

# HAYALLER MARS, GERÇEKLER YERYÜZÜ: KAMU YÖNETİMİNİN GELECEĞİ ÜZERİNE

Prof. Dr. Ahmet ÖZALP  
Hitit Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi  
ahmetozalp@hitit.edu.tr

## ÖZ

1980'lerde yeni sağ adı verilen politikalar devletin alanını daraltmayı amaçlamışlardır. Sosyal devlet ya da Weberyen devlet, yeni sağ perspektiften aşırı-rasyonel, bürokratik, hiyerarşik ve anti demokratik olmakla eleştirilmiştir. Küreselleşmeyle birlikte piyasa, yönetim, sivil toplum, esneklik, verimlilik ilkeleri üzerinde devlet yeniden yapılandırılmıştır. Ancak bugün devletin başarısı kamu hizmeti ölçütü dahil olmak üzere Weberyen kriterlerle ölçülmektedir. Başarısız devletleri gösteren kırılganlık indeksi, meşru otorite, istikrar, hukuk devleti, kamu hizmetinde eşitlik gibi kriterlere göre temellenmektedir ve bu indekse göre dünyadaki devletlerin çoğu başarısız devlet kategorisine düşmektedir. Sonuç olarak, devleti yeniden yapılandırmak için yapılan reformlar başarılı bir noktaya ulaşmamışlardır.

**Anahtar Kavramlar:** Kamu Yönetimi, Yeni Kamu Yönetimi, Yeni Kamu İşletmeciliği, Reform, Başarısız Devlet

**To Imagine The Mars but To Live Facts in The Earth: Towards to The Failed States Age**

## Abstract

In 1980's, the new policies known as new right aimed for narrowing down of the State. Weberyen or Social State was criticized by new right perspective as extreme rational, bureaucratic, hierarchic and anti democratic. With the globalization State was rebuilt on principles of market, governance, flexibility, civil society, efficiency. But today, success of the state, including public service criteria, is evaluated by global actors according to Weberian principles. Fragility index which is used to show the failed states in the world based on principles legitimacy, stability, constitutional state, equality in obtaining public service, sustainability and this index shows that most of the States in the world have been failed in Failed State Category. As a result, it is said that new reforms for rebuilding state have not reached at successful point.

**Key Words:** Public Administration, New Public Administration, New Public Management, Reform, Failed State

## 1. GİRİŞ

İnsanoğlunun uzay çalışmalarına hız verdiği ve Mars'ta koloni kurmayı planladığı bir dönemdeyiz. Tabii ki bu çalışmanın konusunu, Mars'ta temel ihtiyaçların nasıl karşılanacağı, koloninin kendine yeter hale ne zaman geleceği, iş bölümü ve uzmanlaşmanın ne şekilde belireceği gibi soruların yanıtları oluşturmamaktadır. Ancak mevcut düşünme yöntemleriyle İnsanoğlu, Mars'a gitmeyi hayal etmekle birlikte, tıpkı Star Wars serisinde görüldüğü üzere en ileri teknolojilerin kullanıldığı bir ortamda dahi binlerce yıllık düşünce kalıplarını/alışkanlıklarını -savaş, mücadele, sınıflar, koloniler vs.- korumayı sürdürecektir.

Mars'a gitmek insanoğlu için bir hayal olmaktan çıktı ancak yerkürede hala bir arada yaşamaya ve bir arada yaşamaktan kaynaklanan sorunların çözümüne ya da ihtiyaçların karşılanmasına yönelik ontolojik bir kriz yaşanmaktadır. Bu ontolojik kriz, politik ve yönetsel yöntemler ile bu yöntemleri uygulamak için geliştirilen tekniklerinde sorgulanmasını gerekli kılmaktadır. Fakat burada yeni olarak sunulan sivil toplum, üçüncü sektör, sosyal yurttaşlık, kozmopolitizm, yerelleşme, yeni kamu yönetimi vb. yaklaşımlarla temel ihtiyaçları karşılayacak olan bir kamu yönetimi inşasının sonuçlarına ilişkin değerlendirmelere yer verilmektedir. Yeni olarak sunulan kavramların vaat ettikleri bir yana,

birbirinden apayrı gerçeklikler biçiminde görünen ama aynı gerçekliğin farklı tezahürleri olarak ortaya çıkan çelişkilerin var olduğu bir dünyada yaşamaktayız. Teknoloji aracılığıyla artan iletişim, ortak zevkler, benzer tüketim kalıpları ile parlak görünen ortak bir dünyanın içerisinde yaşıyor gibiyken, yanı başımızda kaçakları, göçmenleri, yabancıları bir sorun olarak görmekteyiz. Bir taraftan demokratikleşme, katılım, yerel yönetim derken diğer taraftan ekolojik sorunlar, terör, şiddet, hastalıklar gibi yerel otoriteleri aşan küresel risklerle yüz yüzeyiz. Daha da önemlisi her geçen gün etnik, dinsel, mezhepsel, cinsiyetçi referansların belirginleştiği, açlık ve yoksulluğun dünyanın üçte birini asgari kamu hizmetlerinden faydalanmaktan alıkoyduğu, istikrarsızlığın ve belirsizliğin yaygınlaştığı bir dünyada istikrarlı, kurallı, etkin ve verimli bir kamu yönetimi aramaktayız. Bu durum karşısında uzun süre Janus gibi davranmak olanaklı gözükmemektedir. Yeni sıfatıyla çözüm olarak sunulan teori ve uygulamaların yeni sorunları çözme kapasitesine sahip bir devlet inşa etmekte başarısız kaldığı ortadadır.

Çalışmamızın ilk bölümünde devletin kamu yönetimi özelinde kavramsal çerçevesi çizilmekte ve modern rasyonelliğe göre yapılanan kamu yönetiminin tarihsel süreçte dönüşümüne yer verilmektedir. İkinci bölümde kapitalizm ile kamu yönetimi arasındaki ilişkinin devamı mahiyetinde yeni sağla birlikte yeni kamu yönetiminin moda kavram ve uygulamaları haline gelen ilkelere değinilmekte; son bölümde bu çabaların sonuçları incelenmektedir. 80 sonrasında hızla gerçekleştirilen reformlar ile ardından küreselleşme süreciyle yaşanan hızlı değişikliklerin devletin sorun çözme kapasitesini ve meşruiyetini zayıflattığını ve temel kamu hizmetlerinin verilmesini de engelleyen otorite boşluğuna yol açtığını olgular, ortaya koymaktadır. Bu durum, Weberyen ilkeleri başarı ölçütü olarak kabul eden “failed state/başarısız devlet” kavramıyla literatürde açıklanmaktadır.

