

KAMU YÖNETİMİNİN DEĞİŞEN YÜZÜ ETKİN DEVLET

İlhami SÖYLER (*)

1 - GİRİŞ

Her bilim veya disiplin dalında olduğu gibi yönetim biliminde, bu arada kamu yönetimi anlayışında da değişimler ve gelişmeler yaşanmaktadır. Bu değişikliklerin belli başlı nedenleri, sanayileşme, iletişim teknolojilerinin gelişmesi, bilgi toplumu ve küreselleşme gibi fenomenlerdir.

Dünya'yı etkisi altına alan küreselleşme dalgası, ulus devletin yönetim biçimini oluşturan klasik ve kamu müdahaleci yönetimi anlayışlarını zorlayarak bir kırılma noktası oluşturmuştur. Kırılma noktasının en belirgin tezahürü, postmodern kamu yönetimi anlayışının hakim olmaya başlamasıdır.

Postmodern kamu yönetimi anlayışının en belirgin özellikleri ise müdahaleci anlayıştan kalan kamusal mülkiyet ve geniş kamu hizmeti anlayışının terk edilmesi, vatandaş odaklı hizmet sunumunun ön plana çıkması, toplam kalite yönetimi, stratejik yönetim ve planlama süreçlerinin kamu hizmetlerine uygulanması, özelleştirme,

e-devlet, saydamlık ve hesap verebilirlik temelinde yeni bir toplumsal yapılanmanın oluşturulmasını hedef alan ve kısaca "etkin devlet" denilen bir yönetim anlayışının birey-devlet ilişkilerine hakim olmasıdır.

Konuya ülkemiz açısından bakıldığında Tanzimat'la birlikte oluşturulan müdahaleci kamu yönetimi anlayışı, merkeziyetçi, tepeden inmeceli bir yönetim anlayışını karakterize etmektedir. Bu anlayış seçilmişlerin iradesinin asker-sivil bürokrasi ve yargı erki tarafından sık sık kesintiye uğratıldığı bir süreci ifade etmektedir. 1980'li yıllara kadar, kamu yönetimine hâkim olan bu anlayış, dışarıdan küreselleşmenin etkisiyle içerden de iç dinamiklerin (sivilleşme, şeffaflaşma, hizmet sunumunda kalite vb.) zorlamasıyla yeni bir sürece girerek, postmodern kamu yönetimi anlayışına kapı aralamıştır.

Yukarıda kısaca değinildiği üzere her çağın gereklerine uygun bir kamu yönetimi anlayışı hâkim olmuştur. Sözgelimi, ulus devletin teşekkülünden sanayileşme dönemine kadar, klasik devlet anlayışı, sanayileşmeden küreselleşme dönemine

(*)Doç. Dr., Sayıştay Savcı Yrd.

kadar modern kamu yönetimi, anlayışı, küreselleşme sonrası ise postmodern kamu yönetimi anlayışı hâkim olmaya başlamıştır.

Bu makalede, klasik kamu yönetiminden modern kamu yönetimine ve buradan da postmodern kamu yönetimi anlayışına geçiş süresinde “etkin devlet” olarak beliren yeni yapılanmanın özellikleri ve kurumları üzerinde kısa bir analiz yapılmaya çalışılacaktır.

2- KLASİK, MODERN (MÜDAHALECI) ve POSTMODERN KAMU YÖNETİMİ KAVRAMLARI

2.1- Klasik Kamu Yönetimi Kavramı ve Anlayışı

Klasik kamu yönetimi, toplumsal ihtiyaçların giderilmesi için devlet etkinliklerinin asgari düzeyde sürdürülmesinde uygulanan yöntem ve bilim teknikleri ifade eder. Klasik kamu yönetiminde devlet organlarının teşkili, bunların kamu hizmetleri için belli plan ve programlar çerçevesinde motive edilmesi, yani güdülenmesi, hizmetlerin yerine getirilmesi ve bu örgütlerin ve hizmetlerin denetlenmesi bu tanımın bir gereği olarak belirmiştir.

