacaktır.

“Kamu yönetiminde etkin hizmet sunumu, şüphe yok ki; kamusal değerlerin adeta bir yansıması olarak, etik anlamda geliştirilen ilkelere bağlı

olan, bu anlamda varlık gerekçesinin temelini vatandaşa hizmet olarak algılayan ve kabullenen, asıl önemlisi bunu da temel bir referans noktası olarak çalışanlara benimsetebilen yönetsel bir düzenle mümkündür” (Kılavuz, 2003:274).



SONUÇ

İnsanlık toplumsallaşmaya başladığı günden itibaren yönetim bir sorunsal olarak onun karşısındadır. Yöneten-yönetilen ilişkisi böylece toplum içinde yaşama tercihi ile başlamış olmaktadır. Hobbes, Locke, Rousseau gibi bir toplum sözleşmesi temelinde birlikteliğin kabulü ile yönetenle yönetilen arasındaki ilişkilerin belli bir hukuksal çerçevede değerlendirilmesi kaçınılmaz olmaktadır. Ancak sorun, bu hukuksal ilişkinin başlangıçtaki sözleşmede ne şekilde yer aldığı üzerinde ortaya çıkmaktadır. Yani, acaba bu sözleşmeyi bir kere onayladıktan sonra Hobbes'ta olduğu gibi egemenin mutlak otoritesi altında boyunduruğu kabul etmiş mi olmaktayız? Ya da Rousseau'nun bildirdiği gibi egemen varlık yalnızca bir bütün olarak ulusu dikkate alıp onu oluşturanları bütünden ayırt etmeme yolunu mu tercih etmelidir? Eğer bu cevapların yanıtı evetse, ya egemen Machiavelli gibi "siyaset ve ahlâk iki ayrı dünyadır. Bu iki ayrı dünyanın uzlaşması gerçi güzel bir hayâldir, ama sadece hayâldir. Ahlâkçının da, siyasetçinin de bu hayâlden vazgeçmeleri, çıkarları gereğidir" (Machiavelli, 1998:39) diye düşünüyor ve Hobbes gibi "egemen güce sahip olanların insafsızlık edebilecekleri doğrudur; fakat onlar, kelimenin *doğru* anlamında, adaletsizlik ve haksızlık etmezler" (Hobbes, 2001:133) kanısına sahipse, bireyin alacağı konum nedir? Peki ya birey insafsızlığa maruz kaldığı kanısındaysa kendisine bunun gerçek bir haksızlık olmadığı nasıl söylenebilir?

Sorular ardarda sıralanarak bir açmaz ortaya çıkmaktadır. Çünkü, bu düşüncelerin dillendirildiği dönemin egemen anlayışı ile yaşadığımız çağın dünya görüşü birbirinden çok farklıdır. Dolayısıyla tanrının seçtiği kutsanmış kralın tebaası için yaşam bahşetmesi Hobbes'tan beşyüz yıl önce nasıl doğru bir sağgörüyü yansıtıyorsa, Hobbes'un çağında da Cromwell diktatörlüğünün mutlak egemen olarak gerçek anlamda haksızlıklarda bulunmayacağını önermek hatalı olmayacaktır!

Çünkü anlamlı bir *birey* kavramı henüz oluşmamıştır. Birey olmak, soylu olmakla, toprak sahibi olmakla ilgili bir kavramdır. Zaten bu insanlar da

politik kavgaları dışında insafsızlıkla muamele olunacak türden ilişkilerin uzağındadırlar.

İşte bu siyasal alt yapı doğa bilimlerinde yaşanan müthiş gelişmelerin de etkisiyle gelişen pozitivist felsefeyle birleşince birey için kendini ifade etme olanağı hiç kalmamıştır. Zaten o dönemde bireylerin yaşamlarında da bu yönde bir talep yaratacak politik bilincin oluştuğuna dair işarete rastlanmamaktadır. Ne var ki kurgulanan model sonraki yüzyıllarda bilişsel gelişimini büyük ölçüde ilerletmiş bireyler için dahi kendini ifade etme olanağı tanımayacak yöndedir. Çünkü tasarlanan modelde, hangi örgüt türü olursa olsun, esas olan bütünsel düzenek olduğundan birey yalnızca bütünün bir ögesi olmak sıfatını taşımaktadır. Bir başka deyişle birey toplumsal yaşamında, iş yaşamında ya da kamusal yaşamında daima bulunduğu ortamın nesnesi olmak durumundadır. Sıkı kurallarla çevrelenen örgütsel yapı bireyin gereksinimlerini göz ardı etmek durumundadır. Örgüt bu konuda mantıklı ve ilk duyuşta kulağa varlığı anlamlı gelen ilkelere riayet etmektedir: Eşitlikçilik ve genellik.

Bu ilkeler uyarınca her bir bireye eşit mesafede konumlanmak zorunda olan örgüt, bu bireylerden herhangi birinin kendine özgü taleplerini karşılamakla eşitlik ilkesini çiğneyerek adaletsizlik etmiş olacaktır. Öyleyse örgüt, herkese eşit ölçüde yakın olmak, dolayısıyla kimseyle içselleştirmeye dayalı bir ilişki içinde bulunmamak durumundadır.

Bahsedilen bu örgüt, bireyin iş yaşamındaki çevresi olabileceği gibi kamu hizmeti aldığı bir devlet kurumu da olabilir. İlkesel olarak bir farklılık yoktur. Ancak kentleşme gibi son derecede önemli toplumsal bir olgunun devlet örgütünün önüne sorunlar yığılması sonucu devletin bir takım *sosyal sorumluluk* projelerini üstlenmesi kaçınılmaz olmuştur. Bu devletin güvenlik ve adalet mekanizmaları dışındaki ilk ciddi sorumluluk etkinliği olmuştur.⁵³

⁵³ Daha eskilerde yapılan sulama projeleri, mabet inşaatları gibi hizmetler lütuf kabülinden hizmetlerdir.

Kapital birikimiyle birlikte yeni sınıflar ve statü farklılaşmalarının olduğu dönemde yönetim ilişkileri de mevcut iktidar yapısını kollamaya dönük bir çaba içinde olmak durumundadır. Bu bakımdan işsizlik gibi ölçüsü kaçtığına dengeleri alt üst eden bir sorunun üstesinden gelinmesi gerektiğinden devlet kurumunun bu yönde de işlev yürütmesi bir gereksinim olarak ortaya çıkmıştır. Gerçi sürekli yatırımlar yüzyılda yaklaşık iki kat artan Avrupa nüfusu için çok büyük bir sorun oluşmasını engellemiştir. Ama kapitalist ekonominin öngördüğü tam istihdam bir türlü sağlanamadığından, oluşan açığın sıkıntı yaratmayacak düzeyde tutulması bir devlet sorumluluğu olmalıydı. Böylece devlet sosyal devlet olma çizgisine oturmuştur. Başlangıcı itibarıyla daha çok bütünsel düzenin kollanması kapsamında ele alınan konuların zamanla güç durumda olanın tarafından değerlendirilmeye başlanmasıyla devletin sosyal sorumlulukları çok büyük ölçeklerde artış göstermiştir.

Siyasal bilincin gelişmesi, felsefî söylemlerde modern olana yönelik şiddetli eleştiriler, teknolojik alt yapı sayesinde iletişim ve basın-yayın olanaklarının genişlemesi, bütüncü yapısını korumakla birlikte üstlendiği sosyal sorumlulukların ağırlığını topluma farklı biçimlerde yansıtan devletin durumu, kamusal hizmetlerdeki verimsizlik, kalitesizlik ve hantallık gibi olgular, bireyin bugüne dek yaşadığı yöneten-yönetilen ilişkisinde yanlış bir şeylerin olduğuna dair uyanışların görülmesine yol açmıştır. Yalnızca seçimlerde oy kullanmanın taleplerin ifade edilmesinin tek yolu olmadığına zihinlerde yer etmesiyle farklı biçimlerde karar alma mekanizmalarına sirayet etme arzusu uyanmıştır.

