

T.C.
ATILIM ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

DEVLET DÜŞÜNCESİ VE KAMU YÖNETİMİNİN GELİŞİMİ

ÖZGÜR ŞAHİN

ANKARA, 2008

T.C.
ATILIM ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ VE SİYASET BİLİMİ ANABİLİM DALI
YÜKSEK LİSANS TEZİ

DEVLET DÜŞÜNCESİ VE KAMU YÖNETİMİNİN GELİŞİMİ

ÖZGÜR ŞAHİN

TEZ DANIŞMANI
PROF. DR. HALİL İ. ÜLKER

ANKARA, 2008
(Fotokopi ile çoğaltılabilir)

03.06.2008

T.C.
Atılım Üniversitesi

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne

Özgür Şahin'e ait "DEVLET DÜŞÜNCESİ ve KAMU YÖNETİMİNİN
GELİŞİMİ" adlı çalışma, jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Ve Siyaset Bilimi
Ana Bilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ OLARAK kabul edilmiştir.

Üye (Başkan)

Prof Dr. İsmail BİRCAN

Üye (Danışman)

Prof Dr. Halil ÜLKER

Üye

Prof Dr. Dilaver TENGİLİMİOĞLU

ÖZET

DEVLET DÜŞÜNCESİ VE KAMU YÖNETİMİNİN GELİŞİMİ

Özgür ŞAHİN

Yüksek Lisans Tezi

Tez Danışmanı: Prof Dr. Halil İ. ÜLKER

Kamu Yönetimi Ve Siyaset Bilimi Ana Bilim Dalı

Ankara 2008, xi + 137 sayfa

Bu çalışmada devlet düşüncesi ve kamu yönetiminin; doğuşu, gelişimi ve bu konular üzerine gelinen nokta ele alınmıştır. Çalışmanın esas problemi insanın “köken” olgusuna duyduğu merak doğrultusunda devlet ve devletin işlerinin yürütülmesinin doğuşu ve gelişimidir.

Çalışmanın giriş bölümünde problem tanımlanarak alt problemlere ayrılmıştır. Araştırmanın amacı ve önemi vurgulanarak sınırlılıklar belirlenmiştir. Araştırmada “Genel Tarama” modeli esas alınmış, araştırmanın yürütülmesinde “Betimleme” yöntemine başvurulmuştur. Birinci bölümde son olarak araştırma evreni belirtilerek çalışmada anahtar olacak bazı tanımlara kısaca yer verilmiştir.

Tanımlanan problem çerçevesinde çalışmanın ikinci bölümünde; devlet kelimesinin anlambilimsel özüne dair yapılan incelemelere ve devlet hakkında çeşitli kültürlerdeki mitolojik öğelere yer verilmiştir. Devletin kökenleri hakkında bazı çağdaş yazarların kuramlarından bahsedilerek, felsefenin de ışığında yapılan bazı devlet tanımları konu edilmiştir. Bu bölümde son olarak devlete dair ideolojik yaklaşımlara yer verilip modern anlamda devletin gelişimi de ele alınmıştır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde ‘Kamu Yönetimi’ konu edilmiştir. Bu bağlamda öncelikle ‘yönetimin’ tarihsel gelişimi, yönetimin konusu ve işlevleri

ele alınmıştır. Daha sonra ‘kamu’ ve ‘kamu yönetimi’ kavramları tarihsel bir bütünlük içerisinde irdelenmiştir. Bu bölümde ayrı ayrı ele alınamayacak kadar iç içe geçmiş olan devlet biçimleri ve kamu yönetimi ilişkisi/belirlenimine de yer ayrılmıştır. Bölümün sonunda bilimsel bir disiplin olarak kamu yönetiminin gelişimine yer verilmiş ve konunun ülkemiz boyutu da çalışmaya dahil edilmiştir.

Çalışmanın dördüncü bölümünde ise devlet düşüncesi ve kamu yönetim uygulamalarında geline nokta konu edilmiştir. Bu doğrultuda çağımızın göz ardı edilemeyecek gerçekliği olan küreselleşme olgusundan bahsedilmiştir. Bu bölümün sonlarında Türkiye’nin idari yapısı da ele alınarak, özellikle 1980’li yıllardan sonra ülkemizin devlet yapısı ve kamu yönetiminde yaşanan değişiklikler incelenmiştir.

Son bölümde de; devlet düşüncesi ve kamu yönetiminin gelişimi üzerine yapılan bu çalışmadan çıkarılan sonuçlar ve önerilere yer verilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Devlet, Kamu Yönetimi, Köken, Gelişim

ABSTRACT

THE IDEA OF STATE AND THE DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION

Özgür ŞAHİN

MBA Thesis

Thesis Advisor: Prof.Dr. Halil İ. ÜLKER

Division of Public Administration and Political Science

Ankara 2008, xi + 137 pages

This thesis deals with the origin, the development and the current position of the idea of state and public administration. The basic argument of the study is the birth and the development of the concept of state and state affairs in the frame of man's curiosity of the phenomena of "origin".

In the introduction chapter the problem is defined and classified into sub-titles. The aim and the importance of the study are explained and the limits are clarified in this part. "General Scanning" model is applied thorough the research and "Description" method is adopted through the study. Finally, the scope of study is clarified in the first chapter and some key terms for the study are explained briefly.

The second chapter of the study deals with the studies related to the semantic origin of the state and mythological elements about state in various cultures in the frame of the abovementioned argument. The theories of various writers about the origins of the state and some of the definitions of the state in relation to philosophy are mentioned in this part. This part is concluded with some ideological approaches to the state and the development of the state in modern sense.

The third chapter deals with “Public Administration”. In this part, first of all the historical development of “administration”, the subject and purposes of administration are pointed out. After that, the concepts of “public” and “public administration” are analyzed in a historical holistic approach. This part also deals with various forms of state and public administration that became so interrelated with each that cannot be analyzed separately. At the end of this part, the development of public administration as an academic discipline is discussed and its appearance in our country is included in the study.

In the fourth chapter of the thesis, the current situation of the idea of state and public administration is explained. This part also deals with globalization which became a phenomenon that cannot be ignored in our era. Turkey’s administrative structure, especially the changes in the structure of state and public administration after 1980s are analyzed at the end of this part.

In the conclusion part, the outcomes and suggestions upon this study on the development of the state and public administration are explicated.

Key words: State, Public Administration, Origin, Development

TEŞEKKÜR

Hem yüksek lisans dersleri hem de bu çalışma süresince her zaman fikir ve görüşleriyle ufkumu genişletip bana yeni açılımlar sunan değerli Hocam Prof. Dr. Halil İ. Ülker'e göstermiş olduğu rehberlik ve anlayış için teşekkür eder saygılarımı sunarım.

İÇİNDEKİLER

ÖZET	III
ABSTRACT	V
TEŞEKKÜR	VII
İÇİNDEKİLER DİZİNİ	VIII
KISALTMALAR	XI
BÖLÜM I	1
GİRİŞ	1
1.1. Problem	1
1.2. Alt Problemler	2
1.3. Araştırmanın Amacı	3
1.4. Araştırmanın Önemi	3
1.5. Sayıtlar	3
1.6. Sınırlılıklar	4
1.7. Araştırma Modeli	4
1.8. Araştırmanın Evreni	4
1.9. Verilerin Toplanması ve Çözümlemesi	4
1.10. Tanımlar	4
BÖLÜM II	6
DEVLET NEDİR?	6
2.1. KELİMENİN KÖKENİNE DAİR	9
2.2. MİTOLOJİDE DEVLET BİLGİSİ ÜZERİNE	11
2.2.1. Tanrı Kral (Sümer Mitolojisinde Devlet Üzerine)	11
2.2.2. Eski Yunan Mitolojisinde Devlet	12
2.2.3. Doğu Mitolojisinde Devlet	13
2.2.3.1. İran	13
2.2.3.2. Hindistan	14
2.2.3.3. Çin	16
2.2.3.4. Türk Mitolojisinde Devlet	18
2.3. DEVLETİN KÖKENLERİ: ÇAĞDAŞ KURAMLAR	20

2.4. DEVLETİN TANIMI	28
2.4.1. Devlet Felsefesi	28
2.5. KLASİK DEVLET YAKLAŞIMLARI	30
2.5.1. Liberalizm	30
2.5.2. Marksizm	31
2.5.3. Faşizm	32
2.5.4. Anarşizm	32
2.6. MODERN DEVLETİN GELİŞİMİ	33
2.6.1. Modern Devlet Öncesi “Erken Devlet”	34
2.7. MODERNİTE VE ULUS	36
2.7.1. Modernite Kavramı	36
2.7.2. Ulus Kavramı	36
2.8. ULUS DEVLET’E DOĞRU	38
2.9. MODERN DEVLETİN ÖZELLİKLERİ	39
BÖLÜM III	41
KAMU YÖNETİMİ	41
3.1. YÖNETİM NEDİR?	41
3.1.1. Yönetimin Tarihsel Gelişimi	42
3.1.2 Yönetimin Konusu	45
3.1.3. Yönetimin İşlevleri	46
3.2. KAMU KAVRAMININ KÖKENİ	47
3.3. KAMU YÖNETİMİ KAVRAMI	50
3.4. DEVLET BİÇİMLERİ VE KAMU YÖNETİMİ İLİŞKİSİ	52
3.5. BİR DİSİPLİN OLARAK KAMU YÖNETİMİNİN GELİŞİMİ	59
3.5.1. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışının Tarihsel Gelişimi - Düşünce Akımları	60
3.5.1.1. Bilimsel Yönetim Teorisi	61
3.5.1.2. Yönetim Süreci Teorisi	63
3.5.1.3. Bürokratik Yönetim Teorisi	64
3.5.1.4. Neo-Klasik Yönetim Teorisi	66

3.6. GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİNİN KURUCULARI:	
WILSON, TAYLOR, WEBER	67
3.6.1. Geleneksel Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri	69
3.7. TÜRKİYE' DE KAMU YÖNETİMİNİN GELİŞİMİ	71
3.7.1. Osmanlı İmparatorluğu'nda Kamu Yönetimi	71
3.7.2. Cumhuriyet Döneminde Kamu Yönetimi	72
BÖLÜM IV	74
DEVLET DÜŞÜNCESİ VE KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM	74
4.1. KÜRESELLEŞME	75
4.2. KÜRESELLEŞME VE DEVLETİN DEĞİŞİMİ	78
4.2.1. Ulus Devletin İşlevlerinin Değişimi: Refah devletinin Krizi ve Yeni Sağ Anlayış.....	79
4.2.1.1.Ulus Devletin Ekonomik İşlevinin Değişimi...	81
4.2.1.2.Küresel Düzeyde Ulus Devletin Kuşatılması..	82
4.3. NEO-LİBERALİZMİN KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞINA YANSIMALARI	86
4.3.1. Yönetişim Anlayışı	87
4.4. TÜRK DEVLET VE KAMU YÖNETİMİ YAPISINDA DEĞİŞİM.....	94
4.4.1.Uluslararası Kuruluşların Türk Kamu Yönetimi Yapısının Dönüştürülmesine Etkileri	101
4.4.2. Türkiye'de Yönetimsel Yapının Dönüşüm Aracı Olarak Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun	103
4.4.3. Kamu Hizmeti Anlayışındaki Dönüşüm	108
BÖLÜM V	116
SONUÇ	116
KAYNAKÇA	125

KISALTMALAR

AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AİD	Amme İdaresi Dergisi
CHP	Cumhuriyetçi Halk Partisi
DB	Dünya Bankası
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
DTÖ	Dünya Ticaret Örgütü
IMF	International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)
İKY	İnsan Kaynakları Yönetimi
KHK	Kanun Hükmünde Kararname
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsü
KYTK	Kamu Yönetimi Temel Kanunu
M.Ö.	Milattan Önce
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü)
STK	Sivil Toplum Kuruluşu
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TİD	Türk İdare Dergisi
TOBB	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TODAİE	Türkiye ve Ortadođu Amme İdaresi Enstitüsü
YKY	Yeni Kamu Yönetimi
YPK	Yüksek Planlama

BÖLÜM I

GİRİŞ

Bu bölümde araştırmanın problemi ve amacı açıklanmış, ayrıca araştırmanın önemi üzerinde durularak, araştırmanın sayıltıları, sınırlılıkları, modeli, çalışma evreni ve araştırmayla ilgili tanımlara yer verilmiştir.

1.1. Problem

Bu araştırmanın ana problemi “köken”dir. İnsanın kendisinin ve içinde var olduğu çevresinin, bulunduğu konuma nereden ve nasıl geldiği sorunu sürekli ilgi çeken bir konudur. İnsanın “şey”lerin¹ özünde ne olduğu, şeylerin kökeninin ne olduğuna dair duyduğu merak aynı zamanda bilimsel bilginin de ortaya çıkmasını sağlayan en önemli etkidir.

İnsanlığın felsefe serüveni her ne kadar ana izleklere indirgenemeyecek kadar çeşitli olsa da ve hatta böyle yaklaşımlar sakıncalı olsa da, burada problem tanımını daha rahat anlatabilmek için bu tarz bir yola başvurulacaktır. Felsefe en ilk halinden itibaren; tinsel güçlerin evrendeki tüm süreçleri ya da olup bitenleri belirlediğini iddia eden ve var olan her şeyi düşünceye bağlayan “idealizm” ile var olan her şeyin maddeden, evrende olup biten tüm olayların maddi ya da fiziksel güçlerden oluştuğunu savunan “materyalizm” olmak üzere iki ana kategoriye ayrılmıştır. Bu iki ana kategoriden “idealizm” ele alındığında şeylerin kökeninde saltık düşüncenin var olduğunu görürüz. İdealizme göre; evren ve ola gelen her şey yaratılmış ya da oluvermiştir. Dolayısıyla bilimsel bilginin ortaya çıkmasını sağlayacak olan, anlamaya dair duyulan “merak” idealizmde yerini inanmaya bırakır.

¹ Şey: İnsanın kendisinden ayrı tutmak, düşüncesinde ayrı bir yere oturtmak için, Varolsun ya da var olmasın, düşünce konusu edilebilen her türden “nen”i, “kendilik”i, “varlık”ı belirtmek için kullandığı felsefi terim. (Sarp Erk ULAŞ v.d., Felsefe Sözlüğü, s:1376)

Felsefe her ne kadar felsefecilerin kendi alanlarında ya da kafalarında yapılsa da bunun insanlara yansımaları vardır. İdealizmin insan yığınlarına yansımaları halinin ne olduğu ortadadır. İnsanlar yaşadıkları pek çok gerçekliğin kökeninin ne olduğunu sorgulamadan inanıp yaşamaktadırlar. Oysa yaşanan gerçeklikte bizleri rahatsız eden bir şeyler varsa bu durumu değiştirmek için öncelikle o şeyin kökeninin ne olduğunu anlamak gerekir.

1.2. Alt Problemler

Esas problem olarak belirlenen köken olgusu çok genel bir tanımdır. Bir sınırlama yapmak gerekirse; bu çalışmayı ilgilendiren, devlet düşüncesi ve kamu yönetiminin kökenidir.