## 2. KAMU YÖNETİMİ İLE RASYONELLİK İLİŞKİSİ

Kamu kelimesi, aslında en iyi ifadesini Romalı düşünür Çiçero'nun “res publica” sında bulmaktadır. Zamanla public, kamu, kamusal, genel, halk, devlet gibi anlamlar da kullanılmakla birlikte kamu/kamusal kelimesinin sıfat olarak kullanıldığı her durumda-kamu yararı, kamu erki, kamusal alan, kamusal mal, kamu yönetimi- res publica etrafında düşünülmelidir. Res Publica, ortak çıkar etrafında hukuk bağı ile bağlı olan yurttaşlar topluluğudur. Roma'da res publica, res private ile birlikte tanımlanmaktaydı. Kent ölçeğindedir private ile res publicanın sınırları daha belirgin bir şekilde çizilebilmekle birlikte, res publica, bu topluluğun ortak işleri ve sorunlarının yürütülmesini de içermekteydi. Roma'da modern devlet örgütlenmesinden farklı olsa da Senato tarafından atanan yöneticiler eliyle, res publicanın yani siyasal bir varlık/bütün olarak hukuk bağı ile bağlanmış yurttaşlar topluluğunun ortak işleri ile ortak şeylerin yönetimi gerçekleştirilmekteydi. Bu açıdan “kamu”dan söz edildiğinde, Roma'nın res publicasından, ki bugün respublica/cumhuriyet kelimesi bu kavramdan gelmektedir- “hukuksal bir güvenceye sahip eşit yurttaşlardan oluşan bir “topluluk”a göndermede bulunan anlamıyla ele alınmalıdır. “Kamu” böyle anlaşıldığında, yurttaşlık, eşitlik, haklar, özgürlükler ile ihtiyaçlar birlikte düşünülebilir ve kimlerin bu kamunun bir parçası olacağı bu ilkeler çerçevesinde değerlendirilebilir. Bu şekilde kamu yönetiminin kamu sektörü ya da sadece profesyonel yönetimle ilişkili bir şekilde ele alınmasının önüne geçilebilir.

Kamu yönetiminin literatürde sanayileşme sürecinin kaçınılmaz sonucu olarak daha çok odaklanılan yönetim ayağını, iş bölümü, uzmanlaşma ve hiyerarşinin ortaya çıkması oluşturmaktadır. Modern anlamda kamu yönetimi, sanayileşmeyle birlikte karmaşıklaşan toplumun ihtiyaçlarını karşılamak üzere, uzmanlaşmış, mesleki açıdan farklılaşmış bir bürokrasinin varlığıyla ortaya çıkmıştır. Kamu yönetimi, halkın ihtiyaçlarını karşılamak için alınan kararları/mevzuatı, oluşturulan kurumları, bu kurumların işleyişini ve personelini içeren bir mekanizma olarak düşünülmektedir. Bu yaklaşım, kamu yönetimi olgusunun toplumdan soyutlanmasına, kamu ile yönetim arasındaki ilişkinin zayıflamasına, görece donmuş bir yapının toplumun üstünde konumlanmasına yol açmıştır. Yönetimsel

alanın Avrupa’da bürokrasi ve idare, ABD’de kamu yönetimi olarak karşımıza çıkması ya da devlet olarak idealleştirilmesi yönetsel alanın/aynı gerçekliğin farklı tezahürleri olduğu gerçeğini değiştirmez (Akbulut, 2010). Fişek’in “ilk günah” a benzettiği iş bölümü, uzmanlaşma ve hiyerarşinin devlet ayağı olan bürokrasi, modern dönemde hem bir üretim tarzını yeniden üretmek hem meşruluğu için kamunun ihtiyaçlarını karşılamak hem de kendi iç işleyişini sürdürmek durumunda olan bir yapı/aktör olarak farklı tarihsel koşullara göre şekillenmiştir (Eroğlu, 2002)).

Modern dönemde, kamu ile yönetim arasındaki ilişki, Weber’in amaç yüklü rasyonel eylem adını verdiği eylemin ürünü olan yasal-ussal otorite aracılığıyla kurulmaktadır. Modern devlet, klasik tanımıyla belirli bir toprak parçası (coğrafik unsur) ile halk (demografik unsur) üzerinde egemenlikten kaynaklanan otoriteye sahip örgütlenmiş bir iktidar formu(bürokratik unsur)dur. Bu anlamda bürokrasinin, modern dönemin en belirgin özelliği olarak tüm ideolojik devlet yapılanmalarında karşımıza çıkması bir olgudur. Liberal, sosyalist, faşist sıfatlarından bağımsız olarak bürokrasi modern devlet olgusunun bir sonucuydu ve teorik açıdan devlete en karşı olması gereken ideolojilerden birisi olan liberalizmde devletin “zorunlu kötülük “ kabul edilmesi bunun en önemli göstergesiydi. Bürokrasi, sınırlı ya da yaygın ölçekli olsun, Wilson Woodrow’un “siyaset-yönetim ikiliği” nde temellendirildiği şekliyle tarafsız, objektif bir yönetim aygıtı ve/veya siyaset alanında alınan kararların uygulayıcısı varsayılmaktaydı. Bu ayırım, baskı araçlarına sahip bürokratik bir aygıtın devleti ele geçiren egemen sınıfın aracı olacağını varsayan Marxist yaklaşıma da içkendi. Çünkü devlet alt yapıya bağımlı olduğu varsayılan üst yapının içerisinde konumlandırılmıştı. Weber’in rasyonaliteyle açıkladığı, Wilson’un ABD’deki spoils sisteme karşı profesyonelliğin alanı yapmaya çalıştığı bürokrasi, modern dönemin farklı kaygılardan beslendiği için her ülkenin tarihsel koşullarına göre şekillenen en önemli unsuruydu ve Lu’nun yer verdiği şekliyle 1927 yılına kadar siyaset-yönetim dikotomisi hakim kamu yönetimi paradigmasını oluşturmaktaydı (Lu, 2013: 308).