Bu arada, birey bilişsel ve düşünsel dünyasındaki gelişmeler ve toplumsal dönüşümler sonucu içinde yaşadığı sosyal çevresinde de farklı düşünsel temalarla apolitik bir tarzda ilgilenmeye başlamıştır. Aslında bildik olan pek çok kavram bu dönüşüm paralelinde farklı çağrışımlarla anılır hâle gelmiştir. Örneğin demokrasiyi dün çoğunluğun yönetimi temelinde tanımlarken bugün azınlığın kollanması noktasından ele alır olmuştur. Bilinen kavramların bu anlam kaymaları, tıpkı bireyin kendi zihinsel

dönüşümü gibi birey lehine yaşanan farklılaşmalara paralellik göstermektedir. Mahcupyan'ın anlatımı içinde bu değişime dair birkaç örnek, hâdiseyi açıklayıcı niteliktedir: "Katılım, ikna, şeffaflık, delegasyon gibi kavramlar yeni olmamakla birlikte; modern ideolojiler hiçbir zaman bunları günümüzde olduğu gibi anlamlandırmamışlardır. Bugün katılımın doğru kararlara ulaşmak için elzem olduğunu düşünmekteyiz, çünkü devletin bizatihi kuşatıcı bir akıl olduğuna inanmamaktayız. İkna yöntemlerini doğru bulmaktayız, çünkü çoğunlukçu yaklaşımların büyük sıklıkla toplumları yanlış tercihlere ittiğini görmekteyiz. Şeffaflığı zorunlu görmekteyiz, çünkü doğru kararların ancak açık bilgi ortamında doğabileceği bir yana; devletin kendine bilgi saklayarak güç oligarşisi oluşturmaya ilkesel olarak karşıyız. Nihayet delegasyonun neredeyse ahlâki bir önkoşul olduğunu düşünmekteyiz, çünkü insanların kendilerini ilgilendiren konularda doğrudan sorumlu ve yetkili olmalarının toplumsal katkıyı ve mutluluğu maksimize ettiği yargısına sahibiz" (Mahcupyan:2002b).

Bireyin bulunduğu ortamda yalnızca "iş" görmesi ile değil, ruh ve beden bütünlüğü içinde ve kültürüyle, birikimiyle ve diğer pek çok içsel ve dışsal insanî donanımıyla birlikte yer aldığı artık genel kabul gören bir yaklaşım olmuştur. Doğaldır ki bu kabul, geçmişte yalnızca mekanik bir iş dünyası kurgusuna dayanan örgüt ve yönetim teorilerini tersyüz ederek, yeni yaklaşımların geliştirilmesi sonucunu doğurmuştur. Gerçekte çoğu zaman öncelikle yaşanan pratik örneklerin sonradan nazariyesinin araştırılması biçiminde yaşanan bu gelişme, hem özel iş dünyasında hem de kamusal alanda farklı beklentilerin hayat bulmasını sağlamıştır.

Örgüt kuramı esnek bir doğa kazanmış ve örgütün çevresiyle ve kendi iç dinamikleriyle ilişkisi mekanik ilişkiler olmaktan çıkarak kültür eksenli karşılıklı müteakabiliyet içinde işleyen *tatmin* mekanizmasına dönüştürülmüştür. Tatmin sözcüğü de yukarıda belirtilen katılım, ikna, şeffaflık, delegasyon sözcükleri gibi yüz yıl öncesinden daha farklı tanımlanmaktadır. Bireyin, sanayi toplumu öncesinin ya da sanayileşmekte olan ülkenin yoksul emek sahibi olarak tatmin edilmesi farklı motivlere

dayanırken; günümüz bilgi toplumu mensubu olarak tatmin edilmesi bambaşka gereksinimlerinin karşılanmasına bağlıdır.

İşte bu alt yapı içerisinde standart piramit modellenli örgüt yapısı, yerini akli yoğun örgüt, şebeke örgüt, öğrenen örgüt, sanal örgüt ve bunlar gibi yönetim tarzları otokratik olmaktan uzak ve *birey dostu* post-bürokratik modellere terk etme eğilimine girmiştir. Kamu yönetimleri de benzer biçimde teori ve pratiğinde çok büyük değişimler yaşamakta ve geleneksel bürokratik hiyerarşik yapı esneme yönünde bir değişime sahne olmaktadır.

Bugün dünyada yapıları bürokratik biçimden post-bürokratik organizasyona kadar çok çeşitli varyasyonlarda firmalar görmek mümkündür. Buraya dek anlatılagelen düşünsel evrimin bir parçası olarak gücün, gün geçtikçe hiyerarşinin alt tabakalarında bulunan çoğunluk lehine gösterdiği ve göstereceği değişim doğrultusunda post-bürokratik paradigmanın yarınlara genel kabul görmüş, en verimli örgüt yapısı olabileceği savını destekleyen örneklere rastlanabilmektedir.

Bununla birlikte çok keskin bir yargı ile “teknolojik devrimin politik, ekonomik ve sosyal, tüm hiyerarşik yapıları sona erdireceği” (Fukuyama, 2000:39) kehanetinde bulunmak biraz fazla ileri gitmek olurdu. Çünkü asla işveren-işgören ilişkisi ya da amir-memur ilişkisi tümünden ortadan kalkmayacağından dolayı otoritenin kabulü kâh yasal kâh paraya bağımlı içselleştirmeler ile sürecektir. Gelişmişlik ve refah unsurları ile ters orantılı olarak doğrudan bağlantılı bu yaklaşım ise hiyerarşilerin ölümsüzlüğünün diğer bir biçimde ifadesidir aslında. Evet, “hiyerarşiler, bir topluluktaki insanların hepsinin, yalnızca dile getirilmeyen ahlâkî kurallara bağlı olarak yaşaması beklenemeyeceği için gereklidir” (Fukuyama, 2000:40). “Hiyerarşiler, tüm insanların her zaman topluluğun ahlâkî kurallarına bağlı yaşamalarına ve kendi haklarına düşen paya razı olmalarına güvenilemeyeceği için gereklidir. İnsanlar en nihayetinde, topluma uygun davranmadıkları durumlarda, açıkça belirlenmiş kurallar ve yaptırımlara uymaya zorlanmalıdır” (Fukuyama, 2000:41). Ancak bu yapıların katılığının

gün geçtikçe azalacağı, "güven" unsurunun zamanla esas hareket noktası olacağı gibi birey odaklı anlayışların, tarihsel süreçle uyum içinde, örgütlerin temel vizyonu haline geleceği rahatlıkla ileri sürülebilir.

Kamusal alanda da benzer biçimde, muhakkak ki bir kısım yapısal zincirler bulunacaksa da, yurttaş ya da birey haklarının korunması ve kollanması doğrultusunda, gelişen birey odaklı felsefi dönüşümlerle etkileşim içerisinde, esnek ve halka dönük yapılanmaların ağırlık kazanması kaçınılmaz gibidir. Hükümetlerin şeffaflaşması, hatta "demokrasinin demokratikleştirilmesi" (Giddens, 2002:23) gibi vurguların önem kazandığı günümüzde, geleceğin örgüt şemasını çizerken hatların ve geçişlerin çok daha yumuşak olacağını öngörmek bir yanlılığı olmasa gerek. Bürokratik katılığı aşma yolunda adımlar tüm dünyada epey mesafe katetmiş durumdadır. Türkiye'nin yönü de kaçınılmaz olarak aynı paralele bulunmak durumundadır. Nitekim artan halkla ilişkiler faaliyetleri, kalite eksenli dönüşümler, performans kriterleri üzerinde durulması yönünde altyapısal kimi çalışmalar bize bu yönde ışık vermektedirler.

Artık, kuralların insanları dönüşüme zorladığı paradigmlar, yerlerini insanların beklentileri doğrultusunda kendilerini uyarlayan değişkenliklere terk etmekte. Tarihsel sürecin bu noktasında, geçmişten beri süregelen bireyci akışa dayanabilen sağlam temellere oturtulmuş hiçbir oligarşinin çıkmadığını, anomalik bir şekilde ortaya çıkabilen bu tür aksiyonların ise çok uzun soluklu barınmadığını söylemek doğru bir saptama olarak değerlendirilebilir. Mevcut ve akıp giden gelişmelere bakıldığında mekanik anlayışların, klasik bürokrasinin ve bunlarla birlikte bunların düşünsel arka planında yatan, Comte'un düzen ve ilerleme temeline dayalı "insanlık dini"nin can çekiştiğini söylemek sanırım yanıltıcı olmayacaktır..