Klasik kamu yönetimi anlayışına, organik devlet anlayışı hâkimdir. Devlet bir kutsal fenomen olarak varlığını sürdürmektedir. Herhangi bir hizmetin sunulması yeterli olup, niceliği ve niteliği önem taşımaz. Devletin tekçil ve merkezîyetçi yapısı bunu gerektirmektedir.

Klasik kamu yönetiminde, devletin görevleri savunma, adalet, iç güvenlik ve mali hizmetlerle (vergi toplama, harcama yapma) sınırlı tutulmuştur. Devletin ekonomiye müdahalesine karşı çıkmış, denk bütçe, tarafsız maliye (vergi) anlayışı hâkim kılınmıştır.

2.2- Modern (Müdahaleci) Kamu Yönetimi Kavramı ve Anlayışı

Modern kamu yönetimi anlayışı, klasik kamu yönetimi anlayışının aksine, devletin klasik görevleri (savunma, adalet vs) yanında modern görevler de üstlenmesi gereğine inanan bir yaklaşımın ürünüdür. Bu anlayışa göre devlet, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, çevre, hatta bazı iktisadi ve sınaî faaliyetlere de girmelidir.

1929 büyük ekonomik bunalımın endişe ve izlerini taşıyan bu anlayışa göre, devlet durgunluğu aşmaya yönelik her türlü müdahale araçlarını (vergileme, alma-satma, borç alma-verme gibi) kullanmalıdır.

Bu anlayış Keynezyen bir iktisadi modelin izlerini taşımaktadır.

Modern kamu yönetimi anlayışına sanayi toplumunun düşünce yapısını yansıtan, “fordizm” in ve “veberyen bürokratik model” in örgütlenme ilkelerine dayalı kalkınmacı, planlamacı, mücadeleci, düzenleyici, üretim odaklı ve kamusal merkezli refah devleti anlayışı hâkim olmuştur.¹

2.3- Postmodern Kamu Yönetimi Kavramı ve Anlayışı

Yurttaş odaklı yönetim anlayışının bir yansıması olarak beliren postmodern kamu yönetimi kavramı, kamu yönetimine işletme yönetimi ilkelerinin hâkim olması sonucu, kamusal hizmetlerin kaliteli, saydam, hesap verilebilir ve süratli bir şekilde sunulmasını ifade etmektedir.

Postmodern kamu yönetimi anlayışı, klasik anlamda iş yapmaya dayanan eski anlayışın işleyiş ve yapısına yöneltilen eleştirilerden destek alarak iletişim ve teknoloji alanındaki gelişmelere

¹ Veyssel Bilgiç “Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Seçkin Kitabevi, Ankara, 2003*

paralel, özel sektörde gözlemlenen değişik sonucu ortaya çıkmıştır.²

Postmodern kamu yönetimi, liberal değerler ve düşünce yapısı üzerinde gelişen esnek örgütlenmeye ve yerelleşmeye dayalı, devletin küçültülmesini öngören, tüketici odaklı bir anlayışı yansıtmaktadır. Bu anlayış esnek kapitalizmin post-fordist örgüt teorisini benimsemiştir.³ Bu yönetim anlayışı, bürokrasiyi en aza indirmeyi, devleti arka plana itip, bireyi öne çıkarmayı, yönetimde halka açılmayı savunmaktadır. Bu yüzden postmodern kamu yönetimi, temsili demokrasinin krizi ve radikal demokrasi anlayışının kamu yönetimine yansıması olarak algılanmaktadır.⁴

Mathiasen, postmodern kamu yönetimine hâkim olan ilkeleri aşağıdaki gibi sıralamaktadır:⁵

- Aşırı merkeziyetçi ve hiyerarşik yapılanmaların desantralizasyon yoluyla ortadan kaldırılması ve hizmet sunumunun vatandaşa en yakın yerde gerçekleştirilerek tüm paydaşların geri bilirimine olanak sağlanması,
- Sonuç odaklı hizmet sunulması,
- Doğrudan kamu hizmeti sunumu yerine alternatif mekanizmaların geliştirilmesi,
- Doğrudan sunulan kamu hizmetlerinde daha fazla verimlilik arayışına gidilmesi ve kamu örgütleri arasında rekabetin tesis edilmesi,
- Merkezi yönetimlerin kapasitesinin artırılması, esneklik ve en az maliyet yaklaşımlarının benimsenmesi.