Amerika’da Avrupa’daki kadar bütünlüklü ve sistematik bir tasarıma dayalı bir bürokrasiden söz etmek, Amerikan ulus devletinin oluşum sürecinde olanaklı değildi. Politik olarak bütüncül olmayı zorlaştıran Hamiltoncu, Jeffersoncu, Wilsoncu ve Madisoncu idealler, değerler ve mantıklar vardı. Amerikan geleneği, karşılaşılan güçlüklerle çözüm aramayı içeren pragmatik ve ilaveci bir süreç üzerine inşa edilmişti. Avrupa geleneğinde devlet vurgusu daha fazlaydı. Çünkü Amerika’da Avrupa’da olduğu gibi binlerce yıldır kök salmış Kilise, aristokrasi gibi yerleşik kurumlar yoktu. Yerleşimci adı verilen ilk Avrupalı göçmenler liberal düşünceleri hayata geçirebilecekleri, yeni bir dünya kurabilecekleri bir kıta bulmuşlardı. Kendilerini yönetme geleneği ya da öz yönetim geleneği olan koloniler önce yerel yönetim geleneğini içeren eyaletler oluşturmuşlar, bu eyaletler de Bağımsızlık Bildirgesi’nin ardından bir Anayasa oluşturarak federatif ulus devlet çatısı altında birleşmişlerdir. Avrupa’da ise merkezi ulus devletlerin oluşumunu belirleyen, monarşilerin aristokrasi ve Kilise’yle mücadele ve ilişki biçimleri olmuştur. Örneğin Tocqueville(1995), *Eski Rejim ve Devrim* isimli çalışmasında aristokrasinin imtiyazlı şehirlerin yerel otoritelerinin Louisler döneminde zayıflatılarak merkezde toplandığını ve memurlar eliyle saraya bağlı bir bürokrasi oluştuğunu söylerken Devrim’i aslında feodaliteyi çözen, bu süreci devam ettiren “Büyük Olay” olarak açıklamaktaydı. Almanya’da ise Junkerlerin yer aldığı bürokrasi bizatihi Almanları birleştiren güçtü. İmparator II. F. William, güçlü askeri yapıyı-otorite ve disiplini- halkı için de model olarak almış, bir Junker olan Şansölye Bismark’ın katı otoriter kişiliği altında parçalanmış Alman devletçiklerini Prusya çatısı altında toplamıştır. Güçlü ordu, güçlü bürokrasi, planlı ekonomi ve disiplinli hayat tarzı Almanların karakteristiği haline getirilmişti (Roskin, 2009: 201-203). Böyle bir ortamda Hegel de devleti, ihtiyaçların alanı olan sivil toplumdaki tikel çıkarların ortak/evrensel çıkarla sentezlendiği yer, evrensel çıkarı düşünerek hareket eden memurların yer aldığı kutsal bir alan olarak görmekteydi; tikel çıkar, devlet dolayımıyla evrensel olanla buluşmaktaydı(Hegel,2004 ).

Devlet, aynı zamanda toplumsal yaşamın bütün alanlarını modernizmin “ratio”suna göre “rational” kılan düzenlemeleri yapan bir araç olarak ta önemliydi. Çünkü modern öncesi dönemden farklı olarak toplumsal hayat aklın ürünü olan dünyevi kurallara göre düzenlenmekteydi. Zaten “rational”ın “ratio”su akıl, ölçü, logos gibi anlamlara gelmekteydi ve rational/rasyonel olan bu ratio’ya/Akıl’a uygun olan kurallar, eylemler anlamına gelmekteydi. Bürokrasi kendisi rasyonel bir aygıt olmanın ötesinde bizatihi bu ratio’ya uygun olarak yeryüzünde toplumların tabi olacağı evrensel rasyonel kuralların uygulayıcısı/aktarıcısı işlevini görmekte olduğu için önemliydi.

Ancak bu rasyonel örgütlenmenin bir ayağı daha vardır ve bürokratik rasyonalizasyon tek başına ele alındığında eksik kalmış olur. Bu diğer ayak, kapitalizmle birlikte üretim sürecinin karı sürekli kılacak şekilde rasyonelleşmesidir. Habermas’ın ifadesiyle, modern dönemde kendi iç işleyişine sahip, görece özerk, örgütlenmiş iktidar formuna bürünen iki alan kapitalizm ile bürokrasidir. Kamu yönetimi, bu iki alan arasındaki ilişkilerin niteliğine göre 1927’ye kadar siyaset-yönetim, 1927-37 arasında kamu yönetimi ilkeleri, 1950-70 arasında politik bilim olarak kamu yönetimi, 1970’lerde işletme olarak kamu yönetimi ve 1990’lardan günümüze yönetim olarak kamu yönetimi etrafında tartışılmış ve dönemlere göre hakim paradigmlar oluşmuştur (Lu, 2013:308). Bu şema, Yeni Kamu Yönetimi tartışmasının kökeninin neden 70’li yıllara, Kamu Politikaları disiplininin kökeninin de neden 50’li yıllara dayandığını, günümüzde neden yönetişimin ön plana çıkarıldığını açıklamaktadır.

Bu uygulamaların ya da bir aygıt/alan/aktör olarak kamu yönetiminin modern dünyada meşruluk dayanağını res publica sağlamaktadır. Ancak republic-cumhuriyet olarak adlandırılan günümüz devletleri, egemenliklerinin ulustan alan devletler olmakla birlikte ulus, halkın seçtiği temsilciler aracılığıyla devleti yönetmektedir. Ulus-devletin oluşumu, ulusun tanımı, egemenliğin anlamı üzerine sayısız tartışma yürütülmektedir. Burada önemli olan, devletin profesyonelleşmenin bir sonucu olarak toplumdan ayrışmasının, aynı zamanda toplumdan yabancılaşması sürecine tekabül etmesidir. Res publica, herkesin olandır; günümüzün “republic”i ise her geçen gün meşruluk sorunu derinleşen devletlerin tanımlamaya çalıştığı bir ulustan egemenliğini almaktadır. Soyut, homojen ve tanımlandığı anda birilerini o tanımın dışında bırakan bir ulus kurgusudur, bu.