Sonuçta geldiğimiz nokta en başta söylediğimiz tezin doğrulanması olmuştur: "Yönetimsel anlayışlar üzerinde biraz odaklanıldığında, tarihsel devrim boyunca, sürecinde ve sonucunda yukarıda anlattığımız başkalaşimleri doğuran bütünden tikele doğru merkez kaymasının

yaşandığını ve tarihin genel pencerede birey lehine bir değişim akışına sahne olduğunu görmek mümkündür.” Geleceğin kamu yönetimi de kendini bu saptama ışığında doğru yerde konumlandırmak sorumluluğu ile karşı karşıyadır. Bir kısım tehditlere dayalı olarak bireysel özgürlüklerin engellenmesi sapmaları bir yana, genel çerçevede, kamu yönetimi örgüt ve teorisinin bu sorumluluğa karşı sağlıklı değerlendirmeler içinde olduğunu görmek umut vericidir.



KAYNAKÇA

KİTAPLAR

AĞAOĞULLARI, M.Ali (2002). **Kent Devletinden İmparatorluğa**. İmge, Üçüncü Basım, Ankara.

AĞAOĞULLARI, M.Ali ve KÖKER, Levent (2000). **Kral-Devlet ya da Ölümlü Tanrı**. İmge, İkinci Basım, Ankara.

AĞAOĞULLARI, M.Ali ve KÖKER, Levent (2001). **Tanrı Devletinden Kral-Devlete**. İmge, Üçüncü Basım, Ankara.

AKDEMİR, Ali (1999). **İşletme Bilimine Giriş**. Birlik Ofset, Eskişehir.

AKTAN, Coşkun Can (?). **Optimal Devlet**. Tüsiad.

AL, Hamza (2002). **Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi**. Bilimadamı, Ankara.

ARISTOTELES (1998). **Nikomakhos'a Etik**. Ayraç, İkinci Basım, Ankara.

ATTALI, Jacques (1999). **1492** (Çev.:M.Ali KILIÇBAY). İmge, İkinci Basım, Ankara.

AYKAÇ, Burhan; DURGUN, Şenol ve YAYMAN, Hüseyin (2003) Ed. **Türkiye'de Kamu Yönetimi**. Yargı, Ankara.

BALCI, Asım; NOHUTÇU, Ahmet, ÖZTÜRK, Namık Kemâl ve COŞKUN, Bayram (2003) Ed. **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**. Seçkin, Ankara.

BAUMAN, Zygmunt (1998). **Postmodern Etik** (Çev.:Alev TÜRKER). Ayrıntı, İstanbul.

CANPOLAT, İbrahim S. (1998). **Uluslararası Sistem Avrupa Birliği**. Alfa, İkinci Basım, İstanbul.

Capital (2002). Yıl:10 Sayı:2002/11 Kasım 2002.

CEVİZCI, Ahmet (2002). **Etığe Giriş**. Paradigma, İstanbul.

COMTE, Auguste (2001). **Pozitif Felsefe Kursları** (Çev.:Erkan ATAÇAY). Sosyal, İstanbul.

DESCARTES, Rene (1998). **Usu Doğru Yönetmek ve Gerçeği Bilimlerde Aramak İçin Yöntem Üzerine Söylem** (Çev.:Aziz YARDIMLI). İdea, İstanbul.

DOĞAN, İlyas (2002). **Özgürlükçü ve Totaliter Düşünce Geleneğinde-Sivil Toplum**. Alfa, İstanbul.

DRUCKER, Peter F. (2000a). **Gelecek İçin Yönetim-1990'lar ve Sonrası** (Çev.:Fikret ÜÇCAN). Kültür, Altıncı Basım, Ankara.

DRUCKER, Peter F. (2000b). **Yeni Gerçekler-Devlet ve Politika Alanında, Ekonomi Bilimi ve İş Dünyasında, Toplumda ve Dünya Görüşünde** (Çev.:Birtane KARANAÇI). Kültür, Yedinci Basım, Ankara.

DURKHEIM, Emile (1994). **Sosyolojik Metodun Kuralları** (Çev.:Enver AYTEKİN). Sosyal, İkinci Basım, İstanbul.

DURSUN, Davut (2002). **Siyaset Bilimi**. Beta, İstanbul.

ERDOĞAN, İlhan (1997). **İşletmelerde Davranış**. İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi, İkinci Basım, İstanbul.

ERDÜMLÜ, Güngör (2004) Ed. **Modernlik ve Modernleşme Sürecinde Türkiye**. Babil, Ankara.

EROĞLU, Hamit (2001). **Yerel Yönetimlerde Toplam Kalite Yönetimi ve Değirmendere Belediyesi Uygulamaları** (yayımlanmamış yüksek lisans tezi). Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı.

EREN, Erol (2001). **Örgütsel Davranış ve Yönetim Psikolojisi**. Beta, Yedinci Basım, İstanbul.

ERYILMAZ, Bilal (2001). **Kamu Yönetimi**. Erkam, İstanbul.

ERYILMAZ, Bilal (2002). **Bürokrasi ve Siyaset-Bürokratik Devletten Etkin Yönetime**. Alfa, İstanbul.

Foreign Policy-Türkiye (1999). Yıl:2 Sayı:5 Bahar-1999.

FROMM, Erich (1996). **Sağlıklı Toplum** (Çev.:Yurdanur SALMAN ve Zeynep TANRISEVER). Payel, Üçüncü Basım, İstanbul

FUKUYAMA, Francis (1999). **Tarihin Sonu ve Son İnsan** (Çev.:Zülfü DİCLELİ). Gün, İkinci Basım, İstanbul.

FUKUYAMA, Francis (2000). **Güven- Sosyal Erdemler ve Refahın Yaratılması** (Çev.:Ahmet BUĞDAYCI). Kültür, İkinci Basım, İstanbul.

GARDELS, Nathan (2000) Ed. **Yüzyılın Sonu-Büyük Düşünürler Çağımızı Yorumluyor** (Çev.:B.Çorakçı DİŞBUDAK). Kültür, İkinci Basım, İstanbul.

GIDDENS, Anthony (2002). **Sağ ve Solun Ötesinde-Radikal Politikaların Geleceği** (Çev.:Müge SÖZEN ve Sabir YÜCESOY). Metis, İstanbul.

GİRİTLİ, İsmet (2001). **Türkiye'nin İdari Yapısı-Kamu Yönetimi Teşkilatı**. Der, Onikinci Basım, İstanbul.

Görsel 20.Yüzyıl Genel Kültür Ansiklopedisi (1984). Görsel, İstanbul.

GÜVENÇ, Bozkurt; OTKAN, Pulat; BELEK, Temel; AKARSU, Füsün; TÖZEREN, Selçuk ve ÖZDEN, M.Ali (1990). **Japon Eğitimi**. Milli Eğitim Bakanlığı, İstanbul.

HABERMAS, Jürgen (2003a). **İnsan Doğasının Geleceği** (Çev.:Kaan H.ÖKTEN). Everest, İstanbul.

HABERMAS, Jürgen (2003b). **Kamusalığın Yapısal Dönüşümü** (Çev.:Tanıl BORA ve Mithat SANCAR). İletişim, Beşinci Basım, İstanbul.

HECKSCHER, Charles ve DONNELON, Anne (1994) Ed. **The Post-Bureaucratic Organization**. Thousand Oaks, CA:Sage.

HOBBS, Thomas (2001). **Leviathan** (Çev.:Semih LIM). Yapı Kredi, Üçüncü Basım, İstanbul.

HUGHES, Owen H. (1998). **Public Management&Administration-An Introduction**. Palgrave, İkinci Basım, New York.

İMAI, Masaaki (1999). **Kaizen-Japonya'nın Rekabetteki Başarısının Anahtarı**. Kalder, Dördüncü Baskı, İstanbul.

İTO (2001). **Türkiye'de Yolsuzluğun Sosyo-Ekonomik Nedenleri, Etkileri ve Çözüm Önerileri**. İstanbul.

JAFFEE, David (2001). **Organization Theory-Tension and Change**. McGraw Hill, New York.