Devlet, tanımlanması istendiğinde zorluklarla karşılaşılabilir, en genel anlamda, sosyal hayatın her alanında varlığını hissettiren bir yapı, kurumlar bütünü ya da kurumlar kurumu olarak tariflenebilir. Kamu yönetimi ise yine en yalın anlatımıyla; devletin belirlediği kamu siyasalarını yürütmesi için insan ve diğer öğelerin örgütlenmesi olarak tanımlanabilir.

Yukarıda belirlenen problem ve alt problemler doğrultusunda aşağıdaki sorulara cevaplar aranacaktır.

- Devlet nedir?
- Modern Devletin gelişimi nasıl olmuştur?
- Kamu yönetimi nedir?
- Bir disiplin olarak kamu yönetimini gelişimi nasıl olmuştur?
- Devlet düşüncesi ve kamu yönetiminde son zamanlarda yaşanan değişimler nelerdir?

1.3. Araştırmanın Amacı

Bu çalışmada hedeflenen amaç; devlet düşüncesi ile Woodrow Wilson'un da belirttiği gibi "hareket halinde olan hükümet" anlamına gelen "kamu yönetimi" üzerine bir köken araştırması yaparak, günümüzde her iki kavram üzerine gelinen noktayı anlamaktır.

1.4. Araştırmanın Önemi

Devlet, en basit tanımıyla insan ihtiyaçlarının giderilmesi için yine insanlar tarafından yaratılmış dev bir organizasyon hatta kurumlar kurumu olarak tanımlanmaktadır. Buradan esas çıkarılması gereken nokta, devletin insan toplumu ve onun ihtiyaçları için bir "araç" olduğu vurgusudur. Fakat zamanla bu "araç", araç olma halinden çıkarak "kendinde ve kendisi" için bir amaç olma durumuna gelmiştir. İnsanlık kültürel evrim sürecinde bu tür sorunlarla çoğu kez karşılaşmış ve birçok defasında yarattığı şey ona hükmeder, hatta insanın yarattığı şey, insanı yaratmış yanılışına düşülmüştür. Eğer insanlık özgürlüğe, gerçek eşitliğe, barışa ve yarattığı olumsal değerlere doğru ilerleyecekse öncelikle bu tür yanılışlardan kurtularak yol yürümesi gerektiği düşünülmektedir. Bu bağlamda soyut devlet kuramlarının somut uygulanması olan "kamunun idaresi" de kaçınılmaz olarak bizi ilgilendirmektedir. Çünkü insanın eyleme geçmesi sadece soyut kuramlar üreterek değil bu kuramlar doğrultusunda pratiğe geçmesi ile olmaktadır.

1.5. Sayıtlar

Çalışma için toplanmış olan yayınlanmış kaynakların ya da resmi yayınların doğruluğu var sayılmıştır.

1.6. Sınırlılıklar

Yapılacak bu araştırma, çalışma yöntemi bakımından tarama çalışması olduğundan, alan araştırmaları ya da gözlem gibi yöntemlere başvurulmayacaktır. Çalışmanın sınırı, devlet düşüncesi ve kamu yönetiminin gelişimi üzerine yazılmış ve literatür taraması ile ulaşılabilecek eserlerle sınırlı tutulmuştur.

1.7. Araştırma Modeli

Bu araştırmada “Genel Tarama” modeli esas alınmış, araştırmanın yürütülmesinde “Betimleme” yöntemine başvurulmuştur.

1.8. Araştırmanın Evreni

Araştırmanın çalışma evrenini devlet düşüncesi ve kamu yönetimi üzerine yapılmış kuramsal çalışmalar oluşturmaktadır.

1.9. Verilerin Toplanması ve Çözümlemesi

Araştırmada Milli Kütüphane, TODAİE Kütüphanesi, Atılım, Bilkent, Gazi Üniversiteleri Kütüphaneleri ve İnternet kullanılmıştır. Konu hakkında literatür taraması yapılarak ulaşılabilecek eserlere ulaşılmaya çalışılmıştır. Ulaşılan eserlerin çözümlemesinde duyu-deneyim, akıl ya da sezginin yanı sıra ideolojik algı da önemli rol oynamıştır.

1.10. Tanımlar

Devlet: Devlet tanımının şu üç unsuru içermesi gerekmektedir: Devlet bir kurumlar bütünüdür; bu kurumlarda devletin kendi personeli çalışır. Devletin en önemli kurumu şiddet ve zorlama vasıtalarını bünyesinde barındıran birimdir. İkinci olarak, bu kurumlar, sınırları coğrafi açıdan belirlenmiş ve genelde toplum denilen

bir alanın merkezinde bulunur. Üçüncüsü, devlet kendi toprakları içinde yasa koyuculuğu tekeline almıştır. Bu tekel, tüm vatandaşlar tarafından paylaşılan ortak bir siyasi bir kültürün yaratılmasını hedeflemektedir.²

Mitoloji: Mitoloji bir din veya bir halkın kültüründe tanrılar, kahramanlar, evren ve insanın yaratılışına dair tüm sözlü ve yazılı efsane birikiminin ve bu efsanelerin doğuşlarını, anlamlarını yorumlayıp, inceleyen ve sınıflandıran bilim dalının adıdır.³

İdeoloji: Siyasal ya da toplumsal bir öğretiyi oluşturan, bir hükümetin, bir partinin, bir toplumsal sınıfın davranışlarına yön veren politik, hukuksal, bilimsel, felsefi, dinsel, moral, estetik düşünceler bütünü⁴ şeklinde tanımlanmaktadır.

Yönetim: insanların varlıklarını korumak, geliştirmek, ortak çıkar ve amaçlarını gerçekleştirmek üzere coğrafi bir yer ve sürekliliğe sahip bir şekilde oluşturmuş oldukları toplum kavramı içinde işbirliği, dayanışma ve işleyişi sağlama sürecidir.⁵

Kamu Yönetimi: Kamu yönetimi, devletin kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yerine getiren yönetim dalıdır.

Küreselleşme: Maddi ve manevi değerlerin ve bu değerler çerçevesinde oluşmuş birikimlerin ulusal sınırları aşarak dünya çapında yayılmasıdır.⁶

² HALL A. John, IKENBERRY G. John, Devlet, Çev: İsmail ÇEKEM 1. Baskı, İstanbul, İstanbul Bilgi Üni. Yay., 2005, s:2

³ <http://tr.wikipedia.org/wiki/Mitoloji>

⁴ Türkçe Sözlük, T.D.K. Yayınları, Genişletilmiş 7. Baskı, Ankara, 1983, s:561

⁵ GENÇ Turan, Kamu Yönetimi, Ankara, Turhan Kitabevi, 1998,s.20

⁶ DAVUT Duran, “Küreselleşme ve Türkiye”, İstanbul, Yeni Türkiye, Sayı:19, 1998, s:155

BÖLÜM II

DEVLET NEDİR?

Çalışmamın konusunu oluşturan devlet düşüncesi ve paralelinde kamu yönetiminin gelişimi en nihayetinde insana dair ve insanın gelişimiyle ilgidir. Öncelikli olarak denilebilir ki; öznenin (insanın) iradi bir tutumla eyleyerek, nesneyi amacı doğrultusunda biçimlendirmesi ya da devindirmesi ve bu doğrultuda örgütlenmesi, iş bölümüne gitmesidir söz konusu olan. Dolayısıyla ve kaçınılmaz olarak konumun oturduğu zemin insanlık tarihidir.

Toplumsal gerçekliğin önemli öğelerinden biri de hiç kuşkusuz devlettir ve devlet kurumunu kavrayıp açıklamak geçmiş, geleceği ve bugünü kapsayan bir zaman boyutu içinde yapılmalıdır. Bu bilindiği gibi toplumsal gerçekliğin ya da toplumsal olguların esas olarak bir tarihsellik içinde ele alınmasıdır. Başka bir deyişle toplumsal gerçekliği tam olarak kavrayıp, açıklamak ancak zaman boyutunu da göz önüne alan bir yaklaşım ile mümkün olabilmektedir.⁷

Tarih bilimi, toplumsal olguların günümüzden geçmişe doğru çözülüp geçmişten günümüze doğru örülmesiyle; yeni bilgi, bulgu ve kuramlarla yeniden çözülüp örülmesiyle “Penelope’nin örgüsü”ne benzer bir süreçle dokunur. Kuşkusuz insanlık tarihinin bu çözülme ve örülmesi işi henüz tam anlamıyla bitmemiştir. Bu tarihsel süreç kimi anlam yüklemeleriyle doldurulabilecek boşlukları da içinde barındırmaktadır.⁸

Devlet konu ve konum itibarıyla disiplinler arası durumundan dolayı üzerine yapılan incelemeler de çok çeşitli alanlarda olmuştur. Devletin kökenlerini ve doğuşunu açıklamak amacıyla felsefeciler, tarihçiler, siyaset bilimciler, sosyologlar,

⁷ ŞAYLAN Gencay, Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi, Ankara, 2. Baskı, İmge Kitabevi, 2003, s: 28

⁸ ŞENEL Alâeddin, İlkel Topluluktan Uygar Topluma, Ankara, Bilim ve Sanat Yay., , 1995 s:5

antropologlar tarafından birçok kuram geliştirilmiştir. Ancak devletin ne zaman ortaya çıktığı sorusunun cevabı aranırken, devletin yeniçağ ve günümüzdeki anlamıyla mı kullanıldığı yoksa yöneten ve yönetilen farklılaşmasının kendini gösterdiği ilkel siyasal oluşumlarında devlet sayıldığı ayrımının ortaya konmaması, karışıklılıklara da neden olmaktadır.⁹

Kapani'nin ifade ettiği diğer bir karışıklık, devletin “kaynağı” ve “doğuşunu” açıklayan görüşlere ilişkindir. O'na göre, devletin doğuşunu açıklayan görüşler temelde iki kategoriye ayrılabilir. Birinci kategoride tamamen bir varsayıma dayanan *kuramsal* teoriler yer alır. Bu kategoriye Hobbes, Locke ve Rousseau'nun devletin kaynağı hakkındaki görüşleri girer. Anılan düşünürler, “tabiat hali” ve “toplum sözleşmesi” gibi hipotezlerle devletin nasıl ortaya çıktığını açıklamaktan ziyade, kendi değerleri açısından devlet denilen siyasal topluluğun temelini ne olması gerektiğini açıklamışlardır¹⁰.

İkinci kategoride ise, siyasal toplulukların gelişmesini ve devlet haline geçişlerini tarihsel ve sosyolojik açıdan inceleyen teoriler yer almaktadır.¹¹ Bu ikinci kategoride yer alan görüşlere bakıldığında kabaca iki yaklaşımdan söz etmek mümkündür. Bu yaklaşımlardan ilkinde göre devlet; toplumun büyümesinin ve karmaşık bir yapıya erişmesinin sonucudur ve en önemli faktörü savaştır. Bu yaklaşım temelde Comte'a ve Spencer'e dayanmaktadır. Spencer'e göre savaş, “birleşik toplumu” daimileştirmekte “çifte bileşik toplum” düzeyine vardırılmaktadır. Comte ise savaşın “ilk büyük işlevinin toplumun yaygınlaşmasını ve devamlı bir siyasal otoritenin kurulmasını sağlamak” olduğunu söylemektedir¹². Bu görüşler bazı bakımlardan, devletin ve toplumsal sınıfların kökeninin kabileler arası galibiyet olduğunu söyleyen F. Oppenheimer'in görüşlerine de denk düşmektedir.

Oppenheimer'e göre; Devlet, oluşumu sırasında tümüyle, varlığının ilk

⁹ KAPANİ Münci, *Politika Bilimine Giriş*, Ankara, Bilgi Yayınevi, 1999, s:37

¹⁰ KAPANİ, *Politika...*, s:37-38

¹¹ KAPANİ, *Politika...*, s:37-38

¹² KAPANİ, *Politika...*, s:38

aşamalarında ise özünde ve neredeyse tümüyle, zafer kazanmış bir insan grubunun, yendikleri üzerindeki egemenliğini bir düzene bağlamak ve kendini içten gelecek ayaklanmalarla dıştan gelecek saldırılara karşı güvenceye almak amacıyla, yendiği gruba zorla kabul ettirdiği bir toplumsal kurumdur. Bu egemenliğin nihai amacı, yenilenlerin yenenler tarafından ekonomik alanda sömürülmesinden başka bir şey değildir.¹³ İster Malaya takımadalarında, isterse "büyük sosyolojik laboratuvar Afrika"da olsun, bu gezegen üstünde kabilelerin gelişmesinin ileri bir aşamaya ulaştığı her yerde, devlet, bir insan grubunun bir diğerini boyunduruk altına almasından doğmuştur. Devletin ortaya çıkışının varlık nedeni de, yeterli nedeni de, bu boyun eğdirilenlerin ekonomik olarak sömürülmesidir; bu, bugün de böyledir.¹⁴

İkinci yaklaşım ise Marksist teorice ortaya konmaktadır. Marksist teoriye göre, devletin ortaya çıkışı üretici güçlerdeki ve servetteki büyümeden sonra topluluk içindeki sınıfsal farklılaşmanın oluşumunun sonucudur. Marksist çözümlemeye göre *"uzlaşmaz sınıf çelişkilerinin ürünü olarak devlet"*¹⁵ gücü kendinde toplayanların çıkarlarına hizmet edecek siyasetler üreten, her durumda egemenlerin lehine işleyen bir yönetim aygıtıdır. Söz konusu anlayışta, devlet her durumda "ezilenler" ile "ezenler" olmak üzere iki ana toplumsal sınıfa ayrılmış yerleşik bir siyasal yapının sürmesine yönelik bir işlevi yerine getirmektedir.¹⁶

Devlet, yazılı tarihin bilinen ilk dönemlerinden beri üzerinde en çok araştırma yapılan kavramsal alanlardan biridir. Fakat insanlığın kültürel evrim süreci düşünüldüğünde devlet henüz yeni bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Bilimsel olarak devlet üzerine ilk arayışa geçen kişinin ilk çağda yaşamış Sokrat ve öğrencisi Platon(Eflatun) olduğunu ve Platon'un "Devlet" adındaki kitabında da bir siyasal yönetim biçimi olarak "ideal devlet"i araştırdığı bilinmektedir. İlk çağda

¹³ OPPENHEIMER Franz, Devlet, Çev: Alaeddin Şenel-Yavuz Sabuncu, Ankara, Phoneix Yay., 2005, s:61

¹⁴ OPPENHEIMER, Devlet, s:41

¹⁵ <http://www.kurtuluscephesi.com/lenin/devlet.html#b1>

¹⁶ ULAŞ Sarp Erk ve diğerleri, Felsefe Sözlüğü, Ankara, Bilim ve Sanat Yayınları, 2002, s: 366

Aristo; Ortaçağ'da Thomas d'Aquino, İbn-i Haldun, Cicero; modern çağda ise Machiavelli, T. Hobbes, Bodin, J. Locke, Montesquieu, Jean-Jacques Rousseau, David Hume gibi filozoflar devlet üzerinde sürekli araştırmalar yapmıştır. Yine günümüzde devlet kavramını irdeleyen ve araştıran birçok kişi bulunmaktadır. Son zamanlarda teknolojiye yaşanan değişimlerin de katkısıyla devlet kavramının artık çok farklı anlamlara doğru yol aldığı görülmektedir.