### 3. KAMU YÖNETİMİ İLE KAPİTALİZM İLİŞKİSİ

Bürokrasinin en önemli işlevlerinden birisi, olağan bir dönemde üretim tarzının sürdürülmesi, maddi yaşam koşullarının hakim üretim tarzı çerçevesinde yeniden üretilmesidir. Kapitalizmle birlikte ulusal ölçekte bütünleşik bir pazarın gerektirdiği can ve mal güvenliğini, istikrarı sağlamak, uluslar arası ticareti güvenceye alacak önlemlerin alınması politik kararların yanı sıra bu süreçleri yönetecek güçlü bir idari örgütlenmeyi gerekli kılmaktaydı. Bürokrasi, işbölümü ve uzmanlaşmayı, profesyonelleşmeyi, hesap kitap yapmayı, sürekliliği içeren bir örgütlenmeyle bu gerekliliğin sonucuydu. Krizler ve Savaşlar (1929 Kriz, I. ve II. Dünya Savaşı), modernizmin rasyonalitesinin ciddi bir biçimde sorgulanmasına yol açmakla birlikte özellikle Soğuk Savaş Dönemi’nde devlet başat aktör olmuş ve “büro”nun “krasi” si toplumun kılcal damarlarına kadar yayılmıştır. Savaş sonrası yapılanma ve rekabet, ulaşım, iletişim, enerji üretim ve dağıtımında tekelleşen devletin, bir yandan ekonomide kamu yararı ilkesiyle doğrudan üretici olarak yer almasına ve sosyal devlet misyonuyla da eğitim, sağlık, barınma, çalışma konularında kamu hizmeti sunarak genişlemesine yol açmıştır. Ford’un fabrika/mekan temelli kitlesel üretime dayalı montaj hattının Fordizm adı verilen üretim tarzına dönüşmesi ve yaygınlaşması, Keynesyen politikalarla örtüştüğü bu dönemde olmuştur. Ford, Taylor’un “Bilimsel Yönetimin İlkeleri”ni-iş bölümü, uzmanlaşma, işi parçalara ayırma, montaj- kendi üretim modelinde kullanmıştır. İşçileri üretim sürecinin/makinelerinin bir parçası haline getiren bu üretim tarzı en fazla çıktıyı almaya odaklı, çalışanların tulumunu giydiği andan itibaren her türlü kişiselliğini kapıda bıraktığı salt rasyonel bir tarzıdır. Çünkü Fordizm, sosyal devletin ekonomik alt yapısını oluşturmakta tek tip kitlesel üretim, kitlesel istihdam, kitlesel tüketim döngüsünün itici gücünü

oluşturmaktaydı. Devlet, en büyük işveren olmanın yanı sıra özel sektörün/ulusal sermayenin birikimini güvence altına almakta, desteklemekteydi. İşçi sınıfı, sosyal devletin ücret, çalışma, barınma, sağlık, eğitim, çocuk yardımı, emeklilik benzeri bütün güvencelerinden yararlanmaktaydı. Benzer güvencelerle çiftçiler- sübvansiyon, destekleme alımı vs.-ve çalışma hayatı dışında kalan sosyal yardıma muhtaç kesimler-yaşlılar, kimsesizler vs.- de devlet aracılığıyla döngünün içerisine sokulmaktaydı<sup>1</sup>.

Lasswell'in kendisi siyaset bilimci olmasına rağmen günümüzde kamu politikaları disiplinin başlangıcı kabul edilen politika tanımının, "kimin neyi ne zaman alacağı" şeklinde yapılması devletin modern dönemde oynadığı ve sosyal devlet ile zirveye ulaşan merkezi rolüyle bağlantılıydı (Heywood, 2007: 12). 1950'lerde bir yandan Soğuk Savaş döneminin rekabet ortamında hızlı ve sonuç odaklı kararlar verme, diğer yandan sosyal devletin artan fonksiyonları nedeniyle kamunun taleplerini kaynakları en etkin ve verimli şekilde kullanarak karşılama gerekliliği kamu yönetiminin karar alma sürecine odaklanmasına yol açmıştır. Karar alma sürecini aşamalara bölerek bilimsel bir yöntem geliştirmeyi amaçlayan kamu politikası yaklaşımı, aslında Wilson'un klasik yönetim anlayışının bir devamı niteliğindeydi. Kamu yönetimi alanı, Laswell'in klasik sınıflandırmasıyla, bilgi/veri elde etme, sorunu tanımlama, formüle etme, talep etme, uygulama, sonlandırma ve değerlendirme aşamaları istatistik, matematik, bilgisayar programları vs. gibi farklılaşmış disiplinlerle desteklenerek rasyonel karar almaya zemin oluşturacak şekilde yapılandırılmak istenmiştir. Daha sonra farklı karar alma aşamaları oluşturulmuş ya/ya da süreç modeli gibi yöntemler geliştirilmişse de bunlar amaca giden farklı yollar olarak düşünülmüşlerdir. İstikrarın ve görelî refahın başarıldığı bu dönemde Parsons'a ait sistem yaklaşımı, istikrar ve düzen vurgusunun olduğu refah devleti döneminde Weber'in "amaçsal-ussal rasyonel örgütlenmesinin bir örneği olarak 1953 yılında siyasal alana taşınmıştır. Görelî denge durumu, bürokrasiyi bütünün/sistemin amacına göre hareket eden, her biri amaca uygun olarak kendi işlevini yerine getiren, birbirleriyle uyumlu parçalar/alt-sistemlerden oluşan bir yapı kabul etmeyi yaygınlaştırmıştır. Easton'ın siyasal sistemi, toplumdaki girdi alan- girdileri siyasal sürece tabi tutarak talepleri karşılayacak şekilde çıktılar- kurallar/ yasalar ya da nihai çıktı anlamında üretilen mal ve hizmetler- el edilen, toplumun bu çıktılara göre tepkisine göre geri bildirim alınan bir döngüydü. Parsons'un sistemi, görelî özerkliğe sahip ekonomi, kültür ve siyaset alt sistemlerinden oluşan sosyolojik bir bütündü<sup>2</sup>. Laswell'in karar alma/verme biliminin kurucusu olması, modern kamu yönetiminin politikayı/politika belirleme işini bilimselleştirme, bunun için sosyal ve teknik rasyonalite oluşturma temel amacıyla yakından ilişkilidir. Snellen'in belirttiği şekliyle, modern paradigmanın perspektifiyle rasyonel bilim ile irrasyonel politika arasında; politik bilimin, kamu yönetiminin bilimselliği ile politikacıların geleneksel yaklaşımları, belirsiz, üstü kapalı değerlendirmelerini içeren irrasyonellik arasında bir hat çekmekti (2014:94).