KENNEDY, Paul (1993). **Büyük Güçlerin Yükseliş ve Çöküşleri-1500'den 2000'e Ekonomik Değişme ve Askeri Çatışmalar** (Çev.:Birtane KARANAKÇI). Kültür, Dördüncü Basım, Ankara.

KILAVUZ, Raci (2003). **Kamu Yönetiminde Etik ve Bir Sorun Alanı Olarak Yozlaşma**. Seçkin, Ankara

MACHIAVELLI, Niccolo (1998). **Hükümdar** (Çev.:H.Kemal KARABULUT). Sosyal, Beşinci Basım, İstanbul.

NALBANT, Atilla (1997). **Üniter Devlet-Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye**. Yapı Kredi, İstanbul.

- OSBORNE, David ve GAEBLER, Ted A. (1992). **Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector**. Perseus, New York.
- PIEPER, Annemarie (1999). **Etiğe Giriş** (Çev.:Veysel ATAYMAN ve Gönül SEZER). Ayrıntı, İstanbul.
- PLATON (2001). **Devlet** (Çev.:Sabahattin EYÜBOĞLU ve M.Ali CİMCOZ). Kültür, Üçüncü Basım, İstanbul.
- POLANYI, Karl (2003). **Büyük Dönüşüm-Çağımızın Siyasal ve Ekonomik Kökenleri** (Çev.:Ayşe BUĞRA). İletişim, Üçüncü Basım, İstanbul.
- POLATOĞLU, Aykut (2001). **Kamu Yönetimi-Genel İlkeler ve Türkiye Uygulaması**. Metu Press, Ankara.
- RAWLS, John (1999). **A Theory Of Justice**. Belknap, Revised Edition, Cambridge.
- REDHEAD, Brian (2001) Ed. **Siyasal Düşüncenin Temelleri** (Türkçe Ed.:Hikmet ÖZDEMİR). Alfa, İstanbul.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques (1999). **Toplum Sözleşmesi** (Çev.:Alpagut ERENULUĞ). Öteki, Üçüncü Basım, Ankara.
- RUSSELL, Bertrand (2002). **Batı Felsefe Tarihi I-II-III** (Çev.:Muammer SENCER). Say, 3 Cilt, İstanbul.
- SARGUT, A.Selami (2001). **Kültürlerarası Farklılaşma ve Yönetim**. İmge, İkinci Basım, Ankara.
- SAYGILIOĞLU, Nevzat ve ARI, Selçuk (2003). **Etkin Devlet-Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi**. Sabancı Üniversitesi, İstanbul.
- SARTWELL, Crispin (1999). **Edepsizlik, Anarşi ve Gerçeklik** (Çev.:Abdullah YILMAZ). Ayrıntı, İstanbul.
- ŞENGÜN, Uğur (2003). **Kamu Hizmeti Sunumunda Devlet ve Gönüllü Kuruluşlar**. (yayımlanmamış yüksek lisans tezi). Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı.
- TDK (1983). **Türkçe Sözlük**. Ankara.
- TESEV (2001). **Hanehalkı Gözünden Türkiye'de Yolsuzluğun Nedenleri ve Önlenmesine İlişkin Öneriler**. İstanbul.
- TESEV (?). **Siyasal Rejim Tartışmaları**. İstanbul.

- TEZCAN, Ercüment (2002). **Avrupa Birliği Hukuku'nda Birey**. İletişim, İstanbul.
- TILLY, Charles (?). **Avrupa'da Devrimler 1492-1992** (Çev.:Özden ARIKAN). Yeni Binyıl.
- UYARGIL, Cavide (1994). **İşletmelerde Performans Yönetimi Sistemi**. İstanbul Üniversitesi İşletme Fakültesi, İstanbul.
- VURGUN, Levent (2001). **Dönüştürücü Liderlik Konsepti ve İzmit Büyükşehir Belediyesi Vakası** (yayımlanmamış yüksek lisans tezi). Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İşletme Anabilim Dalı.
- WEBER, Max (1999). **Protestan Ahlakı ve Kapitalizmin Ruhu** (Çev.:Zeynep GÜRATA). Ayraç, İkinci Basım, Ankara.
- WEBER, Max (2000). **Sosyoloji Yazıları** (Çev.:Taha PARLA). İletişim, Üçüncü Basım, İstanbul.
- WILSON, James Q. (1996). **Bürokrasi: Kamu Kuruluşları Neyi, Niçin Yaparlar?** (Çev.:Selçuk YANARDAĞ, Doğan CANMAN ve Yücel ERTEKİN). TODAİE, Ankara.
- YAZICIOĞLU, Recep (1999). **Popülist Politikaya, Tıkanmış Ekonomiye, Yozlaşmış Sisteme-Sil Baştan**. Yazıcı, İzmir.
- YILMAZ, Faruk (2002). **İlkçağ Düşünce ve Uygarlık Tarihi**. Köprü, İstanbul.
- YILMAZ, Abdullah ve ÖKMEN, Mustafa (2004) Ed. **Kamu Yönetimi**. Gazi, Ankara.

MAKALELER

- ADAM, Heribert (2000) "Yahudi Düşmanlığı ve Zenci Karşılığı Irkçılık: Nazi Almanyası ve Ayrımcı Güney Afrika" (Çev.:Ayşegül BAHÇIVAN). **Doğu Batı** (2:Doğu Ne? Batı Ne?) Şubat-Mart-Nisan 1998.
- AJAMI, Fouad (2000) "Yeni İnanç" (Çev.:Bülent ÇINAR). **Foreign Policy-Türkiye** (9-10) Bahar-Yaz 2000.
- AKÇAY, Selçuk (2003) "Social Capital: A Survey". **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi** 5 (2) Güz 2003.
- AKILLIOĞLU, Tekin (1995) "Yönetim Hukukumuz ve Geleceği". **Yeni Türkiye** (4:Yönetimde Yeniden Yapılanma) Mayıs-Haziran 1995.
- AKSOY, Şinasi (1995) "Yeni Sağ ve Devletin Değişimi". Ed.Burhan AYKAÇ, Şenol DURGUN ve Hüseyin YAYMAN (2003) **Türkiye'de Kamu Yönetimi**, Ankara, Yargı.
- AKTAN, C.Can (2002) "Devlet Niçin Yeniden Yapılandırılmalı ve Küçültülmeli?". **Doğu Batı** (1:Devlet) Kasım-Aralık-Ocak 1997.
- ALATLI, Alev (2000) "'Doğu-Batı' İçin Boş Bir Tasnif". **Doğu Batı** (2:Doğu Ne? Batı Ne?) Şubat-Mart-Nisan 1998.
- ALATLI, Alev (2004) "İkinci Aydınlanma Uçağı". **Doğu Batı** (10:Binyılın Muhasebesi) Şubat-Mart-Nisan 2000.
- ALTINTAŞ, Hakan (2003) "Sanal Bürokrasiden Elektronik Devlete Teorik Yaklaşımlar". **II.Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi Bildiriler Kitabı**.
- ARDIÇ, Kadir (2004) "Kamu Yönetiminde Sürekli Gelişme Aracı Olarak Toplam Kalite Yönetimi ve Uygulama Aşamaları". Ed.Abdullah YILMAZ, Mustafa ÖKMEN (2004) **Kamu Yönetimi**, Ankara, Gazi.
- ARMAĞAN, Mustafa (2003) "Alternatif Modernliğe ve Modernliğimize Dair". **Doğu Batı** (8:Türk Toplumunu ve Gelişme Teorisi) Ağustos-Eylül-Ekim 1999.
- ARSLAN, Zühtü (2000) "Devletin Hukuku, Hukuk Devleti ve Özgürlük Sarkacı". **Doğu Batı** (13:Hukuk ve Adalet Üstüne) Kasım-Aralık-Ocak 2000-01.
- ATAR, Yavuz (2001) "Türkiye'nin Hukuk Devleti Sorunu: Hukukun Evrensel Üstünlüğüne Karşı Devletin Anayasal Üstünlüğü". **Liberal Düşünce** (24) Güz 2001.