2.1. KELİMENİN KÖKENİNE DAİR

Devletle ne kastedildiği, devletin ne anlama geldiği, sürekli bir tartışma konusudur. Siyasal alanda yoğun bir biçimde kullanılmasına rağmen devlet, herkes için aynı anlama gelmemektedir. Kelimenin türeyişi karmaşıktır ve pek çok kültürde (özellikle erken dönem Ortaçağ Avrupası'nda) hangi kelimenin "devlet" olarak ifade edilmesi gerektiğini belirlemek zordur.

İngilizcedeki devlet anlamına gelen “state” kelimesi, Latince *stare* (to stand) ve *status* (durmak ya da durum)’dan gelir. Sözcük Latince *stare*'in (ayakta duruş) "status"a dönüşmesiyle oluşmuştur.¹⁷ Ancak, devlet (state) teriminin yaygınlık kazanması yavaş olmuştur. Terimin yüzyıllar içindeki kullanımında da, açıklık ya da tutarlılık yoktur. Bu, kısmen Latince *status* sözcüğünün çok anlamlılığından kaynaklanmaktadır. Örneğin Ortaçağ'da bu sözcük mülkiyete ilişkin bir anlam taşıyordu. Bu dönemde kullanılan *status regalis*, hükümdarın otorite ve saygınlığını vurguluyordu. Oysa Hollanda'nın bağımsızlığından sonra tam tersi bir anlam kazanarak, bir cumhuriyeti krallıktan ayırmak için kullanılması yaygınlık kazandı.¹⁸

Ortaçağ İngilizcesi ve eski Fransız'cadaki *estat* sözcüğü ile Latince durum, pozisyon anlamına gelen *status* sözcüğü arasında da bağlantı bulunmaktadır. Konu üzerine araştırma yapan bilim adamları aynı kelime kökünden gelen *stability*

¹⁷ AKAL Cemal Bali, *İktidarın Üç Yüzü*, Ankara, Dost Kitabevi, 1998, s:15

¹⁸ DYSON Kenneth, *Devlet, Blackwell'in Siyaset Bilimi Ansiklopedisi*, Editör: Vernon, 1996

BOGDANOR, Çev. Bülent PEKER, Erhan YÜKSELÇİ, Leyla KESKİNER, Ankara, 1999, C.1., s:195

(istikrar) ile de bir bağlantı kurmaktadır.¹⁹

Batı dillerindeki etat, state, stat gibi kelimelerin anlamı Latince “durmak, yerleşmek, ikamet etmek” anlamlarındaki “status”tan gelmekte ve devleti ifade etmekle birlikte, Türk dilindeki "devlet"in kökeni Arapça'dır ve anlamı, hareket ettirmek, döndürmek, dolaştırmak, işleri çekip çevirmektir. Dolayısıyla Latinler, yerleşik olmayan topluluklara, Müslümanlar da işlerini çekip çeviremeyen bir mekanizmaya devlet denmeyeceğini ifade etmektedirler. Arapça kökenli bir kelime olarak dönmek, dolaşmak anlamındaki “devl” kökünden gelen devlet,²⁰ (yine aynı kökten gelen “tedavül” de dolaşım anlamındadır) aynı zamanda elden ele geçen iktidar, saltanat anlamındadır. Devlet, önceleri bir hükümdar ya da hükümdar ailesine ait egemenlik ve saltanat anlamında kullanılırken (egemenlik de, ailede elden ele geçerek dönüp dolaşmaktadır), sonraki dönemlerde kapsamı genişleyerek tüm ülkeyi içine alan soyut bir egemenlik ve saltanat anlamında kullanılmıştır.

Batıda 16. yüzyıla gelene kadar modern anlamda “devlet” kelimesine rastlanılmamaktadır. Bunun yerine Eski Yunan’da “polis”, Roma’da “civitas” veya “republica” deyimleri görülür. Devletin karşılığı olan “stato” 15. Yüzyılda ortaya çıkmıştır. Batıda soyut anlamda devlet kavramını ilk olarak kullanan, 16. Yüzyılda Machiavelli olmuştur.²¹ Modern anlamıyla, “belli bir toprak ve belirli bir halk üzerinde güç kullanan aygıt” olarak devlet sözcüğü, ilk kez onun yazılarında yer almıştır.²²

¹⁹ <http://www.etymonline.com/index.php?search=state&searchmode=none>

²⁰ GÖZÜBÜYÜK Şeref, *Anayasa Hukuku*, Ankara, Turhan Kitabevi, 1994, s:9

²¹ SAYGILIOĞLU Nevzat, ARI Selçuk, *Etkin Devlet, Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi*, İstanbul, Sabancı Üniv. Yay., 2003, 19-20

²² BRANCOURT Pierre Jean, *Estate’lardan, Devlete Bir Sözcüğün Evrimi, Devlet*, (Devlet Kuramı) Derleyen: Cemal Bali AKAL, Ankara, Dost Kitabevi Yay., 2005, s:179

2.2. MİTOLOJİDE DEVLET BİLGİSİ ÜZERİNE

Donna Rosenberg Dünya Mitolojisi isimli kitabının girişinde “Söylenceler, gereksinim ve arzuları, umut ve korkularıyla insan doğasını, *insanlık durum*’unu yansıtırlar” demektedir.²³ İnsanın köken arayışı, köken ihtiyacı her alanda olduğu gibi devlet dair araştırmalar alanında da kendisini göstermektedir. İnsanlık durumuna dair pek çok şey kahramanlık-korkaklık, iyi ahlak-kötü ahlak, bereket sevinci ya da kıtlık korkusu gibi devlet düşüncesi de söylencelerde yerini almaktadır. Devletin özünde yöneten-yönetilen farklılaşmasının yani sınıfsal bir farklılaşmanın ürünü olduğu bilinen gerçektir. Esas tartışma alanı bu farklılaşmaya neden olan şeyin ne olduğuyla ilgilidir. Bu konuda çalışan çok farklı bilim adamlarının kazıdıkça ortaya çıkardıkları gerçek; egemen sınıfların ilk ortaklarının tanrılar olduğudur. Bu durum egemen sınıfların meşruiyetlerini gerekçelendirmek ve güçlendirmek için soylarını bir kutsala bağlamaları ilkesine dayanmaktadır.

2.2.1. Tanrı Kral (Sümer Mitolojisinde Devlet Üzerine)

Yapılan araştırmalarda elde edilen en eski belgelere göre, ilk "*Tanrı Kral*", Sümer'de bulunan Uruk Kenti Kralı Enmerkar'dır.²⁴ Topkapı Müzesi'ndeki Eski Şark Eserleri Bölümü'nde bulunan 23 cm kenarları olan bir kare tablette Enmerkar'ın, yüce bir dağın başında bulunan Aratta Beyi'ne nasıl sinir harbi açtığını, onu yenilgiye uğratıp Su Tanrısı Enki için Basra Körfezi yakınlarında "*Abzu*" tapınağını yaptırdığını okuyoruz. Enmerkar, bu başarıyı "*Utu*"ya borçludur. Çünkü Uruk Kralı Enmerkar, güneş tanrısı Utu'nun oğludur.²⁵

²³ ROSANBERG Donna, *Dünya Mitolojisi*, Ankara, İmge Kitabevi, 2000, s:15

²⁴ TİMÜROĞLU Vecihi, "Mitolojide Devlet Bilgisi", *Memleket Siyaset Yönetim*, 2006/1, s. 1-40.

²⁵ KRAMER Samuel Noah, *Tarih Sümer'de Başlar*, Çev. Hamide Koyukan, Kabalcı Yay. İstanbul, 1999, s:468

Buradan da anlaşıldığı üzere ilk iktidar sahipleri, tanrılar soyundan geldiklerini gösterip kendilerine tanrısal bir mahiyet edinerek halkları üzerinde kazandıkları güçlerini pekiştirmiş ve meşruiyetlerini bu yolla sağlamışlardır.

İktidar sahibi olan bu tanrı krallar zamanla katıldıkları savaşlarda elde ettikleri zaferlerle ya iktidarlarını pekiştirmişler ya da aldıkları yenilgilerle var olan konumlarını ve gizil güçlerini de yitirmişlerdir. Alınan bu yenilgiler tanrı kralların “tanrı”lık vasıflarını da sorgulatır olmuş ve dolayısıyla tanrı kralların insansılaşmasına da yol açmıştır. Tanrı kralların insansılaşmasının bir diğer yönü de insan ile doğa arasında olan savaşta insanın doğaya karşı kazanmış olduğu üstünlüklerin insanın düşünsel yapısını da etkilemeye başlamasıdır. Tanrı kralların insansılaşması, krallık kurumunda yeni bir konum yaratarak elçi kralları ortaya çıkarmıştır.

2.2.2. Eski Yunan Mitolojisinde Devlet

Devlet üzerine ilk bilimsel eserleri vermiş olan Aristoteles ve Platon Yunan Felsefi sisteminin, önemi günümüzde bile halen süren iki filozofudur. Yunan Felsefi sisteminin bu iki önemli aktörünün özünde etkilenmiş oldukları temel de Eski Yunan Mitolojisidir. Yunan Mitolojisinde devlet bilgisi insancıklara Zeus’un armağanıdır.²⁶ Zeus, Yunan Mitolojisinde üçüncü kuşak tanrılardan olup, ikinci kuşak tanrılardan Kronos ve Rhea’nın en küçük, en akıllı ve en güçlü çocuğudur. Kronos’tan sonra gökyüzünün hükümdarı; tanrıların yöneticisi, ölümlülerin dünyasındaki düzeni sağlar.²⁷

Canlılar yaratıldıktan sonra, onları donatma işlerini, Zeus, Prometheus ile kardeşi Epimetheus’a vermiştir. Epimetheus, doğaya karşı kendilerini korumaları için, hayvanlara bol bol post, tüy, diş, tırnak dağıtır, ama insana verilecek bir şey kalmamıştır. Çıplak, tüysüz insanlar, elleri önünde, çaresiz dolaşıp durmaktadırlar.

²⁶ TİMURÖĞLU, Mitolojide..., s:9

²⁷ ROSANBERG, Dünya..., s:32

İnsanların yardımına Prometheus yetişir. İnsanların yabani hayvanlardan korunmaları, kendilerini donatmaları için Olimpos'a çıkar, Tanrılardan ateşi ve zanaatları çalar, insanları donatır. Ancak, devlet bilgisine sahip olmayan insanlar, birbirlerine saldırırlar, neredeyse, birbirlerini kırıp soylarını tüketceklerdir.²⁸ Bu duruma çok sinirlenmiş olan Zeus, Prometheus'u cezalandırmak için Kaukasos (Kafkas) Dağı'na çelik zincirlerle bağlar ve bir kartalı ona saldırtır. Bu kartal Prometheus'un ciğerini hergün yer fakat onun ciğeri yeniden oluşur.

Zeus, Prometheus'u Kaukasos Dağından çözmek için ant içmiştir ama oğlu Herakles, Kaukasos bölgesinden geçerken, kartalı bir okla öldürür, Prometheus'u kurtarır. Prometheus, Zeus'un, insan soyunu yok etmek için bir tufan hazırladığını duyumsamış, felaketten kurtulmanın yollarını, oğlu Dekalion'a öğretmişti.²⁹ Prometheus'un kurtulmasından sonra, insanlara acımış olan Zeus, birbirlerini yiyip tüketmesinler diye, habercisi Hermes'in aracılığıyla, onlara "*devlet bilgisi*"ni göndermiştir. Zeus, bu bilginin tüm insanlara dağıtılmasını buyurur. Buradan geliştirilebilecek devlet kuramına göre; insanlar özünde kötüdür ve devlet bilgisi birbirlerini kırıp geçirmesinler diye onlara verilmiş bir erdemdir. Ayrıca Zeus'un bu bilginin herkese dağıtılmasını buyurmasından, Protagoras (M.Ö. 481-411) demokratik bir devlet anlayışı çıkarmıştır.

2.2.3. Doğu Mitolojisinde Devlet

2.2.3.1. İran

İran tarihinde de siyasal düşünce ile dinsel düşünce birlikte gelişmiştir. M.Ö. VI. Yüzyılda, Zaratustra (Zerdüş) adında bir düşünür "Magicilik"te (Mecusilik) ciddi bir reform yaptı. Tarihçilerinin "*Zoroasterism*" (Zoroastericilik) adıyla andıkları Zerdüştlük, kaynağında, Pers soylularının dinidir. Zaratustra, tanrıyı ikiye

²⁸ TİMURÖĞLU, Mitolojide..., s:10

²⁹ GRİMAL Pierre, Mitoloji Sözlüğü, Yunan ve Roma Prometheus Maddesi, Sosyal Yayınlar, İstanbul, 1997

indirmiştir. Zoroasterciliğe göre, ulu, cisimsiz bir iyilik tanrısı olan Ahura Mazda, kötülük tanrısı (ya da kötülük güçlerinin temsilcisi) olan Ahriman ile evrensel (her yerde ve her zaman süren) bir kavgaya tutuşmuştur. Bu kavga, Ahura Mazda'nın kozmik bir ergimiş metal seli göndererek evreni kötülerden ve kötülüklerden arındıracağı son hesaplaşma gününde Ahriman'ı yenmesiyle sona erecektir. Ama o zamana kadar, her insanın görevi, Ahura Mazda'nın iyilik güçlerinin yanında yer almak ve kötülük güçlerine karşı savaşmaktır. İnsan böyle davranırsa, bu dünyada gönence, öte dünyada ölümsüzlüğe kavuşacaktır.³⁰

Darius, M.Ö 486'da, Behistan Dağı'na söylevini oydurmuş. Nakşî Rüstem Yazıtı'nda, Ahura Mazda, '*Yeryüzü düzeninin bozulduğunu görünce, onu bana verdi, ben yeryüzüne düzen verdim*' diyor Darius. İyilik tanrısı olan Ahura Mazda, Pers kabartmalarında, büyük Pers kralının başında, kanatlı bir güneş kursu biçiminde görülüyor. Öyle anlaşıyor ki, bu örge, kralın koruyucusu işlevini görüyor. Buradan, Zoroastreciliğin bir devlet, hatta bir krallık hanedanı dini olabileceği çıkarılmaktadır.³¹

2.2.3.2. Hindistan

Siyasal düşünüş ile dinsel düşünüşün iç içeliği eski Hint toplumunda da geçerlidir. Hint tanrılarından Indra savaş önderi ve kentleri yıkan, en güçlü tanrı olan fırtına tanrısıydı. Savaş arabası ve davranışlarıyla Aryan soylularını simgeliyordu. Savaş arabalarıyla kuzeyden gelen Aryanlar, yerleşik köy ekinine egemen olunca, din adamları olan Brahmanlar eliyle, kendilerinin en üst tabakayı oluşturdukları kast sistemini, oluşturdular. Kast sisteminin nedenlerinin açıklandığı "*Varna Sistemini*" geliştirdiler.