70'li yılların paradigması olan işletmecilik ya da yeni kamu yönetimi anlayışı aslında özel sektör ile kamu sektörünün devasa işletmeler ölçeğinde ve üstlendikleri sorumluluklar açısından benzeşmeye başladığı bu dönemin ardından gündeme gelmiştir. İlk olarak 1975 yılında Murray tarafından "Public Administration Review" dergisinde yayımlanan "Comparing Public and Private Management: An Exploratory" makalede dile getirilen iddiada, örgütsel yapılarda özel sektör ile kamu sektörü arasındaki farkların ortadan kalktığı belirtilmekteydi. Murray, büyümeye bağlı olarak artan bürokratik yapılanmalar nedeniyle özel ve kamu sektörü arasında yapısal benzeşme ortaya çıktığını; özel sektörü sadece kar olgusuyla hareket eden işletmelerin alanı, kamu sektörünü de kamu gücünü kullanarak girdi-çıkıtı analizi yapmaksızın kararlar alan örgütlerin alanı olarak tanımlanmasının doğru olmayacağını öne sürmekteydi (Üstüner, 2000: 17). 1970'lerin sonlarında ortaya çıkan ve derinleşen ekonomik krizin ardından sosyal devletin yaşadığı kriz, işletme-kamu yönetimi ikiliğini getirmiş,

<sup>1</sup> Bilgiler için Bkz. Harvey(1998)

<sup>2</sup> Bilgi için Bkz. Duverge(1998)

öncelikle devletin ekonomik faaliyetlerinin alanı olan kamu sektörünün eleştirilmesine neden olmuştur.<sup>3</sup> Devletten, zarar ettikleri, iyi işletilmedikleri, verimsiz çalıştıkları gerekçe gösterilerek bilinen adıyla kamu iktisadi teşebbüslerini özel sektöre devretmesi istenmiştir. Özelleştirmelerin ana temasını ilk aşamada bu teşebbüslerin devri oluştururken sonraki aşamalarda sosyal devlet döneminde hak çerçevesinde düşünülen eğitim, sağlık, ulaştırma vb. hizmetlerin özel sektör eliyle görülmesi ve ücretlendirilmesi temalarıyla özelleştirme politikaları sürmüştür. Sosyal devlet eleştirileri üzerine inşa edilen politikalar, devletin sosyal sıfatının içerisinde yer alan bütün işlevlerini piyasaya devretmesiyle sonuçlanmıştır. Yeni kamu yönetimi karşımıza,

- a) Devletin faaliyet alanını daraltmak anlamında küçülmek;
- b) Yönetim ideolojisi teorisini, özel sektörün uygulamalarını (managerialism) kamu yönetimine uyarlamak;
- c) Girişimci yönetimler mantığını kamu yönetimine aktarmak;
- d) Karar alma süreçlerini hizmeti kullananlara yaklaştırmak anlamında yerelleşmek;
- e) Katı hiyerarşiyi önlemek ve esneklik kazandırmak amacıyla bürokrasiyi azaltmak;
- f) Bazı durumlarda ve gerekli şartlar oluştuğunda mal ve hizmet sunumunu dışarıdan özel sektör firmalarına yaptırabilmek, piyasadan yararlanmak amacıyla özelleştirmek ilkeleri biçiminde çıkmaktadır (Özer, 2005: 19-22).

Yeni sağ adı verilen ideolojinin temel varsayımlarıyla meşrulaştırılan bu yapılanma sürecinde, piyasa lehine devleti küçültmek amacıyla özelleştirmenin yanı sıra yerelleşme ve deregülasyon politikaları hayata geçirilmiş ve IMF, Dünya Bankası gibi uluslar arası aktörlerle dünyada yaygınlaştırılmıştır. Özelleştirmelerle ekonomik faaliyet alanı daraltılan devletin, geriye kalan faaliyet alanlarında da yeni sağ politikalar doğrultusunda yapılanması söz konusu olduğunda yeni kamu yönetimi gündeme gelmiştir.

Bu dönem, karşılaşılan sorunlar karşısında klasik kamu yönetiminin üzerinde temellendiği modern paradigmanın sarsıldığı bir dönemdi. Kuhn'un "Bilimsel Devrimlerin Yapısı", Lyotard'ın "Postmodern Durum", feyerabend'in "Yönteme Hayır" ı, aslında ilerlemeci, evrensel bilim anlayışının ve onun kullandığı pozitivist yöntemin eleştirisini yapmaktaydılar. Bilimsel de olsa bilgi görelidir, tarihseldir, durumsaldır ve dolayısıyla iktidar ile ilişkilidir. Modernizm süreci, kendi içinde çelişkili işleyen bir süreç olduğu için başından beri eleştirel karşı bir gelenek var olmaktaydı. Kamu yönetimi alanında Snellen'in yer verdiği ekonomik, bilimsel, yasal ve politik rasyonalite ayrışmaktaydı. Bu ayrışma öyle bir aşamaya ulaşmıştır ki; karar vericinin karar verirken/hukuk kurallarını yorumlarken kendisine dayanak oluşturacağı kurucu bir temeli kalmamıştı(2014:101). Önerilen ise literatürde Fox ve Miller'in tartıştığı, Snellen'in de önerdiği post modern paradigmaya uygun çoklu rasyonaliteye dayanan, üst anlatılar içermeyen, kimseyi dışlamayan, iletişime açık bir kamu yönetimi modelidir. Küreselleşme sürecinin belirsizlik, görecelik, öngörülemezlik durumu yarattığı bir dünyada kamu yönetiminin bu ilkelere yaslanması değil, bu durumlara hazırlıklı olması gerekmektedir.