- ATEŞ, Hamza (2002a) "Bilgi Çağında Kamu Yönetimi: Geleneksel Bürokrasiden 'Bilgiselleştirilmiş Bürokrasi'ye Geçiş". **I.Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi Bildiriler Kitabı.**
- ATEŞ, Hamza (2002b) "Kamu Örgütlerine Yönelik Yönetimsel Bilgi ve Siyasa Aktarımı: Eleştirel Bir İnceleme". **İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi** (27) Ekim 2002.
- ATEŞ, Hamza (2003a) "Effectiveness in Government: The Theory of Intentional Action in a Comparative Perspective". **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi** 5 (2) Güz 2003.
- ATEŞ, Hamza (2003b) "Neo-Liberal Policy Reforms and Voluntary Sector in the UK". **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi** (3) 2002/1.
- ATEŞ, Hamza (2004) "Modernlik ile Postmodernlik Arasında Kamu Yönetimi". Ed.Güngör ERDÜMLÜ (2004) **Modernlik ve Modernleşme Sürecinde Türkiye**, Ankara, Babil.
- ATEŞ, Hamza ve ORAL, Bülent (2003) "Kamu Yönetiminde Etik: Kültürel Temeller ve 'Örgütsel Ruhçuluk' Kuramı Ekseninde Bir Analiz". **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi** (5) 2003/1.
- AYDIN, A.Hamdi (2003) "Bilgi Toplumu Kamu Yönetimi Anlayışı". **II.Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi Bildiriler Kitabı.**
- AYDINLI, H.İbrahim (2003) "1980 Sonrası Türk Belediye Sisteminde Yeni Liberal ve Desentralist Eğilimler". **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi** (5) 2003/1.
- AYKAÇ, Burhan (1991) "Yönetimin İyileştirilmesi ve Örgütsel Değişim". Ed.Burhan AYKAÇ, Şenol DURGÜN ve Hüseyin YAYMAN (2003) **Türkiye'de Kamu Yönetimi**, Ankara, Yargı.
- BAĞCE, H.Emre (2004) "Modernliğin Temelleri ve İkircikli Serüveni". Ed.Güngör ERDÜMLÜ (2004) **Modernlik ve Modernleşme Sürecinde Türkiye**, Ankara, Babil.
- BALCI, Asım (2003) "E-Devlet: Kamu Yönetiminde Yeni Perspektifler, Fırsatlar ve Zorluklar". Ed.Asım BALCI, Ahmet NOHUTÇU, Namık Kemâl ÖZTÜRK ve Bayram COŞKUN (2003) **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Ankara, Seçkin.
- BARDAKÇI, Bayram (2000) "Siyasal Yozlaşma ve Ekonomik Gelişmeye Etkileri". **Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi** (16) 2000.

- BARZELAY, Michael (2003) "Introduction the Process Dynamics of Public Management Policymaking". **International Public Management Journal** 6 (3) 2003.
- BAUMAN, Zygmunt (2002) "Modernite, Postmodernite ve Etik" (Çev.:Aytaç YILDIZ). **Doğu Batı** (19:Dünya Neyi Tartışıyor?-2/Yeni Düşünce Hareketleri) Mayıs-Haziran-Temmuz 2002.
- BAYRAKTAR, Gonca (1999) "'Yeni Sağ' Düşüncesinin Kamu Yönetimindeki Yansıması Olarak 'Yeni Kamu Yönetimi' Anlayışı". Ed.Burhan AYKAÇ, Şenol DURGÜN ve Hüseyin YAYMAN (2003) **Türkiye'de Kamu Yönetimi**, Ankara, Yargı.
- BAYRAKTAROĞLU, Serkan ve KUTANİS R.Özen (2002) "Öğrenen Kamu Örgütlerine Doğru". **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi** (3) 2002/1.
- BIRDSALL, Nancy (1998) "Hayat Adil Değil: Dünyada Eşitsizlik" (Çev.:Bülent ÇINAR). **Foreign Policy-Türkiye** (2) Yaz 1998.
- BRADNEY, Anthony (2001) "Bir Liberal Demokraside Dinlere Neden Değer Verilmelidir?" (Çev.:Arif KÖKTAŞ). **Liberal Düşünce** (24) Güz 2001.
- BUVINIC, Mayra ve MORRISON, Andrew R. (2000) "Şiddetin Arttığı Bir Dünyada Yaşamak" (Çev.:İren ÖZEL). **Foreign Policy-Türkiye** (9-10) Bahar-Yaz 2000.
- CARDOSO, Fernando H. (2000) "Şiddetin Arttığı Bir Dünyada Yaşamak" (Çev.:Bülent ÇINAR). **Foreign Policy-Türkiye** (9-10) Bahar-Yaz 2000.
- CAROTHERS, Thomas (1999) "Sivil Toplum" (Çev.:E.Şafak BİLGİN). **Foreign Policy-Türkiye** (8) Kış 1999-2000.
- CEYLAN, Yasin (1999) "Din ve Ahlâk". **Doğu Batı** (4:Etik) Ağustos-Eylül-Ekim 1998.
- CEYLAN, Yasin (2000) "Yirminci Yüzyılın Son Çeyreğinde Müslümanların Hıristiyan Dünyası Karşısındaki Tavrıları". **Doğu Batı** (2:Doğu Ne? Batı Ne?) Şubat-Mart-Nisan 1998.
- CEYLAN, Yasin (2001) "Global Etik". **Doğu Batı** (18:Dünya Neyi Tartışıyor?-1/Küreselleşme) Şubat-Mart-Nisan 2002.
- CONSIDINE, Mark ve LEWIS, Jenny M. (1999) "Governance at Ground Level: The Frontline Bureaucrat in the Age of Markets and Networks". **Public Administration Review** (59) Kasım-Aralık 1999.

- COŞAR, Simten (2002) "Türkiye Bağlamında Yeni Siyaset: Yeni Bir Siyasal Etiğe Doğru". **Doğu Batı** (21:Yeni Devlet Yeni Siyaset) Kasım-Aralık-Ocak 2002-03.
- COŞAR, Simten ve ÖZMAN, Aylin (2003) "Siyaset, Demokrasi ve Kimlik-Fark-Tanıma Politikaları". **Doğu Batı** (23:Kimlikler) Mayıs-Haziran-Temmuz 2003.
- CRUISE, Peter L. ve BRANNON Pamela T. (2002) "A Brave New Networked World: Virtue Ethics and the Twenty-First Century Manager".
- ÇAHA, Ömer (2000a) "İdeoloji ile Hukuk Arasında Devlet". **Doğu Batı** (13:Hukuk ve Adalet Üstüne) Kasım-Aralık-Ocak 2000-01.
- ÇAHA, Ömer (2000b) "Yeni Yüzyılda Tarih Kaldığı Yerden Devam Edecek". **Düşünen Siyaset** (12) Ocak-Şubat 2000.
- ÇAHA, Ömer (2002) "İdeolojik Kamusalın Sivil Kamusala Dönüşümü". **Doğu Batı** (5:Kamusal Alan) Kasım-Aralık-Ocak 1998-99.
- ÇAYHAN, Esra (2003) "Avrupa Birliği'nde E-Devlet". **II.Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi Bildiriler Kitabı**.
- ÇİĞDEM, Ahmet (2002) "Bilimlerin Krizinin Bir İşareti Olarak Pratik Felsefenin Sonu". **Doğu Batı** (1:Devlet) Kasım-Aralık-Ocak 1997.
- DE FOULOUY, Christian D. (2005) "Global Trends And The Public Affairs Function". http://www.chforum.org/library/pub_affairs.html 03 Eylül 2005.
- DEĞİRMENCI, Pınar ve YOZGAT, Uğur (2003) "Net Toplumu ve Mahremiyetin İhlal Edilmesi Kaygıları". **II.Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi Bildiriler Kitabı**.
- DENHARDT, Robert B. (1999) "The Future Of Public Administration: Challenges To Democracy, Citizenship, And Ethics". **Public Administration&Management Journal** (Vol/4-No/2:Symposium: PA 2000: The Future Of Public Administration).
- DEREN, Seçil (2003) "Angst ve Ölümlülük". **Doğu Batı** (6:Kaygı) Şubat-Mart-Nisan 1999.
- DEVECİ, Cem (2002) "Siyasetin Sınırı Olarak Kamusalılık: Arendt'in Kant'tan Çıkarımları". **Doğu Batı** (5:Kamusal Alan) Kasım-Aralık-Ocak 1998-99.
- D'ONOFRIO, Antonia (1992) "The Aristotelian Precedents of Islamic Moral Education: A Reformist Perspective". **Middle Atlantic States Philosophy of Education Society**.