Bu öğretiyeye göre, tüm evren Brahma denilen bir tanrı idi. Brahma kafasından brahmanları (din adamlarını) yaratmıştı; ya da din adamları tanrı Brahma'nın kafasını

³⁰ ŞENEL Alâeddin, *Siyasal Düşünceler Tarihi*, Ankara, Bilim ve Sanat yayınları, 1996, s:95

³¹ ŞENEL, *Siyasal...*, s:94

oluşturuyorlardı. Bu nedenle onların görevi düşünmek ve dua etmektir, Ksiahatriyalar (askerler) tanrının kollarını oluşturuyorlardı; görevleri savaşmak ve toplumu yönetmektir. Bunun gibi öteki kastlar da Brahma'nın o ya da bu organını oluşturup, ona uygun işler üstlenmiş oluyorlardı. Böyle bir öğretilerde, din adamlarının, içinden yöneticilerin, kralların çıktığı askerler kastının da üstüne konması, onun, din adamlarının dünya görüşünü yansıtan ideolojik bir düşünüş olduğunu sergilemektedir. Öte yandan Brahmanizm, aşağıda açıklandığı üzere, tektanrıci dinlerin "öte dünya" kavramı benzeri "bir dahaki yaşam" kavramını koyarak, dinin umutlarını erteleyerek düzene boyun eğilmesini sağlama işlevini de görecektir.³²

Brahmanlar kast düzenini oluşturup bunun gerekçesini de tanrısal bir öğretille açıklamışlardır fakat bu durum alt kastlardan olan insanların rahatsızlığını engelleyememiştir. Bu rahatsızlığın engellenmesi için de "*reenkarnasyon öğretisi*" yani ruh göçü icat edilmiştir. Bu öğretilye göre kişi, içinde bulunduğu bedende bu dünyada iyi bir sınav verirse öldüğü zaman bir üst kasta yeniden canlanabilecektir ya da tam tersi kötü bir sınav verirse bir alt kasta düşebilecek hatta bir böcek olarak bile yeniden canlanabilecektir. Brahmancı düşünüş her ne kadar dinsel bir düşünüş gibi görünse de yarattığı kast sistemi ve bu sistemi insanlara kabul ettirerek sebep olduğu eşitsizlikle aslında dinsel bir düşünüşten çok siyasal bir düşünüşdür.

Her ne kadar ruh göçü öğretisiyle desteklense de Brahmancı kast sistemi alt kastın üyeleri içerisinde büyük bir hoşnutsuzluk yaratmıştır. Bunun sonucunda da bir grup din adamı tarafından yeni dinsel metinler derlenmiştir. Bunlara "*Upanishadlar*" denilmektedir. Yeni inanç sistemi Brahmanların tanrı ile insan arasında olmalarını kabul etmiyor, ruh göçü öğretisini saçma buluyorlardı. Bu yeni sistem kurtuluşun dünya nimetlerinden vazgeçerek çilecilik yoluyla ruhu olgunlaştırıp "*Nirvanaya*" ulaşarak elde edileceğini iddia etmekteydi.

³² ŞENEL, Siyasal..., s:99

Hint toplumunda daha çok yukarı kastların dünya görüşü ile daha çok aşağı kastların dünya görüşünü dile getiren iki inanç sistemi (Brahmacılık ve Upanishadcılık yolları) ortaya atılmıştı. Birbirine zıt iki yolun bulunduğu yerde çoğu zaman bir üçüncüsü, "orta yol" ortaya atılır. Kaldı ki Hindistan'da bu yolun yolcuları, orta kastlar da hazırdır.³³

Zengin bir kralın oğlu olarak dünyaya gelen Prens Gautama (M.Ö. 500) Hint halkının çektiği acıları görünce sarsılır ve yaşadığı rahat hayatı bırakarak Upanishadcı çilecilere katılır. Bir gün aç susuz yollarda yürürken düşüp bayılır. Ayılınca yalnız fizik olarak değil, düşünsel olarak da ayrılmış, "aydınlanmış"tır. Bedeninin istekleri düşüncelerini doldurmasın derken, onları bastırmak için uğraşmaktan başka bir şey yapamadığını, tanrıyı düşüneceğim diye çabalarken açlıktan bayılıp hiç bir şey düşünemez duruma düştüğünü anlar. Bunu anlayınca da kendini aydınlanmış (Buda) sayar.

Maddi şeylerden uzaklaşıp tinsel değerlere yönelmenin yolunun, gereksinimleri tanımamak, onları bastırmak değil, onları oburlaştırmadan doyurarak (hafif bir perhizle) susturmak olduğunu düşünerek, bulduğu yeni "doğru yol"u (orta yolu) insanlara öğütlemek üzere yeniden yollara düşer. Bireysel duyguların ve maddi isteklerin hafif bir perhizle susturularak ruhun yeniden doğuşlar çemberinden kurtarılabilip evrensel ruh içinde eriyerek "nirvana"ya (sonsuz mutluluğa) ulaşılabilceğini anlatmaya ve yaşamıyla da bu "doğru yol"a örnek olmaya başlar. Görüldüğü gibi, Hindistan'da siyasal düşünüş, tümüyle dinsel düşünüş içinde gelişmiş olup, ondan ayrı, özerk bir siyasal düşünüş geliştirilememiştir.³⁴

2.2.3.3. Çin

Çin'de, hiçbir zaman, örgütlü din adamları sınıfı olmamıştır. Hatta Çinlilerin dinlerinin olmadığı bile söylenmiştir. Ne ki, ilkel toplumların yapıları gereği, M.Ö.

³³ ŞENEL, Siyasal...,s:102

³⁴ ŞENEL, Siyasal..., s:103

XI. Yüzyıla değin, Çin'e egemen olduğu bilinen Şang hanedanı, siyasal egemenliğini “*dinsel öge*” üzerine kurmuştur. Şang kral mezarlarının ortaya çıkarılması, Çin'de de, “*tanrı kral*” örgesinin geçerli olduğunu gösteriyor. Kuşkusuz, egemen sınıfın tanrı ya da tanrı soyundan olması, yönetimin ‘*kut*’u taşımasının göstergesidir. Tanrı ya da tanrı soyundan biri, ölümsüzlerin buyurucu gücünü taşır.³⁵

M.Ö. 1051' de Çu kabileleri, Şang hanedanına başkaldırıp, bu hanedanın egemenliğine son vermişlerdir. Çu'lar, insan kurban etme geleneğini ve tanrı kral motifini ortadan kaldırdı. Ancak, toplumsal yapı, toplumun ‘*kut'tan*’ soyutlanmasına hazır değildi. Bu yüzden ‘*gök'ün oğlu*’ kavramı geliştirildi. Çu'ların ‘*Gök'ün oğlu*’ kuramı, doğal olarak, ‘*gök*’ ve ‘*yer*’ kutlarını doğurmuştur. İmparator, ‘*gök'ün*’ yeryüzündeki vekilidir. Bolluk, barış, iyi koşullar, ‘*Gök'ün oğlu'nun*’ iyiliğini, kıtlık ve savaş, kötü koşullar, kötülüğünü gösterir. Burada, ters işleyen bir düşünüş dizgesi vardır. Kıtlık olunca, savaşta yenilince, halkın geçim darlığına düşmesi kaçınılmazdır ama sorumlusu ‘*Gök*’ değil, imparatorudur. Bolluk varsa, barış sağlanmışsa, Gök'ün oğlu, ‘*gök-yer*’ ilişkisini sağlıklı kurmuştur. Devlet örgütü de, Gök'ün oğlu kuramına göre kurulmuştur. İmparator, Gök'ün yeryüzü düzeni için gönderilmiş vekili ise, ülkenin tüm yöneticileri de, imparatorun vekilleridirler. Soyluların tümü, sarayda görevlidirler. Tümü de, sarayda eğitilirler, sonra yerel yönetimlere gönderilirler. Öyleyse, onların da suçlu olmaları gerekir. Oysa tek suçlu imparatorudur.

Çin, M.Ö. V. yüzyıl ile III yüzyıl arasında, sürekli savaflara sahne olmuştur. Kuşkusuz, bu iki yüzyıl boyunca, birçok kıtlık, birçok yoksulluk olmuştur, yığınlar kırılmış, yerlerinden olmuşlardır. Birçok boy köleleşmiştir. Bu gelişmeler, Gök'ün oğlu kuramını yıprattı. Bu yıpranma, çöküntüye dönüşünce, birçok Çin düşünürü, yeni kuramlar geliştirmiştir. M.Ö. 450'li yıllarda *Mih- Tein*, dinsel özgürlüğü ve ortak mülkiyeti savundu. Meng Tzu (M.Ö. 372-289), bilme sürecinin kökeninin duygusal algı ya da duyular olduğunu söyledi. Meng Tzu Doğuştan yetenek ve bilgiyi kabul ettiği için uzak doğunun idealist düşünürü olarak kabul edilir. Meng Tzu, devletin varlığını korumada halkın rolünü, imparatorun rolünden üstün görür.

³⁵ TİMURÖĞLU, Mitolojide..., s:18

Kötü yönetim karşısında halkın direnme hakkının tanrısal bir buyruk olduğunu savunur.³⁶

Çin düşünce sisteminde önemli bir yeri olan Konfüçyüsçülüğün kurucusu Tung Tzung'dur. Tzung, tanrının istencinden daha yüce bir şey olmadığını, bu istencin de, yeryüzünü yönetme hakkını ayrıcalıklı sınıflara verdiğini ileri sürmüştür. Konfüçyüsçülük, Budacılık ya da Taoculuk gibi bir din olmamasına karşın halen Çin toplumunda saygın yerini korumaktadır. Bu durum “*Devleti soylular değil, bilgeler yönetsin*” fikrini yasallaştırdığı içindir.

Konfüçyüsçülükte bulunan dinsel boşluğu Lao Tzu (M.Ö. VI. Ya da V. yy.) doldurmuştur. Tao Çin felsefesindeki ana kategorilerden biridir. Bu kategori, doğanın yolunu, gidişini, bu gidişe egemen olan yasalarını, yaşamın amacını, ahlaksal değişmezlerini ifade eder. Tao, '*akıl, kanıt (tao li)*' anlamına gelmektedir. Kuşkusuz, toplumsal gelişmeye göre değişmeye uğramıştır. Kimi düşünürler, kavramı, '*ülküsel ilke*', kimileri '*gerçek olmayan varlık*' kimileri '*varlık olmayan şey*', kimileri de '*tanrısal yol*' olarak yorumlarlar. Tzuang Tzu (M.Ö. IV. ya da III. yüzyıl), Taoculuk'u '*nesnel gerçekliğin olmadığı, yaşamın yalan olduğu, gerçek varlığın sonsuz ve bağımsız olarak*', '*tao'dan* (ahlak, töre, yasa) oluştuğu gibi '*çocuksu özdekçi*', gerçekte idealist düşüncelerle yorumlayarak, din durumuna getirdi. Böylece, Çin düşünce tarihinde, din ve felsefe kuramı olarak iki “*Taoculuk*” oluşmuştur. Tao da, “*doğru yol*” olarak içerik değiştirdi. Devlet bilgisi de, Tao'ya göre biçimlenmiştir.³⁷

2.2.3.4. Türk Mitolojisinde Devlet

Orta Asya'da, VI. ve X. Yüzyıllar arasında göçebe olarak dolaşan Türklerin bir devlet örgütüne sahip olduklarını söylemek çok zordur. Ama yine de, Orhun Anıtları ve Bulgut Yazıtı (Soğutça) gibi belgelere dayanarak, İslamlıktan önceki

³⁶ TİMURÖĞLU, Mitolojide..., s:20

³⁷ TİMURÖĞLU, Mitolojide... s:21

Türk devlet düşüncesi üzerine bir şeyler söylemek olanağımız bulunmaktadır. Bunlardan başka, Reşidü'ddin Fazlu'lla'nın *Camiü't Tevarih* ve Kaşgarlı Mahmut'un *Divanü Lügat-it Türk* adlı yapıtlarından çıkarabileceğimiz bilgiler bulunmaktadır. Reşidü'ddin'in tarihinde, Oğuzlar'ın ve Türkler'in tarihleri üzerine önemli bilgiler görüyoruz. En önemlisi de, Oğuz Destan'ından parçalar aktarmıştır.³⁸

Oğuz Destanı, şöyle başlıyor:

Türk tarihçileri ve dili çabuk raviler, şöyle anlatırlar: Nuh Peygamber, yeryüzünü oğulları arasında bölüştürdüğü zaman, büyük oğlu Yafes'e Doğu illerini ve Türkistan'ı verdi. Türkler, Yafes'e "Olçay Han" derler. Olçay Han'ın torunu Kara Han'ın bir oğlu oldu. Üç gün, üç gece, anasının sütünü emmedi, üç gün sonra, anasının Tanrı'nın birliğini kabul etmesini söyledi ve sonra emdi sütünü. Bir yıl sonra konuştu ve adının Oğuz olduğunu söyledi.³⁹

Bu Oğuz'un İslam biçimi, bir de, Şamancı anlatımı var. Doğar doğmaz şarap ister, et yer. Kırk gün sonra ava çıkar ve ormanda bir kız bulur, evlenir.

İslamlıktan önce oluşmuş Oğuz Destanı'nda, Oğuz'un doğuşu şöyle anlatılıyor:

"Günlerden bir gün, Ay Hatun'un göğsü yarılp yavruladı. Erkek oğul doğurdu. Yüzü mavi, ağzı ateş gibi kıızıl, gözleri ela, saçları ve kaşları kara idi. İlk sütü emdi, sonra emmedi. Çiğ et ve şarap istedi."

731 yılında ölen Kül Tigin anıtında Bilge Kaan, halkına şöyle sesleniyor: "Ben, Tanrı 'ya benzer, Tanrı'dan olmuş Türk Bilge Kağanı ." Kendisinin, Tanrı istenciyle hakanlık tahtına oturduğunu bildiriyor. Buradan anlaşılan, Türk yöneticilerine de egemenlik hakkı tanrıdan gelmektedir.

³⁸ TİMURÖĞLU, Mitolojide... s:39

³⁹ TOGAN Zeki Velidi, *Oğuz Destanı*, Enderun Kitabevi, İstanbul, 1982

2.3. DEVLETİN KÖKENLERİ HAKKINDA ÇAĞDAŞ KURAMLAR

Devlet, insanoğlunun tarihini derinden etkilemiş olmasına rağmen, kökenleri henüz tam olarak çözülmüş bir konu değildir. Devletin ortaya çıkışıyla ilgili birçok teori ortaya atılmıştır. Bu teorilerin pek çoğu aslında o teoriyi ortaya atanın önyargıları ya da ideolojik algısıyla ve hatta kimi zaman da ideolojik algısını haklı kılmak uğruna zorlama çıkarımlardır. Konu üzerine çalışan bilim adamlarının tümü tarafından benimsenen herhangi bir *devlet tanımı* bulunmamaktadır. Bu, ister istemez, hemen her bilginin kendi tanımını geliştirmesi gibi bir duruma yol açmaktadır.