2- POSTMODERN KAMU YÖNETİMİNİN YÖNELDİĞİ ALANLAR

Küresel değişik sürecinin yükselen değerleri üzerinde şekillenen postmodern kamu yönetimi anlayışı, genel olarak klasik kamu yönetimi alanında yerleşik anlayış ve yaklaşımlar üzerinde esaslı değişmelere neden olmuştur. Bu kapsamda klasik kamu yönetiminden, modern kamu yönetimine, aradan da postmodern kamu yönetimine geçiş sürecinde aşağıda sıralanan değişimler meydana gelmiştir.⁶

- Katılıktan esnekliğe geçilmesi,
- Tek boyutluluktan ve tek aktörlükten çok boyutluluğa ve çok aktörlüğe yönelinmesi,
- Geçmiş yönelimli ve tepkiye dayalı bir anlayıştan, gelecek yönelimli ve sorunları ortaya çıkarmadan önce önlemeye yönelik pro-aktif anlayışa geçilmesi,
- Ayrıntılarla uğraşmadan asıl işlerde yoğunlaşmaya odaklanılması,
- Hizmeti bizzat sağlayıcı ve sunucu olmaksızın düzenleyici, kolaylaştırıcı ve katalizör olmaya yönelinmesi,
- Kapalılıktan şeffaflığa geçilmesi,
- Edilgen ve yönetilir olmaktan, aktif ve katılımcı olmaya yönelinmesi,
- Sorumsuzluktan hesap verilebilirliğe geçirilmesi,
- Kaynakların kötü kullanımından etkili ve verimli olmaya yönelinmesi,
- Nihayet belirsizlikten öngörülebilir olmaya doğru esaslı bir değişiklik sürecine girilmesi.

² Ulvi Saran, "Küresel Değişim Dinamiklerinin Kamu Yönetimi Alanındaki Etkileri," www.coskuncanaktan.org/kamu-da_kalite/saran_1.pdf.

³ Hasan E.Şener, "Kamu Yönetiminde Postmodernizm", www.metu.edu.tr/sener

⁴ Hüseyin Seyhanlıoğlu, "Postmodern Kamu Yönetiminde E-Devlet", www.icisleri.gov.tr/icisleri/TurkIdareDergisi/U.

⁵ David Mathiasen, "The Rew Public Management and its critics", *International Public Management Journal*, cilt: 2, s.90-111.

⁶ Ömer Dinçer-Cevdet Yılmaz, *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma-I*, Başbakanlık Basımevi, Ankara, 2000, s.29.

Bütün bu yönelimler ayrıca sanayi toplumunun yönetim anlayışını yansıtan “bürokratik örgütlenme” sürecinden, bilgi toplumunun yönetim anlayışını yansıtan “postbürokratik örgütlenme” sürecine geçişi de yansıtmaktadır.⁷

3- ETKİN DEVLET KAVRAMI ve UNSURLARI

Postmodern kamu yönetimi anlayışında devletin değişen yüzünü ifade eden etkin devletin kavramsal ve kurumsal boyutunun belirlenmesi önemli sayılmaktadır.

3.1- Etkin Devlet Kavramı

Etkin devlet kavramı kötü yönetim anlayışına bir tepki olarak beliren iyi yönetim kavramı temelinde şekillenmiştir.