- DURAN, Lütfi (1997) "Türkiye'de Bağımsız İdari Otoriteler". Ed.Burhan AYKAÇ, Şenol DURGUN ve Hüseyin YAYMAN (2003) **Türkiye'de Kamu Yönetimi**, Ankara, Yargı.
- EMRE, Cahit (1998) "Yönetim Bilimi" Ed.Burhan AYKAÇ, Şenol DURGUN ve Hüseyin YAYMAN (2003) **Türkiye'de Kamu Yönetimi**, Ankara, Yargı.
- ERBAŞ, Hayriye (2004) "Küçük Sevimli Dünya: Küreselleşme ve Bazı Yanılgılar". **Doğu Batı** (10:*Binyılın Muhasebesi*) Şubat-Mart-Nisan 2000.
- ERDAL, Murat (2003) "E-Devlet Uygulamalarının Yaygınlaştırılmasında E-Kültürün Yeri". **II.Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi Bildiriler Kitabı**.
- ERGUN, Turgay (1997) "Postmodernizm ve Kamu Yönetimi". Ed.Burhan AYKAÇ, Şenol DURGUN ve Hüseyin YAYMAN (2003) **Türkiye'de Kamu Yönetimi**, Ankara, Yargı.
- ERİŞ, Metin (1995) "Aykırı Bir Görüş". **Yeni Türkiye** (4:*Yönetimde Yeniden Yapılanma*) Mayıs-Haziran 1995.
- ERTÜRK, Hasan (2003) "Bilgi Toplumuna Ulaşan Süreçte 'Doğaya Egemen Olma' Düşüncesi Bağlamında Bilgi ve Teknolojik Gelişimin Toplumsal Etkileri". **II.Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi Bildiriler Kitabı**.
- ERYILMAZ, Bilal (1999) "Geleneksel Yönetim Anlayışından Yeni Yönetim Anlayışına". **Liberal Düşünce** (15) Yaz 1999.
- ESKİN, E.Bahri (1999) "Göğün Buharlaşması: Ethica". **Doğu Batı** (4:*Etik*) Ağustos-Eylül-Ekim 1998.
- ESKİN, E.Bahri (2002) "Kamusal Değişimin Psikopatolojisi". **Doğu Batı** (5:*Kamusal Alan*) Kasım-Aralık-Ocak 1998-99.
- FARMER, D.John (2000) "P.A.Eth.Talk: Is It Ethical?". **Global Virtue Ethics Review** 2 (1).
- FLORINI, Ann (1998) "Gizliliğin Sonu" (Çev.:Karen KAYA). **Foreign Policy-Türkiye** (2) Yaz 1998.
- GAROFALO, Charles (2000) "Globalization, Moral Justification, and the Public Service". **Global Virtue Ethics Review** 2 (4).
- GAZELL, James A. (2000) "The Provenance and Development of a Global Ethic". **Global Virtue Ethics Review** 2 (4).

GERSHMAN, Carl (2001) "Dünya Demokrasi Hareketinin Amaçları" (Çev.:Murat AYGEN). **Liberal Düşünce** (24) Güz 2001.

GÖKIRMAK, Mert (2002) "Küresel Kriz ve Politikada Güven". **Doğu Batı** (21:Yeni Devlet Yeni Siyaset) Kasım-Aralık-Ocak 2002-03.

GÜLER, Birgül A. (1994) "Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi". Ed.Burhan AYKAÇ, Şenol DURGUN ve Hüseyin YAYMAN (2003) **Türkiye'de Kamu Yönetimi**, Ankara, Yargı.

GÜLERYÜZ, Behçet (2002) "Devlet ya da Disiplin". **Doğu Batı** (19:Dünya Neyi Tartışıyor?-2/Yeni Düşünce Hareketleri) Mayıs-Haziran-Temmuz 2002.

GÜLÖKSÜZ, Yiğit (1995) "Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması ve Yerel Yönetimler". **Yeni Türkiye** (4:Yönetimde Yeniden Yapılanma) Mayıs-Haziran 1995.

GÜZELSARI, Selime (?) "Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetim Yaklaşımları".

HARRIS, A.C. (1998) "Public Service Ethics in Service Delivery". **IPAA National Conference**.

HİRA, İsmail (2003) "Sanayi Sonrası Toplum Kuramları". **II.Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi Bildiriler Kitabı**.

HOWE, Louis E. (?) "Power, Knowledge and Virtuous Organizations:Virtuous College and Virtuous War".

HUBERTS, Leo W.J.C.; VAN DEN HEUVEL, Hans ve PUNCH, Maurice (2000) "Public and Business Ethics: Similar or Different?". **International Institute for Public Ethics**.

İMANÇER, Dilek (2002) "Feminizm ve Yeni Yönelimler". **Doğu Batı** (19:Dünya Neyi Tartışıyor?-2/Yeni Düşünce Hareketleri) Mayıs-Haziran-Temmuz 2002.

İNAÇ, Hüsamettin (2003) "Avrupa Birliği Entegrasyonu Sürecinde Türkiye'nin Kimlik Problemleri". **Doğu Batı** (23:Kimlikler) Mayıs-Haziran-Temmuz 2003.

İNALCIK, Halil (2000) "Türkiye ve Avrupa: Dün Bugün". **Doğu Batı** (2:Doğu Ne? Batı Ne?) Şubat-Mart-Nisan 1998.

İNAM, Ahmet (2000) "Polanyi Etiğine Düşülmüş Birkaç Dipnot". **Doğu Batı** (2:Doğu Ne? Batı Ne?) Şubat-Mart-Nisan 1998.

İNAM, Ahmet (2002) "Yaşama Tektoniği Üstüne Düşünceler". **Doğu Batı** (1:Devlet) Kasım-Aralık-Ocak 1997.

İNAM, Ahmet (2004) "Binyıllık Hüzün: İnsanın Düşünme Serüveni Üstüne Bir Yorum". **Doğu Batı** (10:Binyılın Muhasebesi) Şubat-Mart-Nisan 2000.

İNSEL, Ahmet (2000) "Kimlikler ve Devletin Hukuku". **Doğu Batı** (13:Hukuk ve Adalet Üstüne) Kasım-Aralık-Ocak 2000-01.

Institute for Global Ethics (2004) "Public Policy Statistics".

ITO, Shuichiro (2002) "Bottom-Up and Top-Down Reform: Diffusion of Information Disclosure and Administrative Procedure Ordinances in Japan". **International Public Management Journal** 5 (3) 2002.

JOHNSTON, Craig (1997) "Managerialism, Professionalism and the Government Sector". Ed.Peter PRIMROSE (1998) **National Parks: New Visions for a New Century**, Sydney.

KADIOĞLU, Ayşe (2003) "Sosyal Bilimsel Sancılar". **Doğu Batı** (7:Akademi ve İktidar) Mayıs-Haziran-Temmuz 1999.

KAHRAMAN, H.Bülent ve KEYMAN, E.Fuat (2000) "Kemalizm, Oryantalizm ve Modernite". **Doğu Batı** (2:Doğu Ne? Batı Ne?) Şubat-Mart-Nisan 1998.

KALE, Nesrin (2002) "Modernizmden Postmodernist Söylemlere Doğru". **Doğu Batı** (19:Dünya Neyi Tartışıyor?-2/Yeni Düşünce Hareketleri) Mayıs-Haziran-Temmuz 2002.

KARAMAN, Z.Toprak (1995) "Türkiye'de Siyasetin Kent Yönetimine Etkisi". **Yeni Türkiye** (4:Yönetimde Yeniden Yapılanma) Mayıs-Haziran 1995.

KEOHANE, Robert O. ve NYE Jr, Joseph S. (2000) "Küreselleşme: Yeni Olan Ne? Olmayan Ne? (Ve Kime Ne?)" (Çev.:Bülent ÇINAR). **Foreign Policy-Türkiye** (9-10) Bahar-Yaz 2000.