Devletin insanlık tarihi kadar eski olduğu söylenmesine rağmen insanlık tarihinin her döneminde devletle birlikte var olmamıştır.

Devlet düşünölemeyecek bir zamandan beri var olan bir şey değildir. İşlerini onsuz gören, hiçbir devlet ve devlet gücü fikri bulunmayan toplumlar olmuştur. Toplumun sınıflara bölünmesine zorunlu olarak bağlı bulunan belirli bir iktisadi gelişme aşamasında, bu bölünme, devleti bir zorunluluk durumuna getirdi.⁴⁰

Devletin kökeni hakkında bize yardımcı olan antropoloji biliminin bugüne kadar bulduğu ve incelediği fosil kayıtları, Homo Sapiens⁴¹ türünün izlerini kırk bin yıl önceye dayandırırken, ilk devletin izlerinin ancak M.Ö. 3000-4000 yılı civarında Mezopotomya'da⁴² ortaya çıktığını göstermektedir.

Devletin kökenine dair elde edilen bilgiler, tarih olarak bir dönemi işaret ediyor olmasına rağmen ortaya çıkışı ile ilgili yeterli veriyi vermemektedir. Dolayısıyla eldeki verilerden yola çıkan araştırmacılar çok

⁴⁰ ENGELS Friedrich, Ailenin, Özel Mülkiyetin ve Devletin Kökeni, Ankara, Sol Yay., 2005, 3.

Baskı, s: 203

⁴¹ Henri Bergson'a göre zekâsını, algıladıklarını bağımsız olarak değerlendirmek için kullanan insandır.

⁴² HALL A. John, IKENBERRY G. John, Devlet....s:23

çeşitli tezler ileri sürmüşlerdir. Ortaya atılan bu tezlerin bazıları kuram olarak bir bütünlük arz ederken kimileri de varsayımdan öteye geçememiştir.

Devletin kökenlerinin ve erken evrelerindeki gelişmesinin ampirik türde bir çözümlemesinin ne zaman yapıldığını görmek için geçmişin fazlaca gerilerine bakmak gerekmez. Maine, Comte ve Spencer bu konuyla daha önce bir parça ilgilenmişlerse de, konunun enine boyuna ilk tartışıldığı kaynak, çalışmasını tarihsel ve antropolojik verilere dayandıran Friedrich Engels'in kitabında bulunmaktadır.⁴³

Engels yapıtında Amerikalı etnolog ve antropolog Lewis Morgan'ın *Ancient Society* (1877) kitabını özetler ve Marks'ın bu kitaptan yapmış olduğu alıntılara dayanan önemli ek bilgilerle ortaya attığı kuramını destekler. Engels'e göre devlet, gelişen özel mülkiyeti koruma gereğinin artması üzerine kurulmuştu. Bu, devletin sınıf toplumunu korumak için geliştirildiği anlamına gelir.

Devlet, sınıf karşıtlıklarını frenleme gereksinmesinden doğduğuna, ama aynı zamanda, bu sınıfların çatışması ortasında doğduğuna göre, kural olarak en güçlü sınıfın, iktisadi bakımdan egemen olan ve bunun sayesinde, siyasal bakımdan da egemen sınıf durumuna gelen ve böylece ezilen sınıfı boyunduruk altında tutmak ve sömürmek için yeni araçlar kazanan sınıfın devletidir. İşte bundan ötürüdür ki, antik devlet, her şeyden önce, köleleri boyunduruk altında tutmak için, köle sahiplerinin devletiydi: tıpkı feodal devletin, serf ve angaryacı köylüleri boyunduruk altında tutmak için soyluların organı ve modern temsili devletin de ücretli emeğin sermaye tarafından sömürülmesi aleti olması gibi.⁴⁴

Engels, toplumsal işbölümünün ortaya çıkması ve üretimin durmaksızın artmasına gerekçe olarak nüfus artışını geçim yollarının gittikçe çeşitlenmesini göstermiştir. Bunun sonucunda iş bölümü gereği, yiyecek üretimine katılmayanların da gereksinimlerini karşılamak için kullanılabilecek bir “artı ürün” ortaya çıkmıştır.

Engels sınıflı topluma ve bunun yanı sıra devletin gelişimine varmış olabilecek başka bir yoldan da *Anti-Dühring* isimli kitabında söz etmiştir. Bu

⁴³ CLAESSEN J.M. Henri, SKALNİK Peter, *Erken Devlet, Kuramlar ve Varsayımlar*, Ankara, İmge Kitabevi, 1993, s:7

⁴⁴ ENGELS Friedrich, Ailenin..., s:201

kitabında özetle işlevsel konumda olan “erkin” zamanla “sömürücü” erke dönüşmesinden söz etmiştir. Kendi sözleriyle ifade etmek gerekirse;

Topluluğun hizmetçisi onun efendisi durumuna gelir; kabile şefleri, toplumun ilkel toplum durumundan sınıf toplumu durumuna geçerek biçim değiştirmesiyle, yöneticilere dönüşürler. Devletin en kaba biçimi, toplumda, içte barışı koruma, dışta savaş yürütme ve [topluma] su sağlama yollarını denetleme işlevlerini gören doğu despotluğudur. Toplumsal işlevler bu organ [savunmanın bu organları-der] kanalıyla toplumdan bağımsızlaşınca toplum üzerinde egemenlik kurma noktasına geçtiler.⁴⁵

Engels, devletin kökenine ilişkin görüşlerinde, askeri gücün, savaşın ve fethin etkisine önemli bir yer vermiştir. Bunu yanı sıra “*Der Ursprung*” (Köken) isimli yapıtında toplumun sınıflara bölünmesinin baş nedeninin “kölelik” olduğunu vurgulamıştır.

Engels, Yunan, Roma ve Cermen tarihlerinden sağlanmış verileri kullanarak, sınıf oluşumunun ve onunla birlikte devlet erkinin doğuşunun; bunun egemen sınıfın üstünlüğünün kalıcı olmasını güvence altına alacak bir siyasal erk gereğini doğurduğunu ana çizgileriyle göstermiştir. Bu konuda Engels şunları ileri sürmüştür:

Devlet, daha çok, toplumun, gelişmesinin belirli bir aşamasındaki bir üründür; bu, toplumun, önlemek yetersiz bulunduğu uzlaşmaz karşıtlıklar biçiminde bölündüğünden, kendi kendisiyle çözülmez bir çelişki içine girdiğinin itirafıdır. Ama, karşıtların, karşıt iktisadi çıkarlara sahip sınıfların, kendilerini ve toplumu kısır bir savaşın içinde eritip bitirmemeleri için, görünüşte toplumun üstünde yer alan çatışmayı hafifletmesi, "düzen" sınırları içinde tutması gereken bir güç gereksinmesi kendini kabul ettirir; işte toplumdan doğan, ama onun üstünde yer alan ve gitgide ona yabancılaşan bu güç, devlettir.⁴⁶

Bu bağlamda değinilmesi gereken bir başka konu da Marks’ın ve bir ölçüye dek Anti-Duhring’de Engels’in ele aldığı “*Asyatik Üretim Tarzı*”dır. Marks; Hint, Çin, İran ve öteki İslam ülkelerinin gelişimlerini ele alırken bu ülkelerdeki devletin özel karakteri üzerinde durmuştur. Marks, köy topluluklarında yaşayan üreticilerin sömürülmelerinin toprak üzerinde özel sahipliğe değil çoğu durumda devleti kişiselleştiren, tanrılaştırılmış ve despotik bir yöneticiye bağlılığa (sadakate)

⁴⁵ ENGELS Friedrich, *Anti-Duhring*, Ankara, Sol Yayınları, 3. Baskı, Ekim 1995,s:204

⁴⁶ ENGELS Friedrich, *Ailenin...*, s: 199

dayandığını ortaya çıkarmıştır.⁴⁷ Ortaya çıkan bu sadakat biçimi haraç-vergi tarzında düzenli ya da düzensiz bir vergi biçimine yol açmıştır. Marks’a göre devlet gelirinin, sulama sistemlerinin örgütlenmesi kadar toplumun korunması için de kullanıldığı ileri sürülen bu sistem ilkel (birincil) toplum biçimlerinden modern (ikincil) toplum biçimlerine geçişi göstermekteydi. Marks bu örgütlenme biçimini “*Asyatik Üretim Biçimi*” olarak adlandırmıştır.

Devletin kökenine dair büyük bir önem ve bütünlük arz eden yaklaşımlardan birisi de Alman Sosyolog Franz Oppenheimer tarafından ortaya atılan “Fetih Kuramı”dır. Oppenheimer, devleti toplumsal eşitsizliği onaylama amacıyla düşünülmüş bir baskı aracı olarak değerlendiren görüşüyle, Engels’e yakın bakış açısına sahipti. Burada sözü edilen toplumsal “eşitsizlik” Oppenheimer’e göre, fetihler dolayısıyla bir halkın başka bir halkı boyunduruk altına almasından doğmaktaydı. Bu boyun eğdirme, yenilen yanın ekonomik olarak sömürülmesiyle sonuçlanmaktaydı. Dolayısıyla devletin temelinde fetih yatmaktaydı. Çoban topluluklar, özellikle onların örgütlenme yeteneklerini hareketlilikleriyle ve etkili vurucu güçleriyle bir araya getirenleri, daha hareketsiz tarımcıları [çiftçi toplulukları] yenilgiye uğratıp boyun eğdirebildiler. Tarımcılar, yenildikten sonra da eski yerlerinde kalarak, bağımlılık konumlarını benimseyip, topraklarını fethedip kendilerini yenenlere haraç (tribute) ödediler. Böyle bir haracı elde etme yolunda gerek duyulan örgüt *devlet* idi.⁴⁸

Oppenheimer’in fetih kuramı pek çok eleştiriye de maruz kalmıştır. Amerikalı antropolog Robert Henry Lowie, bu görüşlere karşı düşüncelerini, birkaç makalede ortaya koydu. Lowie, (a) fethin her zaman devletin oluşumuna yol açmadığını; (b) bazı devletlerin fethin desteği olmaksızın doğup geliştiklerinin anlaşıldığını ve (c) Oppenheimer’in kuramının fetihçi halklarının fetihten önce o ya da bu türden bir tabakalaşmaya uğramış olmaları gerektiğini gösterdi. Bu noktalar Lowie’yi fethin devletin oluşmasından sorumlu tek düzenek olamayabileceği

⁴⁷ CLAESSEN J.M. Henri ve SKALNİK Peter, Erken...,s:11

⁴⁸ OPPENHEIMER, Devlet..., s:61

sonucuna götürdü. Kendisi ise "dernekleşme" (assaciation) olgusunun, yani gönüllü olarak birlikte davranan birkaç halkın devletin oluşmasına yol açmış olabileceği görüşünü ileri sürdü.⁴⁹

Devletin kökeni ile ilgili yapılan araştırmalarda, sulama sistemlerinin organizasyonuna dair yapılan vurguyu Marks'tan başka önemseyen bilim adamları da olmuştur. Bu bilim adamlarından Julian Steward sulamanın yanı sıra evrim ve fetih kavramlarına da kuramında önemli bir roller biçmiştir. Steward'a göre devletin oluşumunda yaşanan evreler şunlardır.

1. Avcılık ve toplayıcılık
2. Başlangıç tarımı
3. Oluşma -devletin oluşması- dönemi
4. Bölgesel çiçeklenme
5. Başlangıç fetihleri
6. Karanlık çağlar
7. Döngüsel fetihler.

Steward'a göre bu evrimci süreçte büyük sıçramalara yol açan düzenek *sulama* idi.

Sulamanın devletin gelişmesine yol açtığı görüşünün şiddetli savunucularından birisi de Karl August Wittfogel'dir. Wittfogel'e göre, çok büyük miktarlarda suyun kullanımının yönetimi uygulamada etkili bir örgütlenmeyi gerekli kılmıştır. Böyle bir örgüt de bir kez ortaya çıkınca, işbölümü, yoğun tarım ve geniş çaplı bir işbirliği gibi karakteristik özellikler taşıyan ve içinde devletin "iş yöneticiliği" rolünü üstleneceği bir "hidrolik ekonomi" kaçınılmaz olarak gelişti.⁵⁰

İçlerinde Gordon Childe, Robert Adams gibi arkeologların da bulunduğu bir

⁴⁹ CLAESSEN J.M. Henri ve SKALNİK Peter, Erken... s:14

⁵⁰ CLAESSEN J.M. Henri ve SKALNİK Peter, Erken... s:15

kısım bilim adamı da devletin gelişimi ile kent toplumunun gelişiminin paralel olduğunu ileri sürmüşlerdir.

Devlet hakkında ortaya atılan kuramlardan evrimci kuramı benimseyenlerden olan Morton Fried “Siyasal Toplumun Evrimi” adlı çalışmasında devletin geçirdiği evrimi özetle şu şekilde sıralamıştır:

1. Eşitlikçi,
2. Mertebeli,
3. Tabakalaşmış ve
4. Devletli toplum aşamaları.

Fried’e göre bir toplumda tabakalaşma, üretim araçları üzerindeki ortak mülkiyetin yerini özel sahipliğin aldığı anda görülmektedir. Bu geçişin en önemli etmeni, Fried’in görüşüne göre, kaynaklar üzerindeki artan bir nüfus baskısı olmuştur.⁵¹

Conrad Phillip Kottak, Fried’in kuramlarını Doğu Afrika’nın Buganda ülkesindeki devletin gelişmesine uygulayarak sınamayı denemiştir. Kottak nüfus artışının, geçim yollarında görülen değişiklikler ve Pazar ekonomisinin gelişmesi gibi etmenlerin, bir mertebe toplumundan tabakalı bir topluma ve sonunda da devlete doğru gelişmesiyle nasıl elele gittiğini göstermiştir.⁵²

Nüfus baskısının devlete doğru giden yolda önemli bir faktör olduğunu savunanlardan olan Robert Carniero’nun kuramı diğer nüfus baskısı temelli kuramlardan biraz daha inceliklidir. Carniero kuramında, nüfus baskısının yanı sıra savaş ve fetih gibi etmenleri de ele almıştır.

Yukarıda sayılan kuramlara genel bir göz atıldığında hepsinin kendisine göre

⁵¹ CLAESSEN J.M. Henri ve SKALNİK Peter, Erken...,s:17

⁵² CLAESSEN J.M. Henri ve SKALNİK Peter, Erken...,s:17

kimi farklılıklar barındırdığı fakat temelinde materyalist açıklamalar geliştirdiği görülmektedir. Bunun yanı sıra materyalist açıklamalardan uzaklaşan kuramsal yaklaşımlar da vardır. Bunlardan birisi olan ve Irving Goldman tarafından geliştirilen “statü rekabeti” kavramı, toplumsal sistemin ardındaki itici güç olarak; “kendilerine statü yüklenmiş ya da kendileri statü elde etmiş kimseler arasındaki çatışmaların” devlete yol açtığı doğrultusundadır.