#### 4. YENİ OLAN NE? İNŞA MI, ÇÖZÜLME Mİ?

Sosyal devletin krize girmesiyle bir anda refah devleti eleştirileri geçerlilik kazanmaya başlamış ve kamu yönetiminde kamu işletmeciliği yaklaşımı devletin küçültülmesi ve etkin kılınması sloganı etrafında yeni bir model olarak sunulmuştur (Akdoğan,2007). Yeni sağ politikaların tüm

---

<sup>3</sup> Ülkemizde yaşanan kavram kargaşasının altında, Avrupa'ya uyum sürecinin etkisinde şekillenen bürokratik sistemimizin 1980'lerden sonra belirgin biçimde Amerikan etkisine girmesi ve Amerikan yönetim geleneği literatürünün çevirilerle ülkemize aktarılması yatmaktadır. Bu kargaşa, küreselleşme sürecinin başat aktörü ABD olduğundan, bütün dünyada yaşanmaktadır.

dünyada hızla uygulandığı bir dönemi takiben 1991’de Sovyetler Birliği’nin dağılmasının ardından Fukuyama tarafından “Tarihin Sonu” ilan edilmiş, serbest piyasa ve liberal demokrasinin küresel ölçekte hakim olacağı bir demokrasi dalgası “Üçüncü dalga” beklentisi oluşmuştur. 1990’lar teknolojik hızlı gelişmelerin etkisiyle ulaşım, iletişim, yerleşim, eğlence, tüketim alanında çok radikal tarzda denilebilecek sonuçlar üretmiştir. Sonradan küreselleşme/globalleşme terimiyle açıklanan ve postmodern söylemle örtüşen bu dönemin 2000’lere gelindiğinde eleştirilmeye başlandığı ve günümüzde mevcut haliyle küreselleşmenin tıkandığı belirtilebilir. Örneğin Clinton’un Ekonomik Danışmanlar Konseyi Başkanlığı ve Dünya Bankası Baş Ekonomisti görevlerini yürütmüş olan Stiglitz, Washington Uzlaşması’nın azınlığın yararına çoğunluğun zararına sonuçlar ürettiğini, yoksulların durumunu daha da kötüleştirdiğini dünyanın farklı ülkelerinde uygulanan Dünya Bankası ve IMF politikalarının analizleriyle göstermeye çalışmış, mevcut küreselleşmeyi bu aktörlerin hakim olduğu küresel devletsiz küresel yönetim olarak isimlendirmiştir (2002: 40-43).

Yeni kamu yönetimi ya da işletmeciliği gibi kamu-özel ayrımını ortadan kaldıran yaklaşımlar ile bu ayrımların arka planında felsefi derinliği daha fazla olan siyaset-yönetim ikiliğinin sorgulanması temelinde gelişen kamu politikaları, yönetim, üçüncü sektör kavramsallaştırmaları, küçülen devletin boşalttığı alanın doldurulmasına yönelik çabaları. Kamu politikaları, politikanın karar alma süreçlerini(policy/siyasa) yönetim alanının uzmanlık/rasyonalite kısmını -istatistik, yöneylem, mikro iktisat gibi farklı disiplinlerin yöntem ve tekniklerini içerecek şekilde- birleştiren, politik kararların/siyasanın temelinde rasyonel analizleri yerleştirmeye çalışan bir alan olarak doğmuştur. Devletin kamusal bir sorunu çözmek için o alana karar alma ve uygulama sürecini gerçekleştirmek amacıyla müdahale etmesi durumunda kamu politikası ortaya çıkmaktadır. Çıktıların/kararların analizi ile kararların alınma süreci arasında yani-sonuç ile süreç arasında sıkı bir ilişki bulunmaktadır. Ancak ulaşılmak istenen çıktıyı merkeze alan amaç yüklü eylem olarak sonuç odaklı kamu politikası anlayışı, pozitivist rasyonalitenin eleştirisi ya da sınırlı rasyonellik ilkesi etrafında yerini kamu politikasını içeriği yönünden ele alan, kurum, ideolojik yapı, değer sistemi ile aktörleri hesaba katan süreç odaklı kamu politikası anlayışına bırakmaktadır (Çelik, 2008: 45). Ayrıca aşağıdan yukarıya karar alma, yönetim, müzakere, katılım, değer gibi unsurların en azından teorik düzeydeki tartışmalara dahil edilmektedir.

Küreselleşme süreci ile devletten boşalan alanın nasıl doldurulacağına ilişkin moda kavramlardan birisi de küresel, ulusal, yerel ölçekte yönetim modelinin tercih edilmesi olmuştur. Yönetişim, şim işteş ekinin kattığı anlamla karşılıklı yönetimi, alınacak kararlar ilgili tarafların birlikte karar alma sürecini ifade etmektedir. Güler’in kullandığı masa metaforuyla, tarafların oturduğu bir masada sorunların konuşulup çözülmesi demek olan yönetişim de sorunun kendisi masaya kimlerin oturacağına kimin karar vereceğidir. Masada oturanların pozisyonu, masa dışında sahip oldukları ekonomik, toplumsal, siyasal ağırlıkları, masaya taşınan gündemin nasıl belirlendiği yönetişim uygulamalarında göz ardı edilmektedir. Bununla birlikte yönetişim, Dünya Bankası gibi uluslar arası aktörlerce de “iyi yönetişim” sloganıyla demokratik bir model olarak ciddi anlamda desteklenmiştir (Özer, 2013) .

Bu yeniden yapılanma sürecinin sonunda devletin hızlı bir şekilde küçültülmesi ve ekonomik ve toplumsal işlevlerinin-özellikle sosyal devlet işlevinin- piyasaya ve yerel yönetimlere devredilmesi ile birlikte sorun çözme kapasiteleri azalmıştır. Oysa kamu hizmetlerinin, başka bir ifadeyle toplumsal ihtiyaçların/taleplerin özel sektör ya da kamu sektörü eliyle gerçekleştirilmiş olması bu talebin karşılanmasının devletin sorumluluğu altında olduğu gerçeğini ortadan kaldırmamıştır.