KEYMAN, E.Fuat (2003) "Ahlaki Benliğe Geri Dönüş: Globalleşme, Etik ve Siyaset İlişkisi". **Doğu Batı** (6:Kaygı) Şubat-Mart-Nisan 1999.

KIDDER, Rushworth M. ve LOGES, William E. (2004) "Global Values, Moral Boundaries-A Pilot Survey". **Institute for Global Ethics**.

KILIÇBAY, M.Ali (1999) "Economica'nın Dublörü Ethica". **Doğu Batı** (4:Etik) Ağustos-Eylül-Ekim 1998.

KILIÇBAY, M.Ali (2003a) "Türk Modernleş(eme)mesi Türk Postmodernleşmesi". **Doğu Batı** (8:Türk Toplumunu ve Gelişme Teorisi) Ağustos-Eylül-Ekim 1999.

- KILIÇBAY, M.Ali (2003b) "Kimlikler Okyanusu". **Doğu Batı** (23:Kimlikler) Mayıs-Haziran-Temmuz 2003.
- KLITGAARD, Robert (2000) "Yolsuzluğu Geriletmek" (Çev.:Yavuz MORAN). **Liberal Düşünce** (20) Güz 2000.
- KRAMER, Roderick M. (1999) "Trust and Distrust in Organizations: Emerging Perspectives, Enduring Questions". **Annual Review of Psychology**.
- LYNCH, Thomas D. ve LYNCH Cynthia E. (1998) "Applying Spiritual Wisdom to the Practice of Public Administration". **Public Administration Theory Network**.
- LYNCH, Thomas D. ve LYNCH Cynthia E. (1999a) "Applying Spiritual Wisdom". **Global Virtue Ethics Review** 1 (1).
- LYNCH, Thomas D. ve LYNCH Cynthia E. (1999b) "A Theory of Soul". **Public Administration&Management Journal** (Vol/4-No/2:Symposium: PA 2000: The Future Of Public Administration).
- LYNN, Laurance E.Jr. (2001) "Public Management". **Handbook of Public Administration**.
- MAHÇUPYAN, Etyen (2000) "Doğu ve Batı: Bir Zihniyet Gerilimi". **Doğu Batı** (2:Doğu Ne? Batı Ne?) Şubat-Mart-Nisan 1998.
- MAHÇUPYAN, Etyen (2002a) "Devlet Liberalizm ve Kapitalizm". **Doğu Batı** (1:Devlet) Kasım-Aralık-Ocak 1997.
- MAHÇUPYAN, Etyen (2002b) "Demokrasinin Alacakaranlık Kuşağı". **Doğu Batı** (21:Yeni Devlet Yeni Siyaset) Kasım-Aralık-Ocak 2002-03.
- MAHÇUPYAN, Etyen (2004) "Modern Bireyin ve Bölünmüş Aklın Binyılı". **Doğu Batı** (10:Binyılın Muhasebesi) Şubat-Mart-Nisan 2000.
- MATHEWS, Jessica T. (2000) "Bilgi Devrimi" (Çev.:Bülent ÇINAR). **Foreign Policy-Türkiye** (9-10) Bahar-Yaz 2000.
- MEGGINSON, William (2000) "Özelleştirme" (Çev.:Bülent ÇINAR). **Foreign Policy** (9-10) Bahar-Yaz 2000.
- MENZEL, Donald C. (1997) "Public Administration Theory and Practice".
- MERT, Nuray (2002) "Laiklik Tartışması ve İslamcılık". **Doğu Batı** (1:Devlet) Kasım-Aralık-Ocak 1997.

MIHÇIOĞLU, Cemal (1973) "Kamu Yönetiminde Verimlilik". Ed.Burhan AYKAÇ, Şenol DURGUN ve Hüseyin YAYMAN (2003) **Türkiye'de Kamu Yönetimi**, Ankara, Yargı.

MOODY-STUART, George (2000) "Büyük Yolsuzlukların Maliyeti" (Çev.:Faruk ÇAKIR). **Liberal Düşünce** (20) Güz 2000.

NOHUTÇU, Ahmet (2003a) "Sürdürülebilir Kamu Yönetimi Kalitesi İçin Toplam Kalite Yönetimi Performans Yönetimi Sorun Alanları, Uygulamalar ve Türk Kamu Yönetimine Uyarlanması". Ed.Asım BALCI, Ahmet NOHUTÇU, Namık Kemâl ÖZTÜRK ve Bayram COŞKUN (2003) **Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar**, Ankara, Seçkin.

NOHUTÇU, Ahmet (2003b) "Tekno-Ekonomik Paradigma Dönüşümünden Yeni Demokratik Yönetim Mekanizmalarına: Bilgi İletişim Teknolojilerinin Devlet ve Kamu Yönetimine Etkileri". **II.Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi Bildiriler Kitabı**.

Office of Values and Ethics (2002) "The Ethics Infrastructure in the Public Administration".

OKYAYUZ, Mehmet (2004) "Postmodernizm: Modernitenin Öteki Yüzü". **Doğu Batı** (10:*Binyılın Muhasebesi*) Şubat-Mart-Nisan 2000.

OKTAY, Cemil (1995) "Çağdaşlık Sikkесinin Yazı ve Tuğrası: Bürokrasi ve Demokrasi". **Yeni Türkiye** (4:*Yönetimde Yeniden Yapılanma*) Mayıs-Haziran 1995.

ORHAN, Gökhan (2003) "Bir Risk Toplumu Olarak Bilgi Toplumunun Örgütlenmesi: Merkezî Örgütlenmenin Sınırlılıkları ve Aşağıdan Yukarıya Örgütlenmenin Açılımları". **II.Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi Bildiriler Kitabı**.

ORTAYLI, İlber (2002) "Devlet'e Nasıl Bakmalı?". **Doğu Batı** (1:*Devlet*) Kasım-Aralık-Ocak 1997.

ÖZEN, Çınar (2003) "Global Siyasal Sistem ve Türkiye Üzerine Bir Değerlendirme". **Doğu Batı** (24:*Savaş ve Barış*) Ağustos-Eylül-Ekim 2003.

ÖZEN, Şükrü (1995) "Kamu Yönetimi Yazınımız ve Örgütler-Yönetim Çalışma Alanı: Tehlikeli İlişkiler?". Ed.Burhan AYKAÇ, Şenol DURGUN ve Hüseyin YAYMAN (2003) **Türkiye'de Kamu Yönetimi**, Ankara, Yargı.

ÖZER, M.Akif (2001) "Yeşil Hareket: Alman Yeşilleri Üzerine Bir Değerlendirme". **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, 1/2001.

- ÖZMAN, Aylin ve COŞAR, Simten (2001) "Siyasal Tahayyülde Devletin Belirleyiciliği: Metin Heper Çalışmaları Üzerine Bir İnceleme". **Doğu Batı** (16:*Türk Düşünce Serüveni: Geç Aydınlanmanın Erken Aydınları*) Ağustos-Eylül-Ekim 2001.
- REINICKE, Wolfgang H. (1999) "Diğer WWW: Küresel Kamu Politikası Ağları" (Çev.:Tülüğ ÜLGEN). **Foreign Policy-Türkiye** (8) Kış 1999-2000.
- ROYER, Susanne; SIMONS, Roland H. ve WALDERSEE, Robert W. (2003) "Perceived Reputation and Alliance Building in the Public and Private Sectors". **International Public Management Journal** 6 (2) 2003.
- SADOWSKI, Yahya (1998) "Etnik Çatışma" (Çev.:G.Beygü İSEN). **Foreign Policy-Türkiye** (2) Yaz 1998.
- SARIBAY, A.Yaşar (1999) "Politik Teori, Modernite ve Etik". **Doğu Batı** (4:*Etik*) Ağustos-Eylül-Ekim 1998.
- SCHWARTZ, Robert (2002) "New Public Management Education Reform: Politics, Policy Image and Political-Administrative Systems". **International Public Management Journal** 5 (3) 2002.
- SIMMONS, P.J. (1998) "Sivil Toplum Örgütleri İle Yaşamayı Öğrenmek" (Çev.:Yosun TÜKEL). **Foreign Policy-Türkiye** (3) Güz 1998.
- SİTEMBÖLÜKBAŞI, Şaban (2003) "İletişim Teknolojisindeki Yenilikler ve Temsili Demokrasinin Geleceği". **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi** 5 (2) Güz 2003.
- STOKES, Bruce (1999) "Korumacılık Miti" (Çev.:Tülüğ ÜLGEN). **Foreign Policy-Türkiye** (8) Kış 1999-2000.
- SULLIVAN, John D. (2000) "İşletmecilik Açısından Yolsuzluk Karşıtı Girişimler" (Çev.:Mustafa MACİT). **Liberal Düşünce** (20) Güz 2000.
- TAN, Turgut (1995) "Yönetimde Yeni Rasyonellik Arayışları ve Hukuk". Ed.Burhan AYKAÇ, Şenol DURGUN ve Hüseyin YAYMAN (2003) **Türkiye'de Kamu Yönetimi**, Ankara, Yargı.
- TAN, Turgut (2002) "Bağımsız İdari Otoriteler veya Düzenleyici Kurullar". Ed.Burhan AYKAÇ, Şenol DURGUN ve Hüseyin YAYMAN (2003) **Türkiye'de Kamu Yönetimi**, Ankara, Yargı.
- TEKELİ, İlhan (1996) "Yönetim Kavramı Yanısıra Yönetişim Kavramının Gelişmesinin Nedenleri Üzerine". Ed.Burhan AYKAÇ, Şenol DURGUN ve Hüseyin YAYMAN (2003) **Türkiye'de Kamu Yönetimi**, Ankara, Yargı.