Materyalist olsun ya da olmasın yukarıda sayılmış olan kuramların kesiştiği ortak nokta hepsinin içerisinde çatışma, rekabet ya da çelişkiye dair bir şeyler barındırdığıdır. Fakat ilkel sosyal örgütlenmeler üzerine çalışmaları bulunan Elman Service isimli bilim adamı bu ortak noktaya katılmamış ve bu alanda, özgün devlet kuramlarından birisini ortaya atmıştır. Service’ın düşünceleri özünde, ekonomik eşitsizliğin siyasal erk yapılarının gelişmesinin asal ögesini oluşturduğu yönündeki kuramların zıddıdır. Service, siyasal önderliğin, başlangıçta, ekonomik farklılıklarla değil kişisel niteliklerle ilişkili olduğu olgusuna dikkat çeker. Bu tür önderlerin ortaya çıkışını, genellikle karşılıklılığa dayanan ve yeniden üleştirici eylemlerin gelişmesi eşlik eder. Service daha sonra şunları ekler: “Önderin konumu, işini iyi ve adaletli yapmasıyla güçlenir”.⁵³ Bu bağlamda Service’ın görüşleri devletin çatışmadan çıktığı kuramından oldukça uzaklaşmış görünmektedir.

Özetle devletlerin kökenleriyle ve erken evrelerindeki gelişmeleriyle ilgili kuramlar çok kaba çizgileriyle, iki kategoriye ayrılabilir:

1. Devleti toplumsal eşitsizlik olgusuna dayandıran kuramlar,
2. Devleti o ya da bu tür bir toplum sözleşmesi olayına dayandıranlar.

Daha açık ve somut belirtmek gerekirse, Engels’in ve Fried’in görüşleri, açıkça, devletin, toplumsal eşitsizlik durumunun sürdürülmesine yarayan bir örgüt

⁵³ CLAESSEN J.M. Henri ve SKALNĚK Peter, Erken...,s:21

olarak geliştiği görüşü çerçevesinde toplanan kategoriye girmekte; bu alanda da, eşitsizliğin ekonomik yönüne ağırlık verilmektedir.

Engels'den Goldman'a, devlet daha çok *içsel* gelişmelerin bir ürünü olarak görülmüşken, gene birinci kategoriye giren öteki yazarlar, devletin *dış* etmenlerden doğduğunu kabul eden kuramlar ileri sürmüşlerdir. Örneğin Oppenheimer ve Carniero, fethin ve savaşın bir halkın ötekisini boyun eğdirmesine ve sömürmesine yol açtığı; bunun, var olan eşitsizlik durumun sürdürerek devlet örgütünü doğurduğu savında bulunmuşlardır. Fethin ve savaşın baş nedeni olarak Carniero, nüfus artışından ve kaynaklar üzerinde, nüfusun bunu izleyen baskısından söz etmiştir.

İkinci kategoriye giren kuramlar, özellikle Lowie ve Service'in kuramları ile temsil edilirler. Bu yazarlar, eşitsizlik ve sömürü gibi etmenlerin varlığını yadsımamakla birlikte, devletin, işbirliğinden ve etkili merkezi yönetimden yararlar elde eden bir halkın ya da toplumsal grubun oluşturduğu yararlı ya da kullanışlı bir dernek olarak doğup geliştiğine inanmaktadırlar.⁵⁴

Devletin ortaya çıkışı ile ilgili tarihsel bilgiler, net bir görüş ortaya atacak kadar belirgin olmadığı için yukarıda sayılan bir takım kuramlar ortaya atılmıştır. Ancak devletin kökeni ile ilgili peşinen reddedilmesi gereken görüşler de vardır. Devletin ırksal bir temele dayandığı, insan “deha”sının bir eseri olduğu ya da “tarihsel bir kaza (rastlantı)” sonucu ortaya çıktığı ve yükseldiği tezleri, devleti, metafizik ve tesadüfî bir şey yapmakta ve böylece bilimsel anlamda onu kavramamıza ve anlamamıza imkan vermemektedir. Oysa devlet, ne esrarengizdir, ne de tesadüfî. O bir dehanın ya da şansın ürünü değil, ama düzenli ve belirli bir kültürel sürecin sonucudur. Tarih bilimi, farklı yerlerde ve farklı zamanlarda (uygun zamanı geldiğinde) birbirlerinden bağımsız olarak devletlerin ortaya çıktığını bize göstermektedir.

⁵⁴ CLAESSEN J.M. Henri ve SKALNĚK Peter, Erken...,s:23

2.4. DEVLETİN TANIMI

Kökenine dair genel kuramların bir kısmının özetini sunduğumuz devlet için kapsayıcı bir tanım yapmak ne kadar zorsa olsa da, en genel anlamda devlet tanımının şu üç unsuru içermesi gerekmektedir: Devlet bir kurumlar bütünüdür; bu kurumlarda devletin kendi personeli çalışır. Devletin en önemli kurumu şiddet ve zorlama vasıtalarını bünyesinde barındıran birimdir. İkinci olarak, bu kurumlar, sınırları coğrafi açıdan belirlenmiş ve genelde toplum denilen bir alanın merkezinde bulunur. Üçüncüsü, devlet kendi toprakları içinde yasa koyuculuğu tekeline almıştır. Bu tekel, tüm vatandaşlar tarafından paylaşılan ortak bir siyasi bir kültürün yaratılmasını hedeflemektedir.⁵⁵

Devlete dair tanım yapmanın zorluğu, aslında, bir tanım yapma denilen şeyin kendi zorluğundan kaynaklanmaktadır. Çoğu zaman bilinçsizce yapa geldiği ya da yaşaya geldiği şeyler hakkında bir tanım yapması istendiğinde insan, zorlanmaktadır. Ve tanımını yapmaya başladığında bu yapılan tanım (her ne kadar yansız bir tanım olduğunu iddia etse de) onun dünyayı anlamlandırma biçiminin tezahürüdür. Bu tezahürün oluşmasında binlerce yıllık insanlık tarihinin bize mirası olan, felsefe ve ideolojilerin alttan alta kendi gösterdiğini görürüz. Bu bağlamda tanıma ayrılmış bu bölümde öncelikle devlete dair felsefi düşüncelerin kısa ve genel özeti verildikten sonra ideolojik yaklaşımlara yer verilecektir.

2.4.1. Devlet Felsefesi

Devlet felsefesinin tarihine daha genel bir düzlemde, en temel uğraklarına odaklanarak bakıldığında, çok genel bir deyişle devletin doğasının dört ana biçimde tasarlandığı görülmektedir.⁵⁶

Bunlardan ilki, devletin doğal bir organizma olarak görülmesine karşılık

⁵⁵ HALL A. John ve IKENBERRY G. John, Devlet..., s:2

⁵⁶ ULAŞ Sarp Erk ve diğerleri, Felsefe..., s: 363

gelmektedir. Söz konusu yaklaşımın en iyi görülebileceği yer Platon'un *organizmacı devlet anlayışıdır*.⁵⁷ Nitekim Platon, devletin bütünüyle insan organizmasıyla eşdeğer bir yapısı bulunduğunu düşünmüş, insan organizmasının “us”, “tin” ve “iştah”tan oluşan üç katlı varlığının aynen devlet organizmasında da bulunduğunu ileri sürmüştür. Platoncu yaklaşımda, devletin doğasını kavramak için insanın doğasına, insanın doğasını kavramak için de devletin doğasına gitmenin zorunlu olduğu düşünülür.

Tarihe mal olmuş ikinci devlet anlayışı, devletin belli hizmetleri vermek amacıyla kurulmuş bir kurumlar dizgesi olarak tasarlandığı *kurumsal devlet anlayışıdır*.⁵⁸ Bu anlayışın temelleri, devletin varlık nedeninin yurttaşlarının mutluluğa ulaşmaları için gereken ahlaksal gelişimi ve olgunluğu sağlamak olarak belirlendiği Aristotelesçi devlet modelinde atılmıştır. Aristoteles'e göre, hiçbir devlet yönetimi uygulamalarından bağımsız olarak iyi ya da kötü değildir; devleti iyi ya da kötü kılan bütünüyle yurttaşlarına sağladığı mutluluğun ölçütüdür.

Üçüncü devlet anlayışı, önde gelen temsilcileri arasında Hobbes, Locke ve Rousseau'nun bulunduğu, *toplumsal sözleşmecî devlet anlayışıdır*.⁵⁹ Bu anlayışa göre doğa durumunda saltık bir özgürlük içinde yaşayan insanoğlu, kendisini bir biçimde sınırlayan hiçbir güç bulunmaması nedeniyle, neyin iyi neyin kötü olduğuna hep kendi çıkarları uyarınca karar vermek durumundadır. Ancak bu temelsiz özgürlük ortamı bir yerden sonra ister istemez insanların çıkarlarının uzlaştırılamayacak bir biçimde çatışmasına yol açacak, dolayısıyla da herkesin herkesle bitmesi asla söz konusu olmayan bir savaş yaşaması gibi insanlık için tam anlamıyla yıkıcı bir ortamın oluşmasına kaynaklık edecektir. İşte bu herkesin herkesle sürekli bir savaş içinde bulunduğu doğa durumundan kurtulmak için, pek çok Aydınlanma düşünürünün gözünde, insanların toplumsal

⁵⁷ ULAŞ Sarp Erk ve diğerleri, *Felsefe...*, s: 363

⁵⁸ ULAŞ Sarp Erk ve diğerleri, *Felsefe...*, s: 363

⁵⁹ ULAŞ Sarp Erk ve diğerleri, *Felsefe...*, s: 363

bir sözleşme yoluyla bir araya gelmeleri akla en yatkın olan davranıştır. Böylelikle insanlar, adına toplum sözleşmesi denilen, geniş bir uzlaşıyla varılmış anlaşmaya bağlı olarak, ortak istençlerini temsil edecek bir gücü, kendileri için hem hakem hem de yönetici olarak belirlemiş olmaktadır. Bu söylenenlerden de anlaşılacağı üzere, Hobbes, Locke ve Rousseau'nun anlayışlarında devlet, doğal bir temeli olmayan bütünüyle insan elinden çıkma yapıntı bir düzenektir. Bu bağlamda devletten yerine getirmesi beklenen temel işlev, yurttaşlarını yan tutmaksızın birbirlerine karşı koruması, aralarındaki anlaşmazlıkları gidererek yaşanan ve yaşanacak bütün çatışmaları ortadan kaldırmasıdır.

Daha yakın dönemlere gelindiğinde, günümüzdeki ulus devletlerin kuruluşu üzerinde oldukça önemli etkilerde bulunan bir devlet anlayışı Hegel tarafından geliştirilen *modern devlet anlayışıdır*.⁶⁰ Söz konusu Hegelci yaklaşımda devlet, kendi bünyesinde belli yetiler, yetenekler ve amaçlar taşıyan, bunlardan daha da önemlisi başlı başına kendisine özgü bir istenci bulunan insanvari bir gövdeye benzetilerek kavramsallaştırılmaktadır.

2.5. KLASİK DEVLET YAKLAŞIMLARI

Devlet hakkında genel klasik felsefi yaklaşımları özetledikten sonra “*Toplumsal yaşamdaki anlam, gösterge ve değerlerin üretim süreci*”⁶¹ olarak ideolojilerin insana, devlete dair neyi üretip sunduğu konusunu irdelemekte fayda vardır.

2.5.1. Liberalizm

Liberalizm “kişiye toplumsal ve ekonomik yaşamın bütün alanlarında kendi etkinliklerini geliştirmesi için en iyi koşulları yaratacağına söz vererek, birey özgürlüğünü güvence altına almak” biçiminde amacı olan bir ideoloji

⁶⁰ ULAŞ Sarp Erk ve diğerleri, Felsefe..., s: 363

⁶¹ EAGLETON Terry, *İdeoloji*, İstanbul, Ayrıntı Yayınları, 1996, s: 14

olarak anlaşılır. Liberalizme göre en temel gerçek “birey”dir ve toplum da hak sahibi bireylerden oluşur. Bireyler kendi “iyi” anlayışları doğrultusunda ve başkalarına zarar vermedikleri sürece istediklerini yapabilmelidir. Devletin görevi bireyler arasında kendi “iyi”leri söz konusu olduğunda ortaya çıkabilecek olan çatışmaları dengelemesi ya da engellemesidir. Bu bağlamda değerlendirildiğinde liberalizme göre devlet, insan eliyle daha rahat ve güvenli yaşamak için icat edilmiş araçsal bir değerdir, onun aşkın ya da kutsal bir niteliği bulunmamaktadır.

John Locke’a göre, insanlar sözleşme ile devleti oluştururken, ona tabiat halinde sahip oldukları hakları koruma ve bu hakları ihlal edeni cezalandırma görevi vermişlerdir. Peki, ama bu hakları devlet ihlal ederse ne olacaktı? Bireyin haklarına karşı bu en güçlü ve örgütlü yapı tarafından gelebilecek olan ihlallere karşı liberalizmin önerdiği şey devletin sınırlandırılmasıdır. Liberalizm için önemli tezler ortaya koymuş olan Adam Smith’in de devlete biçmiş olduğu rol “gece bekçisi” devlet idi.

2.5.2. Marksizm

Marks’a göre devlet hiçbir zaman toplumun genel çıkarlarını temsil eden tarafsız bir güç değildi. Aksine, hâkim sınıfın çıkarları devlette vücut buluyor; bununla birlikte, devletin yarattığı kurallar halkın tamamının çıkarlarından ziyade bir kısmının çıkarlarına hizmet ediyordu.⁶²

Devlet eski çağlarda köle sahiplerinin, orta çağda feodal lordların ve günümüzde de burjuvaların çıkarlarını temsil eden bir kurum olarak işlev görmüştür. Komünist Manifesto’da Marks modern devleti “bütün bir burjuvazinin işlerinin ortak yürütücüsü” olarak değerlendirmiştir. Engels’e göre, proletaryanın iktidara el koymasıyla, üretim araçlarının mülkiyeti devlete geçecek; tüm sınıf ayrımları ve

⁶² HALL A. John ve IKENBERRY G. John, Devlet..., s:10

çatışmaları kaldırılacak ve toplumda sınıf çatışmasının yolu kapatıldığında devlete de ihtiyaç kalmayacaktır. Devrimin tamamlanması, devletin belirli bir sınıf tarafından değil, tüm toplumun temsilcisi haline gelmesi yani gereksizleşmesi ve nihayetinde “sönmesi” anlamına gelecektir.

Marksizm’i bütünleyen kimi zaman da açmaz noktalarında alternatifler sunan Lenin “proletaryanın devrimci diktatörlüğü” olmaksızın “siyasi geçiş sürecinin” tamamlanamayacağını düşünüyordu. Yeni yönetici sınıfın, eski sömürücü sınıfın direncini kırmak, hem de bütün işçileri ve ezilenleri yeni ekonomik sistemin (sosyalizmin) inşasında örgütleyebilmek için iktidarın ve şiddetin merkezi olarak “devlet”e ihtiyacı vardı. Bu bağlamda Marksizm’in devlet tanımı için özetle; sınıfsız topluma giden yolda işlevsel bir araç ve geçici bir kötülük denilebilir.