Her ne kadar açık ve tam bir tanımı yapılmassa da; genel olarak etkin devlet kamu yönetiminde idari kusurların giderilerek, yurttaş memnuniyetinin en yüksek düzeye çıkarılmasını ifade etmektedir.⁸

Daha kapsamlı bir tanımlama ile etkin devlet; kamu hizmetlerini ve onun yönetimini, hukuk devleti esasları içinde, en gerçekçi biçimde saptanmış yurttaş gereksinimleri üzerine oturtabilen; hizmetlerin yürütülmesini halkın denetimine açık biçimde, halkın katılımı ve katkısıyla, piyasas mekanizmaları çerçevesinde en az maliyetle, en etkin ve verimli biçimde yapabilen; gücünü

toplumun yararını gözeterek yurttaş lehine yaptığı düzenlemelerden ve çalışmalardan alan, yaptığı düzenlemelere önce kendisi uyan ve herkesin uymasını sağlayan, iyi yönetim esaslı bir devlettir.⁹

Etkin devlet kavramı içinde, etkinlik, verimlilik, saydamlık, hesap verebilirlik ve kaliteli yönetim gibi çağdaş kavram ve anlayışlar bulunmaktadır.

Etkin devlet kavramı içinde, etkinlik kamu yönetiminin işleyişinde ve denetiminde esaslı bir unsur olarak yer almaktadır. Zira etkinlik, hedeflenen faaliyetlerin öngörülen zamanda ve oranda gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğinin yani işlerin zamanında ve hedeflenen düzeyde yapıp yapılmadığının ölçüsüdür. Etkinliğin ölçümünde çıktı ile sonuç arasında ayırım yapılır. Zira çıktı yönetimde belirli girdilerin işlenmesi ile elde edileni gösterirken, sonuç, dışsal etkileri de iade eder.¹⁰

3.2- Etkin Devlet Anlayışının Unsurları

Postmodern kamu yönetiminin bir tezahürü olarak ortaya çıkan etkin devlet anlayışı çağdaş bir takım unsurlar içermektedir. Bu unsurlar ana başlıklar itibariyle aşağıda özetle sıralanmıştır.

a) Devletin görev alanının ve rollerinin en aza indirgendığı **minimal devlet** anlayışının benimsenmesi. Minimal devlet, sadece yurttaşların mal ve can güvenliğini sağlamak üzere oluşturulmuş

⁷ Ulvi Saran, *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Kalite Odaklı Bir Yaklaşım*, Atlas Yayını, Ankara, 2004, s. 20.

⁸ Nevzat Saygılıoğlu-Selçuk Arı, *Etkin Devlet (Kurumsal Bir Tası ve Politika Önerisi)*, Sabancı Üniversitesi Yayını, İstanbul, 2002, s. 62.

⁹ Saygılıoğlu-Arı, a.g.e., s.62.

¹⁰ İlhami Söyler, “Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim Uygulanabilir mi? Engeller/Güçlükler” *Maliye Dergisi*, Sayı :152, Ocak-Haziran, 2007, s.110.

bir devlet modelidir. Minimal devletin görev ve fonksiyonları; iç-dış güvenlik ve yargı hizmetleri ile sınırlıdır.¹¹

b) Kamu hizmetlerinin yürütülmesinde **iyi yönetim** temelinde hareket eden bir yapılanmanın hâkim kılınması. İyi yönetim, öngörülebilir ve açık bir kamu politikası sürecini, profesyonel bir ahlak ve iş yapma anlayışına salıp bürokrasiyi, kamudaki işlem ve eylemlerin denetlenmesini, kamusal görev ve hizmetlere katılımda bulunacak gülcü bir sivil toplumu ve hukukun üstünlüğünü öngören bir anlayışı ifade eder.¹²

c) Hizmet sunumunda **toplam kalite yönetimi** anlayışına geçilmesi. Toplam kalite yönetimi katılımcı bir organizasyon modeli ile hem müşterilerin hem de çalışanların memnuniyetinin birlikte sağlandığı bir ürün veya hizmet sürecini ifade etmektedir.