- TEKELİ, İlhan ve İLKİN, Selim (2004) "Küreselleşme Ulus-Devlet Etkileşimi Bağlamında AB-Türkiye İlişkilerinin Yorumlanması". **Doğu Batı** (10:*Binyılın Muhasebesi*) Şubat-Mart-Nisan 2000.
- TEPE, Harun (1999) "Bir Felsefe Dalı Olarak Etik". **Doğu Batı** (4:*Etik*) Ağustos-Eylül-Ekim 1998.
- TOMBUŞ, Ertuğ (2002) "Demokratik Meşruiyet İlkesi Olarak Hukuk Devleti". **Doğu Batı** (21:*Yeni Devlet Yeni Siyaset*) Kasım-Aralık-Ocak 2002-03.
- TORTOP, Nuri (1998) "Ombudsman Sistemi ve Çeşitli Ülkelerde Uygulanması". Ed.Burhan AYKAÇ, Şenol DURGUN ve Hüseyin YAYMAN (2003) **Türkiye'de Kamu Yönetimi**, Ankara, Yargı.
- TUNA, Gülgün (2003) "Uluslararası Örgütler ve Çevre". **Doğu Batı** (24:*Savaş ve Barış*) Ağustos-Eylül-Ekim 2003.
- TUTUM, Cahit (1995) "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma". **Yeni Türkiye** (4:*Yönetimde Yeniden Yapılanma*) Mayıs-Haziran 1995.
- TÜRKBAĞ, A.Ulvi (2002) "Bir Demokrasi Klasığı: Alexis de Tocqueville'de Demokrasi Kültürünün Temel Kurumları Olarak Yerel Yönetimler". **Doğu Batı** (21:*Yeni Devlet Yeni Siyaset*) Kasım-Aralık-Ocak 2002-03.
- TÜZ, Melek (2001) "Yeni Örgüt Modelleri". **Uludağ Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi** 19 (3) 2001.
- ULER, Yıldırım (1990) "Ombudsman (Kamu Denetçisi)". Ed.Burhan AYKAÇ, Şenol DURGUN ve Hüseyin YAYMAN (2003) **Türkiye'de Kamu Yönetimi**, Ankara, Yargı.
- URAL, Şafak (1999) "Epistemolojik Açından Değerler ve Ahlâk". **Doğu Batı** (4:*Etik*) Ağustos-Eylül-Ekim 1998.
- URAS, Güngör (2004) "Bir Etik Hikayesi/Doğrulardan 'Doğru' Beğenin". **Milliyet Business** (31) 15 Şubat 2004.
- ÜSKÜL, Zafer (1995) "'Subzidiyarite' İlkesi Üzerine Düşünce Araştırması". **Yeni Türkiye** (4:*Yönetimde Yeniden Yapılanma*) Mayıs-Haziran 1995.
- ÜSTÜNER, Yılmaz (2000) "Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu". Ed.Burhan AYKAÇ, Şenol DURGUN ve Hüseyin YAYMAN (2003) **Türkiye'de Kamu Yönetimi**, Ankara, Yargı.
- ÜSTÜNER, Yılmaz ve KEYMAN, Fuat (1995) "Globalleşme Katılımcı Demokrasi ve Örgüt Sorunu". Ed.Burhan AYKAÇ, Şenol DURGUN ve Hüseyin YAYMAN (2003) **Türkiye'de Kamu Yönetimi**, Ankara, Yargı.

- VAN DER SMAGT, A.G.M. (?) "Enhancing Virtual Teams: Relations vs. Communication Technology".
- VELİOĞLU, M.Nurtanış (2003) "Bilim, Teknoloji ve Etik Kısacasında Tüketici". **II.Ulusal Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi Bildiriler Kitabı.**
- VERGİN, Nur (2003) "Din ve Devlet İlişkileri: Düşüncenin 'Bitmeyen Senfoni'si". **Türkiye Günlüğü (72:Din ve Siyaset).**
- WATRIN, Christian (1999) "Avrupa'nın 'Yeni' Üçüncü Yolu" (Çev.:Atilla YAYLA). **Liberal Düşünce (15) Yaz 1999.**
- WILSON, Edward O. (2000) "Çevre Çağı" (Çev.:Bülent ÇINAR). **Foreign Policy-Türkiye (9-10) Bahar-Yaz 2000.**
- YAYLA, Yıldızhan (1995) "Türkiye İdaresinin Yeniden Yapılanması Üzerine Bazı Gözlemler". **Yeni Türkiye (4:Yönetimde Yeniden Yapılanma) Mayıs-Haziran 1995.**
- YAZICIOĞLU, Recep (1995) "Demokratik Katılım ve Yeniden Yapılanma". **Yeni Türkiye (4:Yönetimde Yeniden Yapılanma) Mayıs-Haziran 1995.**
- YÜKSEL, Fatih (2003) "Sivil Toplum ve Yerel Yönetimler". **Liberal Düşünce (29) Kış 2003.**
- YÜKSEL, Öznur ve AYKAÇ, Burhan (1994) "Frederick Taylor'ın Görüşlerinin Değerlendirilmesinde Yeni Bir Yaklaşım". Ed.Burhan AYKAÇ, Şenol DURGUN ve Hüseyin YAYMAN (2003) **Türkiye'de Kamu Yönetimi, Ankara, Yargı.**

ÖZGEÇMİŞ

1974 yılında Eynesil’de doğdu. İlk öğreniminin ilk ayağını Yenişehir’de Osmaniye ve Ebe Köyü ilkokullarında, ikinci ayağını Bandırma’da Şehit Süleyman Bey Ortaokulu’nda tamamladı. Daha sonra İstanbul’da Anadolu Denizcilik Meslek Lisesi Gemi Elektroniği ve Haberleşme Bölümü’nde orta öğrenimini tamamladı. Lisans eğitimini Anadolu Üniversitesi İşletme Fakültesi’nde Yönetim ve Organizasyon alanında aldı. Yüksek lisansını Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı’nda Yönetim Bilimleri programında “Kamu Yönetiminin Geleceğine Uzanan Çizgide Etik Değerler Perspektifinden Bireyin Örgüt ve Yönetim Kuram ve Uygulamaları İçindeki Konumu” konulu tezi ile tamamladı. Hamza Ateş’le birlikte “Kamu Yönetiminde Etik: Kültürel Temeller ve ‘Örgütsel Ruhçuluk’ Kuramı Ekseninde Bir Analiz” başlıklı yayımlanmış bir makalesi bulunan Bülent Oral, 1992 yılından bu yana Deniz Hava Üs Komutanlığı/Izmit’te Türk Deniz Kuvvetlerine havacılık konusunda hizmet etmektedir.