2.5.3. Faşizm

Faşizm yalnızca olumsuz yönden ideoloji olarak biçimlenen bir eklektik düşünce kanılar bütünü oluşturur. Faşizmin kurucu öğeleri toplumsal dayanışmacılık öğretilerinin ve antidemokratik kuramların etkisi altında oluşmuştur. Irk birlikçiliği (ki bu Hitler’de ırkçılığa varmıştır) liberal demokrasiyi hor gören seçkin tabakacılık ve ulusu devlet ve onun başıyla tanımlanan devletçilik, faşist programların ideolojik iskeletini oluşturur.⁶³ Bu yönüyle Faşizm devleti yücelten, devlete aşkın bir değer yükleyen tek çağdaş ideoloji olmaktadır. Faşizm devlet birey ikileminde bireyi kesinlikle yadsıyarak bireyin varlığının devlet için olduğunu söylemektedir.

2.5.4. Anarşizm

Anarşizmin temel özelliği devlete karşı duyduğu kindir. Anarşist ideoloji, devleti toplumsal sömürünün başlıca kaynağı sayar. Bu ideolojinin temelinde, bireyin toptan özgürlüğü kavramı yer alır. Bu özgürlük, her türlü devlet

⁶³ Devrimler ve Kültür Tarihi Ansiklopedisi, İstanbul, Gelişim Yay., Cilt 1, 1975, s: 20

iktidarını yıkacak bir “kendiliğinden devrim” yoluyla sağlanacaktır.⁶⁴

Proudhon şöyle demektedir:

Yönetilmek demek, gözetlenmek, yoklanmak, araştırılmak, yasalara bağımlı tutulmak, hapse atılmak, bazı inançları kabule zorlanmak, dikkati çekilmek, denetlenmek, değerlendirilmek, paha biçilmeştir. Hem de buna ne yetkisi, ne yeteneği, ne de niteliği olan kişilerce...

Bu yüzden devrim, geçici de olsa yeni devlet iktidarı biçimlerinin konulmasını kavrayamazdı. Bu ideolojinin en önemli temsilcisi olan Bakunin anarşist programın gerçekleşmesi için reformların yeterli olamayacağını, en doğru yolun devlet, mülkiyet ve yönetim kurumlarını yıkacak bir devrim olduğunu öne sürer.

Anarşizme göre en iyi devlet ne sosyalistlerin proletarya diktatörlüğüdür ne de liberallerin minimal devletidir. En iyi devlet hiç olmayandır. Özünde insan doğasının iyi olduğu ve bu iyiliğin sonradan devlet tarafından bozulduğunu söyleyen anarşist ideoloji; insan doğasına duyduğu bu güvenle aynı zamanda, hiçbir ideolojinin bünyesinde barındırmayacağı kadar da ahlaki bir tutumdur da. Devletin yokluğunda, anarşizmin alternatif olarak sunduğu durumu anlamak için insan doğasına duyduğu güveni ve ahlaki tutumunu göz ardı etmemek gerekir. Anarşizm, devletin yokluğunda işleri kotarmak için basitçe tarif etmek gerekirse, gönüllülük temelinde hiyerarşiden yoksun ve insanlığın başının belası olarak gördüğü iktidardan arınmış gevşek örgütler önermektedir.

2.6. MODERN DEVLETİN GELİŞİMİ

İnsanlar günümüze kadar değişik toplumsal yapılar kurmuşlar, çok farklı siyasal, ekonomik, kültürel v.d. kurumlar oluşturmuşlardır. Ancak çoğu geleneksel yapı, süreç, güç ve iktidar ilişkilerini kapsayan bu kurumlar ve toplumlar; kapitalizmin doğuşuyla ondan bir şekilde etkilenmişlerdir. 16. Yy. dan itibaren Batı

⁶⁴ Devrimler ve Kültür Tarihi... s:20

Avrupa’da sahneye çıkan kapitalizm, yaşamın her alanında (ekonomi-politika-bilim-teknoloji-sanat v.d.) yeni oluşumları gündeme getirmiş hatta Modern Ulusal devleti de o türetmiştir. Kapitalizm, giderek bir yaşam tarzı biçiminde egemenliğini öne çıkarmıştır .⁶⁵

Devletin, modern anlamda bir sistem olarak ortaya çıktığı koşullar Ortaçağ’da meydana gelen gelişmelerde yatmaktadır. Ortaçağ döneminde yaşanan ekonomik, sosyal ve siyasal gelişmeler, bir sistem olarak devletin kurulma koşullarını yaratmıştır. Yine devletin temel dayanağı ve birleştirici unsuru olan ulus da bu dönemde devletle beraber olgunlaşmaya başlamıştır. Ortaçağ Avrupa’sında 12. yüzyıldan itibaren ekonomik sistem, kilise ve kentlerde yaşanan gelişmeler, devlet sisteminin gelişerek ulusa dayalı bir sistem haline gelmesine neden olmuştur. 16. yüzyıldan itibaren ise Avrupa’yı tümünden etkileyen Reform Hareketleri, Rönesans, Coğrafi Keşifler ve sonrasında ortaya çıkan milliyetçilik akımı, ulus devlet sisteminin ortaya çıkmasının temel nedenlerinden olmuştur. Genel olarak, dünyada ulus devletin bir sistem olarak kabul görülmesi Fransız devrimleri sonucu ortaya çıkan milliyetçilik akımı sonucudur. Fakat bu sürecin daha iyi anlaşılabilmesi için öncesine kısaca göz atmakta fayda vardır.

2.6.1. Modern Devlet Öncesi “Erken Devlet”

Devlet öncesi birlikte yaşama biçimleri dayandıkları farklı dünya kültürleri doğrultusunda çok çeşitlilik gösterebiliyordu. Dolayısıyla bu biçimleri sınıflandırma çalışmaları da farklılıklar gösterebilmektedir. Max Weber’i esas alan Stefan Beuer şöyle bir tasnif yapmaktadır:⁶⁶

1. Devlet öncesi siyasi birlikler: Şefli Kabileler,

⁶⁵ ÜLKER İ. Halil, “Eğitim ve Kamusal Alan”, Bolu, AİBÜ Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı: 2, 2001-1 s: 7

⁶⁶ Akt. KOÇDEMİR Kadir, Modern Milli Devlet ve Küreselleşme Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara, Hacettepe Üniversitesi, 2004, s. 35

2. Karizmatik Devlet,
3. Geleneksel Devlet I: Kent Territorial Devleti (Patrimonyal Kent Krallıkları, Kent Devleti),
4. Geleneksel Devlet II: İmparatorluklar (Primer İmparatorluklar, Sekundar İmparatorluklar, Modern Sömürge İmparatorlukları),
5. Geleneksel Devlet III. Feodalizm,
6. Rasyonel Devlet.

Modern devlet öncesi biçimlerle ilgili Cemal Bali Akal da şu şekilde bir sınıflama yapmaktadır;⁶⁷

1. Yaratıcısı olmadıkları düşünülen bir Yasa'ya göre düzenlenen toplumlar (a. Öndersiz Toplumlar, b. Uygulama gücü olmayan önderli toplumlar, c. Uygulama gücünü de ele geçirmiş önderli toplumlar)
2. Yaratıcısı oldukları düşünülen bir Yasa'ya göre düzenlenen toplumlar (a. Kişiselleşmiş siyasi iktidar tipi olarak monarşiler, b. Kurumsallaşmış siyasi iktidar tipi olarak modern milli devlet)

Modern Devlet öncesi birlikte yaşam biçimlerinin çeşitliliğinden dolayı sınıflandırmak oldukça zordur. Martin van Creveld konuyla ilgili ara biçimleri ihmal ederek dört ana tip tespit eder.

1. Hükümransız kabileler,
2. Hükümranlı kabileler,
3. Kent devletleri,
4. İmparatorluklar.

Feodalizm modern devlete giden yolun hazırlayıcısı olarak bu sınıflandırmaya dâhil edilmelidir.⁶⁸ Burada modern devletin tarihsel gelişim

⁶⁷ AKAL Cemal Bali, İktidarın..., s35

⁶⁸ KOÇDEMİR, Modern..., s: 35

sürecinin açıklanmasına bir virgül koyarak modern devlete dair bazı ana kavramların açıklanmasına geçmek gerekir.

2.7. MODERNİTE VE ULUS

Ulus devlet ve modernizm kavramları bir biri ile bağlantılı olan kavramlardır. Biri, ötekinin etkileyeni veya etkilenenidir. Dolayısıyla ulus devletin ortaya çıkmasına neden olan etkenler, bir şekilde modernizmin çıkışının da nedeni sayılmaktadır. Yine aynı şekilde ulus devlet olgusunun çözülmeye başlaması modernizmin yıkılışı ve post-modernizmin ortaya çıkışına da sebep olmaktadır.

2.7.1. Modernite Kavramı

Bir süreç olarak *modernite*, ekonomik ve toplumsal koşulları itibariyle esas olarak 16. yüzyıldan itibaren ele alınıp değerlendirilebilir. Felsefi gücünü 18.yüzyıl Aydınlanma Felsefesi'nden alan modernite, akli ve insanı merkez olarak belirlemektedir, toplumsal yaşamı rasyonalize ederek, dini toplumsal yaşamda arka plana iter ve laikliği ilke olarak benimsemektedir. Öznenin ve özgürlük fikrinin yaygınlaşıp güçlenmesi ve bunların tüm siyasal ve felsefi düşüncenin merkezi durumuna gelmesiyle anlamını bulur. Ayrıca terimin gelişen anlamlarının, 18. ve 19. yüzyılların keşifleri ve buluşlarıyla da ilişkili olarak boyut kazanmış olduğunu da belirtmek gerekir. Özet olarak modernite, *düşünsel* olarak Aydınlanma Çağı'na, *politik* olarak Fransız Devrimi'ne ve *ekonomik* olarak da Sanayi Devrimi'ne bağlıdır.

2.7.2. Ulus Kavramı

Ulus devlet kavramını gelişimini açıklamaya geçmeden önce ulus kavramını açıklamakta yarar vardır. Ulus denildiğinde ilişki kurulan kavramlardan biri ırktır. Kısaca ırkın oluşumunu şu şekilde belirtebiliriz; Irk, esas olarak ortak köken ve dil kıstaslarına göre tanımlanan bir kavramdır. Irkın oluşumu kendiliğinden yani tarihsel bir süreç içerisinde ortaya çıkmıştır. Irkın oluşumu, yüzyıllarca hatta binlerce yıl aynı

coğrafi koşullarda, aynı yaşam koşullarında yaşamamanın sonucu olarak toplulukların dilsel birliklerini dolayısıyla ırksal bir bütünlük oluşturmaları sonucu ortaya çıkmıştır. “Yine de ırk kavramı, insan davranışlarını tanımlaması açısından önemli olabilir; bu düzeyde, ırk ‘biyolojik’ bir gerçekliği olsa da olmasa da kültürel bir yapı olarak var olur.”⁶⁹

Ulus kavramı ise; siyasal bir kavramdır. İlk olarak Batı Avrupa’da kapitalizmin gelişmesi, burjuvazinin güçlenmesi ve feodal derebeylerin iktidarına son verilmesiyle ortaya çıkmış bir kavramdır. Feodal dünyada gelişmelerle bağlantılı olarak ekonomik sistemin değişmeye başlamasıyla beraber, geniş alanlarda beraber ve aynı kurallar içerisinde hareket etme ihtiyacını hissettirmiştir. Daha önce yerel olarak bir derebeye bağlı bir araya gelen farklı topluluklar, oldukça geniş yetkilere sahip devlet sisteminin ortaya çıkmasının sonucunda aynı yurdu paylaşan, ortak tarihe sahip, ortak kültüre ve ortak bir geleceğe sahip olan ulus kavramına eriştiler.

Ulus, tarihin belli bir döneminde insanların etkin katılımı ve irade hareketleri ile gerçekleştirdikleri bir oluşumdur. Yine ulus-devlette özellikle 16.yüzyıldan itibaren gelişmeye başlamış toplumsal siyasal bir örgütlenmedir. Uluslaşma, ulus ve ulus devlet süreci ile birlikte bir bütünleşme sonucu, tebaadan yurttaşa dönüşen yeni bir birey yaratmıştır.⁷⁰ Ulus, özgül bir şekilde modern bir kolektif kimlik biçimidir; başlıca tarihsel rolü modern toplumun tikelci ve tümelci yönelimleri arasında dolayım sağlamaktır.⁷¹ İlk örneğini Batı Avrupa’da (Fransa, İngiltere) gördüğümüz millet olma durumu, burjuvazinin tarih sahnesinde

⁶⁹ ERIKSEN, Thomas Hyland, Etnisite ve Milliyetçilik Antropolojik Bir Bakış, Çev. Ekin Uşaklı, İstanbul, Avesta Yayınları, 2004, s.16.

⁷⁰ SAĞ Vahap ve ASLAN, Mehmet, “Ulus, Uluslaşma ve Ulus Devlet”, C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi, Aralık 2001 Cilt:25 No: 2 s. 173.

⁷¹ ARNASON Johann P., “Ulusçuluk, Küreselleşme ve Modernleşme”, çev. Mehmet Küçük, Birikim Dergisi, Sayı 49, 1993 Mayıs, Theory, Culture and Society, C.7, No. 2-3, Haziran 1990, s. 208.

belirmesiyle birlikte gelişen ve bu sınıfın feodaliteyi tasfiye ederek iktidar olmasında belirleyici rol oynayan tarihsel bir kategori⁷² olarak açıklanabilir.

2.8. ULUS DEVLET'E DOĞRU

Ulus devlet kavramına yönelik açıklamalarımızdan sonra ulus devletin tarihsel gelişim sürecine dair yukarıda koyduğumuz virgülden devam etmek gerekirse; Avrupa feodal dünyasında yaşanan ekonomik, sosyal ve siyasal değişikliklerin süreçte önemli rol oynadığını görürüz. Bu dönemde özellikle ekonomide yaşanan değişikliklerin yansımalarının sosyal yaşamdaki etkileri ve bir sistem şeklinde siyasal alanda yer bulması sonucu bütünsel bir sistem olarak, ulus devlet sisteminin oluştuğu görülmektedir. Ulus devlet sisteminin gelişiminin ana kaynağı; ekonominin gelişmesi ve değişmesi sonucu ortaya çıkan burjuva sınıfıdır. Ulus devletin gelişip evrilmesi doğrudan burjuvazinin güçlenmesine paraleldir.

Klasik anlamda feodalitenin ortaya çıkışı Fransa'da 10. yy. İngiltere'de 11.yy.da başlamıştır. Ortaçağ dönemi boyunca yani yaklaşık 500 yıl Avrupa'nın sosyal, siyasal ve ekonomik ilişkileri toprakla örtüştüren ve ortaçağda Avrupa'da yaşam tarzını belirleyen feodalite olmuştur. Feodalitenin temel özelliklerinin başında sosyal yaşamın her alanında kendini hissettiren kilisenin hâkimiyeti, sosyal hayatın parçalanmış yapısı ve ortaçağ feodal dönemin ekonomisinin tamamıyla tarım ekonomisine bağlı olduğu belirtilebilir. Ayrıca toplum sınıflara bölünmüştü ve derebeylik sistemiyle yönetilmekteydi.