d) Hizmetlerin yürütülmesinde **stratejik yönetim** ve **stratejik planlama** tekniklerinin kullanılması. Stratejik yönetim kavramını kamu sektörü açısından incelediğimizde stratejik yönetim, devletin kritik görevlerini ve fonksiyonlarını içeren, bunlara hedef ve amaç kazandıran ve çevre faktörlerince etkilenen çok boyutlu bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır.¹³ Stratejik planlama ise, bir örgütün ne olduğu, ne yaptığı ve nasıl

yaptığı konusunda temel kararlar üretme ve davranışlar geliştirmesidir.¹⁴

Özel sektördeki işletmecilik anlayış ve kültüründen gelen bu teknikler, nitelikli yönetim, performans yönetimi ve denetimi gibi önemli alt modülasyonlar içerir.¹⁵

e) Kamu bürokrasisinde, **insan kaynakları yönetimi** uygulamasına geçilmesi. İnsan kaynakları yönetimi, örgütsel amaçlar yanında çalışanların da tatmin edilmesi için personelin işe alınmasından emekli edilmesine kadar devam eden bir yönetim sürecidir.¹⁶

f) Kamu yönetiminde **saydamlık** ve **hesap verilebilirlik** anlayışının hâkim kılınması, Saydamlık, genel olarak devletin hedeflerini bu hedeflere ulaşmak için hayata geçirdiği politikaları ve bu politikaların yarattığı sonuçları izlemek için gerekli olan bilgiyi düzenli, anlaşılır, tutarlı ve güvenilir bir şekilde sunmasıdır.¹⁷ Hesap verilebilirlik ise bir kişi veya otoritenin yaptığı işlemleri diğerine açıklayıp dayanağını göstermesidir.¹⁸

g) Bunlara ilaveten kamu yönetiminin, **demokratik, katılımcı, sivil, âdem-i merkeziyetçi, e-devlet** gibi anlayışlarla donatılması. Bu anlayışların kamu yönetimine hâkim olması, devleti bağımlılıktan, yurttaşlar arasında ayırım yapmaktan,

¹¹ Coşkun Can Aktan, **Müdahaleci Devletten Sınırlı Devlete**, Yeni Türkiye Yayını, No: 3, Ankara, 1999, s. 167.

¹² Saygılıoğlu-Arı, a.g.e., s. 207.

¹³ Söyler, a.g.m., s. 115.

¹⁴ J.N. Bryson, "Strateji Planing For Public and Nonprofit Organizatıöns", San Fransisco.

¹⁵ İmdat Demir "Hantal Bürokratik Yönetim, Versu Stratejik Yönetim". **Yeni Şafak**, 6.6.2005

¹⁶ İlhami Söyler, "İnsan Kaynakları Yönetimi Bağlamında Nasıl Bir Personel Yönetimi" **Mali Yönetim ve Denetim**, Sayı:49, Mart-Nisan, 2008.

¹⁷ İlhami Söyler, "Kamu Mali Yönetim Sisteminin Bütçe İlkeleri Açısından Değerlendirilmesi" **GÜİBF. Dergisi**, Cilt : 8, Sayı: 1, 2006.

¹⁸ Pelin Kuzey "Avrupa Kamu Yönetimi İlkeleri" **Maliye Dergisi**, Sayı: 17, Ocak-Şubat, 2005.

antidemokratik baskı ve uygulamalardan arındırıldığı gibi, kamu hizmetlerinin süratli olarak sunulması açısından da etkin devlet yaklaşımına büyük katkıları olacaktır.

4- SONUÇ

Klasik kamu yönetimi anlayışından, modern kamu yönetimi anlayışına, buradan da postmodern kamu yönetimi anlayışına geçiş sürecinde devletin değişen yüzünü ifade eden etkin devlet modeline ulaşmak için bir takım çağdaş tekniklerin, bu modele entegre edilmesi (eklemlenmesi) gerekmektedir.

Bu teknikler minimal devlet, iyi yönetim, toplam kalite yönetimi, stratejik yönetim ve stratejik planlama, insan kaynakları yönetimi, saydamlık ve hesap verilebilirlik temelinde, devletin demokratik, katılımcı, sivil, âdem-i merkeziyetçi ve e-devlet gibi yaklaşımlardan oluşmaktadır.