Sovyetlerin dağılmasıyla “Tarihin Sonu” tezini işleyen Fukuyama, liberal iktisatçıların sonuçlarını çok fazla hesaba katmadan sadece devletin küçültülmesine odaklanmaları ve IMF, Dünya Bankası gibi küresel aktörlerin bu amaca yönelik politikalarının devletlerin kurumsal kapasitelerini

zayıflattığını göstererek artık, sorunun devletin küçültülmesi değil yapılandırılması olduğunu ileri sürmekteydi. Devletin faaliyet alanı ile kurumsal kapasitesi arasında ayırım yapan Fukuyama, devleti küçültmekle/faaliyet alanını daraltmakla onun etkinliği/kurumsal kapasitesi arasında her zaman doğru orantı olmadığını göstermektedir. Fukuyama, X eksenini üzerine devletin işlevlerini (savunma, mülkiyet, sağlık, sosyal politika, eğitim, finansal hizmetler başta olmak üzere çeşitlendirilebilir); Y eksenini üzerine bu işlevlerin hangi düzeyde ve nitelikte gerçekleştiğini gösteren ölçüleri yerleştirmektedir. Bir ülke, örneğin X üzerinde çok fazla işlevi/faaliyeti üstlenirken Y üzerinde düşük bir değere sahip olabilir ya da tersi bir durum sergileyebilir. Sonuçta hızlı değişimler, temsil edilebilirlik, yönetilebilirlik, hesaplanabilirlik açılarından bazı kurumların işlevsizleşmesine; tam ifadesiyle disfonksiyonelliğe/işlev bozulmasına neden olabilmektedir. Ayrıca yeni politikaların yol açtığı olumsuz sonuçların politikalarından etkilenen ama politikaların yapım sürecinden dışlanan kitlelerin sadakatini zayıflatması; ya da mal ve hizmet kalitesi, mal ve hizmetlere erişim imkanları gibi etkenlerin yurttaşların memnuniyetini etkilemesi meşruluk sorununu da beraberinde getirebilmektedir. Yurttaşların, tüketici-yurttaş biçiminde görüldüğü bir konseptte memnuniyet daha da önem kazanmaktadır. Değişim sürecinde hamilik, rantçılık, popülizm gibi kültürel faktörler, kurullarla oluşturulan resmi-formel yapılar ile informal-gayri resmi kurulların geçerli olduğu kültürel alan arasında asgari bir uyumun yokluğu, değişimin yönünün demokratik açıdan negatife çevirebilmektedir. Uluslar arası toplumun değişim yönündeki baskıları da çoğu kez kurumsal kapasiteleri zayıflatabilmektedir. Kuşkusuz bu durum, klasik egemenlik anlayışını erozyona uğratmaktadır ve sistemin bütününe ilgilendiren bir yetersizlik-politikaları uygulama ve sonuca ulaştırma demek olan kurumsal kapasite yetersizliğine sürüklemektedir. Devletin faaliyet alanının daraltılmasıyla etkinliğinin artması arasında doğrudan bir ilişki kurulmadığını, terörden sorumlu tutulan ülkelere yapılan müdahalelerin otorite boşluğu yarattığını, dünyanın birçok bölgesinde BM'nin programlarını hayata geçirmek için meşru muhatap bulmakta zorlandığını söyleyen Fukuyama, alternatif bir model sunamamakla birlikte yeniden devlet inşasının kaçınılmazlığını savunmak noktasına gelmiştir (Fukuyama, 2005).

## 5. SONUÇ: GELECEĞİN KAMU YÖNETİMİ VE BAŞARISIZ DEVLET SENDROMU

Bu nedenle kurumsal kapasiteleri azalan devletler, hükümet krizi anlamına gelen yönetsel krizin ötesinde meşruluk kaybına yol açan siyasal krizlerle karşılaşmaktadırlar. Bu durum literatürde "Failed State/Başarısız Devlet" kavramıyla açıklanmaya çalışılmıştır.

Bu kavramsallaştırma aslında 11 Eylül saldırısından sonra uluslar arası toplum tarafından otorite boşluğu nedeniyle güvenlik sorunu teşkil eden ve terör ihraç ettiği düşünülen ülkelere müdahale etmeyi meşrulaştırmak için bir "concept/notion" olarak kullanılmaya başlanmıştır. Başlangıçta uluslar arası hukuk çerçevesinde subjektif, tartışmalı bir referans kabul edilirken Fund For Peace örgütü tarafından sosyal, ekonomik ve politik-askeri olmak üzere 12 gösterge oluşturulmuştur ve bu göstergelere göre yıllık "kırılganlık indeksi" yayımlanmaktadır.<sup>4</sup> Literatürde ise, Rogue states/haydut devletler, weak states/zayıf devletler, phantom states/hayalet devletler, anemic states/ solgun devletler, captured states/rehin devletler, aborted states/ düşük devletler, collapsed states/ çökmüş devletler, fragile states/kırılgan devletler, monopole states/tekelci devletler, anarchic states/anarşik devletler başlıkları altında kategorilendirilmektedir. Örneğin K.Kore haydut devlet, Haiti anemic devlet, Somali çökmüş devlet, Sudan kırılgan devlet, Liberya anarşik devlet örneği olarak verilmektedir (Orman, 2016: 80).

Weberiyen rasyonalitenin ürünü olan bürokrasinin ve müdahaleci sosyal devletin maruz kaldıkları eleştiriler doğrultusunda şekillenen, devleti küçültmeye ve küçültülen devleti de yeni ilkeler

<sup>4</sup> Bkz. <http://fsi.fundforpeace.org/indicators>. Bu göstergeler Dünya Bankası, IMF gibi küresel örgütlerin de politikalarına yön vermektedir.



çerçevesinde yapılandırmaya dayalı politikaların sonuçlarının tartışıldığı bir döneme girmiş bulunmaktayız. Şu an ilginç bir şekilde, eleştirilen Weberyen devletin unsurları üstü örtük biçimde başarılı devletin göstergeleri olarak alınmaktadır.

Başarısız devlet nosyonunu eleştiren Brooks, başarılı devlet kavramından yola çıkarak tanımlamanın yapılması gerektiğini savunmaktadır (Selman, 2013: 167). Ortada “Başarısız Devlet mi yoksa Başarısız olarak Devlet mi?” bulunmaktadır. Çünkü ulus devletler 1648 Westphalia düzeninden bu yana ciddi kırılmalar yaşamaktadırlar. Dünya Savaşları, Nazi Almanyası, Kolonyalizm en belirgin örneklerdir. Başarısız devlet kategorisinde yer alan ülkeler de ağırlıklı olarak 2. Dünya Savaşı sonrasında post-colonyalizm döneminde ortaya çıkan devletler ile Soğuk savaş sonrasında çözülen devletlerdir (Milliken and Krause, 2002). Fakat konumuz açısından tartışmanın önemi, yeni sağ ve devamında küreselleşme süreci ile yeniden yeni kamu yönetimi temelinde yapılandırılmaya çalışılan bu devletlerin inşa sürecinden çok çözülme sürecine girmeleri, her geçen gün yeni devletlerin bu sarmala dahil olmalarıdır. Başarılı devlet, hala Weberyen bir şekilde tanımlanmaktadır: Belirli bir toprak parçası üzerinde egemenlikten kaynaklanan otorite, meşru silah kullanma tekeli ve temel hizmetleri sağlayabilen bir kamu yönetimi aygıtı. Bu temel işlevlerin yitirilmesi durumunda:

- a) İç savaş ya da şiddetli çatışmalar yüzünden otorite kaybı;
- b) Meşruiyetini yitirme riskiyle karşı karşıya olan baskıcı bir devlet aygıtı,
- c) Ekonomik faaliyetlerin gerçekleşmediği, yoksulluğun insani yaşam koşullarını kötüleştirdiği, can güvenliğinin kalmadığı, sağlık, eğitim, barınma, içme suyu gibi temel insani ihtiyaçların karşılanamadığı istikrarsızlık ortamı;
- d) yanlış tedavinin yan etkileri olarak görülmektedir. Çözüm ise parçalanmış ya da zayıflatılmış devletlerin yeniden yapılandırılmasında, devletin yeniden küreselleşmenin gerekleri doğrultusunda işlevsel kılınmasında aranmaktadır. Oysa potansiyel olarak, bumerang etkisi ya da kelebek etkisi ile açıklanabilecek bir etkileşim durumu, dünyadaki bütün ülkeleri küresel krizler karşısında failed state yapmaktadır.

Mevcut durumu betimlediğimizde, kapitalizmin krizinin derinleştiği yoksulluk, göç, terör, nükleer tehdit, küresel ısınma, ekolojik yıkım gibi sorunların küreselleşerek dünyayı bir risk toplumuna dönüştürdüğü bir noktadayız. Devletlerin sorun çözme kapasitelerinin zayıflaması, bu sorunların çözümünde rol oynamalarını ya da denetim kurmalarını güçleştirmektedir. Dolayısıyla her geçen gün başarısız devlet sarmalına yeni devletler eklenmektedir. Özellikle devletin ekonomik işlevlerinin yanı sıra toplumsal işlevlerinin de elinden alınması ciddi meşruiyet kaybına yol açmıştır. Özelleştirme, yerelleşme, deregülasyon politikaları ile küçültülen devleti piyasa, sivil toplum ya da üçüncü sektörle ikame etmeye çalışmak sonuç vermemiştir.

Başta dönersek, yerel, ulusal, bölgesel, küresel ölçekte, yarışan ulusal çıkarlar, ekonomik öncelikler, kültürel farklılıklar, bireysel ve kolektif talepler, politik amaçlar kamu yönetimini siyasetle, uluslara arası ilişkilerle, iktisatla, maliye ile ilişkili karmaşık, çok boyutlu bir alan haline getirmektedir. Buna rağmen kurucu önceliğimiz risklerin arttığı bir dünyada başlangıçta yer verilen tanımla “res publica”nın her ölçekte yeniden tanımlanması ve varlığının sürdürülmesi olmalıdır.

## KAYNAKÇA

Akbulut, Örsan (2010), “Yönetsel Gerçeklik ve Yönetsel Olan”, İ.Ö. Sayan (Ed.) *Kurthan Fişek için Yönetim Üzerine*, Ankara Üniversitesi SBF KAYUM, No: 6.

Akdoğan, Argun(2007), “Habermas’ın Sistem Kuramı Eleştirisi Çerçevesinde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Müzakereci Demokrasi”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 40, S. 4, Aralık 2007.

- Çelik, Eda (2008), “Çalışma Alanı Olarak Kamu Politikası: Tarihsel ve Düşünsel Kökenleri Üzerine”, *Amme İdaresi Dergisi*, C.41, S.3: 41-72
- Duverge, Maurice(1998), *Siyaset Sosyolojisi* (Çev. Ş. Tekeli) (Varlık: İstanbul).
- Fox, C. J. and Miller, H. T.(1995), *Postmodern Public Administration: Toward Discourse*, Sage Publications, USA.
- Fukuyama, Francis(2005), *Devlet İnşası: 21. Yüzyılda Dünya Düzeni ve Yönetişim* (Remzi: İstanbul).
- Habermas, Jurgen(2001), *İletişimsel Eylem Teorisi* (Çev. M.Tüzel) (Kabalıcı: İstanbul).
- Hegel, F.W. (2004), *Hukuk Felsefesinin Prensipleri* (Sosyal: Ankara)
- Lu, Jiahuan(2013), “Intellectual Paradigms in Public Administration: Why So Many and How to Bridge Them”, *Administrative Theory & Praxis*, June, Vol. 35, No:2.
- Milliken, J. And Krause, K.(2002), “State Failure, State Collapse, and State Reconstruction: Concepts, Lessons and Strategies”, *Development and Change* 33(5): 753–774.
- Orman, Türkan F. (2016), “ An Analysis of the Notion of A Failed State”, *International Journal of Social Science Studies*, Vol. 4. No. 1.
- Öğüt, Selman (2013), “Başarısız Devlet Kavramının İncelenmesi”, *MÜHF – HAD*, C. 19, S. 3; erişim: <http://gazi.dergipark.gov.tr/download/issue-file/542>
- Özer, M. Akif (2005), “Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi”, *Sayıştay*, S. 59.
- Riccucci, Norma M.(2001), “The “Old” Public Management versus the “New” Public Management: Where Does Public Administration Fit in?”, *Public Administration Review*, Vol. 61, No.2., April, 2001.
- Rosa Ehrenreich Brooks, Failed States, or the State as Failure?, *The University of Chicago Law Review*, Cilt:72, Sayı:4, 2005, s. 1160
- Roskin, G. Michael(2009), *Çağdaş Devlet Sistemleri* (Çev. B. Seçilmişoğlu)(Adres: Ankara).
- Snellen, M. (2014), *Fondations of Public Administration: An Essay in its Paradigms* ( Eleven International Publishing: e-book)
- Tocqueville, Alexis (1995), *Eski Rejim ve Devrim* (Çev. T. Ilgaz)(Kesit: İstanbul)
- Üstüner, Yılmaz (2000), “Kamu Yönetimi Kuramı ve Yeni Kamu İşletmeciliği”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 33, S.3, Eylül 2000.