Ortaçağ düzeninin sosyal organizasyonu olan feodalite şöyle karakterize edilebilir: Bütün ilişkilerin ve çatışmaların çerçevesini ve her şeyin meşruiyet kaynağını oluşturan, tek, bütün ve bölünmez bir Hristiyan ülkesinin varlığı; iktidarın, hiyerarşik olarak birçok yönetim birimleri arasında dağılımı ve parsellenmesi; kralın dünyevi sahada “evrensel nüfuz” iddiası; papalığın uhrevi

⁷² EKİNCİ Tarık Z., Millet, Milliyetçilik, Devlet ve Anayasa Sorunları, İstanbul, Cem Yayınevi, 2004, s. 21.

sahada “evrensel nüfuz” iddiası; kral ve kilise arasında Hristiyan dünyası ve toplumu üzerinde üstünlük mücadelesi. Ortaçağ düzeninde otorite tektir ama bu tek otorite total ve mutlak değildir. Onun altında bir sürü otorite birimleri vardır. Hepsisi de kendini Hristiyan dünyasının parçası görmektedir. Otoritelerin meşruiyeti Hristiyan toplumunun temeli oluşturan tanrısal buyruklarla ya da kilise doktrini ile açıklanır.⁷³

İşte ulus devlet, Ortaçağ Avrupa’sının bu egemen örgütlenme modeli olan feodalitenin çözülmeye başladığı ve bu modelin en önemli aktörü olan aristokrasinin güç kaybettiği bir dönemde, bu sınıfın yerini alan burjuvazinin güçlenmesi için gerekli olan rekabet dışı bir iç pazar oluşturma ihtiyacının karşılığı olarak ortaya çıkmıştır. Ulus devletlerin siyasal bir sistem olarak yerleşmesinde konjonktürel olarak merkantilizmin, coğrafi keşiflerin, sanayi devriminin, Fransız devriminin mutlak monarşilerin önemli etkileri olmuştur.

2.9. MODERN DEVLETİN ÖZELLİKLERİ

Modern Devlet, Yeni Çağ sonrası gelişmeler içinde belli sorunlar karşısında Batı Avrupa’da ve belli bir tarih kesitinde ortaya çıkmış Devlet modelidir. Belli özellikler göstermektedir. Günümüzde de Devlet’in belirleyici vasıfları olarak bu özellikler tanıtılmaktadır.⁷⁴

Modern devletin en önemli özelliği merkeziliktir. Modern Devlet’ler özellikle Batı geleneği içinde değerlendirildiğinde öncelikle merkezi devletlerdir. Modern devletin bir diğer özelliği Anayasal Devlet olmasıdır. Anayasa ile devletin dayandığı esaslar, işleyişi, siyasetin dayandığı temeller belirli ilkeler etrafında tanımlanmıştır. Modern Devletin başlıca özelliklerinden bir diğeri de yönetimin parlamenter bir işleyiş içinde, meclisle düzenlenmesidir. Modern Devlet dendiğinde aslında hemen akla gelen en önemli özelliklerden birisi ulusal bir devlet olmasıdır. Modern devletin

⁷³ ÇETİN Halis, “Liberalizmin Tarihsel Kökenleri”, C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 3, Sayı 1, 2002, s.80.

⁷⁴ COŞKUN İsmail, Modern Devletin Doğuşu, İstanbul, Der Yay., 1991, s:163

ulusal olma özelliği, Modern devletin toplumsal temelini oluşturan topluluğun özelliklerinin Devlet'e atfedilerek açıklanmak istenmesidir. Bu çerçevede dil birliğinde, kültür beraberliğinden söz edilmektedir. Modern devletin bir başka temel özelliği de laik esaslar üzerine bina edilmesidir.⁷⁵

Charles Tilly,

Belli sınırları olan bir bölgede yaşayan bir nüfusu idare eden bir organizasyon, aynı toprak sınırları içinde faaliyet gösteren diğer organizasyonlardan farklılaşmış; özerk; merkezileşmiş ve bölümleri resmi bir koordinasyon içinde çalışıyor ise, devlettir.

şeklinde bir tanım yapmıştır.

Gianfranco Poggi “Devlet; Doğası, Gelişimi ve Geleceği” isimli eserinde,

İlk olarak, devlet ‘bir organizasyon’dur. ...ortada bir devlet olabilmesi için, siyasal iktidara belli yetkiler verilmiş olması ve bu siyasal iktidarın birtakım kurallar, roller, kaynaklar gibi belli amaçlar doğrultusunda tasarlanmış, farklı, birleştirilmiş ve birleştirici çıkar ve amaçlara hizmet eden düzenlemeler aracılığıyla uygulanması gerekir⁷⁶.

demektedir.

Bu son alıntılardaki devletin yönetme işlevine, organizasyon biçimi ve alanına dair yapılan vurgu bizi Modern Devletin bir başka özelliğine daha götürmektedir. Bu da, yine devletin gelişiminin daha sonraki aşamalarında özellikle vurgulanan bir özelliktir: Devletin idari araçlarının ‘bürokratik’ yapısı.

⁷⁵ COŞKUN İsmail, Modern Devletin..., s: 164-165

⁷⁶ POGGI Gianfranco, Devlet; Doğası, Gelişimi ve Geleceği, Çev: Aysun BABACAN, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yay., 2007, s:7

BÖLÜM III

KAMU YÖNETİMİ

Bu bölümde devletin idari araçlarının bürokratik yapılanması olarak “kamu yönetimi” konunun daha iyi anlaşılması açısından öncelikle kamu ve yönetim olarak ayrı ayrı kavramsallaştırılarak ele alınacaktır. Sonrasında kamu yönetiminin Türkiye’de ve dünyada tarihsel gelişimi konu edilecektir.

3.1. YÖNETİM NEDİR?

En basit anlamıyla yönetim, insanların varlıklarını korumak, geliştirmek, ortak çıkar ve amaçlarını gerçekleştirmek üzere coğrafi bir yer ve sürekliliğe sahip bir şekilde oluşturmuş oldukları toplum kavramı içinde işbirliği, dayanışma ve işleyişi sağlama sürecidir.⁷⁷

Ortak amaçlar yönetimin oluşmasının temel nedenidir. Bu ortak amaçlar ihtiyaçlardır. Her yönetim ihtiyaçları karşılamak için oluşur. Bu ihtiyaçların giderilebilmesi için yönetimin bir takım etkinlikler göstermesi gerekmektedir ki bunlar yönetimin görevleridir. Yönetim, bu ihtiyaçların giderilmesi için saptanan amaçları ve görevleri yerine getirmek üzere meydana gelmektedir.

Yönetim, önceden belirlenmiş amaçları gerçekleştirmek için gerekli olan araçlarla ilgili bir etkinlik ya da bir süreçtir. Kamu örgütlerinin, özel işletmelerin, askeri örgütlerin amaçları birbirinden farklı olsa da, bu örgütlerin amaçlarını gerçekleştirmek için kullandıkları araçlar birbirlerine oldukça benzerlik gösterirler. Bunların her birinde güç ve beceri, örgütlenmiş ve amaca yönlendirilmiştir. Her türden büyük ölçekli örgütte bir biçimsel ve doğal yetki sıra düzeni, işlevsel birimler

⁷⁷ GENÇ, Kamu...,s.7

arasında yarışma, örgütsel ve bireysel değerler arasında çatışma, işbölümü ve uzmanlık söz konusudur. Örgütün işleyişi önceden açıkça belirlenmiş kurallara ve yöntemlere uygun olarak gerçekleşir.

Örgüt, bireysel ve örgütsel görevlerin verimli ilişkilere dönüştürülmesi için oluşturulan bir yapıdır. Yönetim ise önderlerin belirlediği amaçları gerçekleştirmek üzere karar verme ve bireyleri yönlendirme ile ilgilidir. Örgütün, saptanan amaçları etkili ve verimli bir şekilde gerçekleştirip gerçekleştirmediğinin anlaşılması yöneticiler tarafından yapılan denetimler sayesinde mümkün olur. Böylece örgütün, amaçlarını ve görevlerini planlara uygun yapıp yapmadığı, görevin yapılmasında eksikliklerin olup olmadığı anlaşılır ve gereken düzeltme ve düzenlemeler yapılarak yönetimin işleyişindeki pürüzler ortadan kaldırılır. Yönetim içinde zaman zaman bazı birimler ya da bireyler arasında uyuşmazlıklar olabilir. Bu uyuşmazlıklar, yönetimin dinamik yapısında çok kez olumlu etki yapar. Ancak yöneticinin, bu zıtlıkların örgütün işleyişini bozmayacak bir düzeyde tutulmasını ve uzun sürmemesini sağlaması gerekir.⁷⁸

3.1.1. Yönetimin Tarihsel Gelişimi

Bir takım işleri gerçekleştirmek için bir araya gelen insan topluluğunun varlığı ile yönetim faaliyetlerinin başladığı söylenebilir. İlkel toplumların karşılıklı dayanışma ile savunma ilişkilerine girişmeleri yönetsel örgütlenmenin ilk örnekleri olarak kabul edilmektedir.⁷⁹

İlkel toplumlarda, toplumsal düzeni sağlayan bireyin doğaüstü bir güç sahibi olduğu kabul edilmiştir. Tarıma dayalı toplumda, üretim çalışmalarının düzenlenmesi ve artan ürünün paylaşılması için örgütlenme gereksinimi doğmuştur. Madenin bulunmasıyla, tarım ve savaş alanında kullanılabilecek araçların üretilmesi ve hayvan gücünün kullanılması toplumların savunma ve üretimde daha iyi bir biçimde

⁷⁸ ERGUN Turgay, Kamu Yönetimi Kuram/Siyasa/Uygulama, Ankara, TODAİE Yayınları, 2004,s.3

⁷⁹ GENÇ Turan, Kamu ...,s.20

örgütlenmelerini gerekli kılmıştır.⁸⁰

Eski Mezopotamya toplumunda sulama kanalları ve savunma tesisleri yapımında çalışanlar arasında işbölümü yapan yönetim uygulamasının varlığı söz konusudur.⁸¹ Sümerler’de Hammurabi döneminde yazılı belge kullanma uygulaması başlamıştır.⁸² “Yönetimi hem kolaylaştırmak, hem de gelecek kuşaklara aktarmak için kayıt ve rapor işlerini yürüten görevliler oluşturmuşlardır.”⁸³

Eski Yunan düşünürlerinden Sokrat, Platon ve Aristo'nun uzmanlaşmanın önemi, yöneticinin nitelikleri ve yönetimin ilkeleri üzerinde durdukları, Makedonya'lı İskender'in danışman kullandığı Philip'in personel örgütlenmesi sistemini kurduğu bilinmektedir.⁸⁴

Eski Mısırlılarda piramitlerin inşası, hem mühendislik, hem de yönetimdeki başarının simgesi sayılır. “Mısırlıların planlama, örgütleme ve kontrol gereksinmesini anlamış olmaları, yerinden yönetim, yönetimde dürüstlük ve halka iyi davranma ilkesi, yazılı başvurma ve danışman kullanma uygulamaları günümüz yönetimlerinin de temel özellikleridir.”⁸⁵

Eski Çin'de uzmanlaşmaya ağırlık verildiği, yönetimde örgütleme, planlama, yöneltme ve denetim konularına yer verildiği, kamu yöneticilerinin görevlerinin sayıldığı, sistemler, yöntemler ve standartlara olan gereksinmenin Çin'de ileri sürüldüğü görülmektedir.⁸⁶

⁸⁰ BALTA Tahsin Bekir, İdare Hukukuna Giriş, Ankara, TODAİE Yay., 1970,s:20

⁸¹ BALTA, İdare..., s:20

⁸² BALTA, İdare..., s:40-41

⁸³ BURSALIOĞLU Ziya, “Eğitim Yönetiminde Teori ve Uygulama”, A.Ü. Eğitim Fakültesi Yayını, 1974,s:1

⁸⁴ KAYA Yahya Kemal, Eğitim Yönetimi, Ankara, TODAİE Yay., 1984, s:26

⁸⁵ KAYA, Eğitim..., s:25

⁸⁶ KAYA, Eğitim..., s:26

Eski Roma'da devlet, kudret ve otoritesini bürokrasiden ve askeri örgütlenmesinden almıştır. Roma ordusu profesyonel, hiyerarşik bir biçimde örgütlenmiş modern bir bürokrasidir. Roma, gelişmiş bir hukuk ve ekonomik sisteme sahiptir. Roma bürokrasisi, komuta zinciri, merkezden yönetim, örgüt şeması, uzmanlaşma gibi ilkelerle yönetime katkıda bulunmuştur.⁸⁷

Hazreti İsa'nın insan ilişkileri ve komuta birliğine verdiği önem, Hazreti Muhammed'in hak ve adalet ilkeleri, toplumsal dayanışma ve demokratik denetim konularındaki titizliği günümüz yönetiminde de aranan niteliklerdir.⁸⁸ Farabi, El Medinetül Fasıla adlı kitabında yöneticinin özelliklerini açıklamış, yerel yönetim-çevre ilişkileri üzerinde durmuş, yöneticinin zeki, güzel konuşma yeteneği olan, ahlaklı ve beden yapısı uygun özellikler gibi doğuştan ve sonradan kazanılan niteliklerini saymıştır.⁸⁹ Nizamülmülk Siyasetname'sinde, yönetimde şikâyet kapısının halka açık bulundurulması, astların çalışma ve davranışlarının gözetim ve denetlenmesi gerektiğini belirtmiş, lider-grup ilişkilerini, statünün önemini, karar vermede iyi bir iletişim ve bilgi toplama sisteminin rolünü dikkatli ve tedbirli davranılmasını, danışmanın önemi ve gereğini vurgulamıştır.⁹⁰

Gazali, Nasihat ül Mülk adlı kitabında yönetici nitelikleri, yönetimde adalet ve araştırmanın önemini belirtmiş, danışmanlık konularında görüşler ileri sürmüştür. İbn'i Haldun Mukaddime'sinde yönetimin sınıflandırılmasından, ilkelerinden, liderliğin koşullarından, lider davranışlarından lider-grup ilişkilerinden ve yöneticinin gelir getirici işlerle uğraşmamasından söz etmiştir.⁹¹

Venedikliler, yönetimde maliyet hesapları, denetim ve personel konularına bazı katkılarda bulunmuşlardır. Sir Thomas More *Utopia* isimli eserinde ideal yönetimin

⁸⁷ ALLEN L.A., *Management and Organization*, (New York: MC.Graw Hill, 1958), s.9-10, Aktaran: BURSALIOĞLU, Eğitim Yönetiminde..., s.2

⁸⁸ ERGUN Turgay ve POLAT Aykut, *Kamu Yönetimine Giriş*, Ankara, TODAİE Yay., 1978, s:44-45

⁸⁹ BURSALIOĞLU, Eğitim Yönetiminde..., s:3

⁹⁰ KAYA, Eğitim..., s:27

⁹¹ GENÇ, Kamu..., s:22

tanımını yapmış, Machiavelli ise *Prens* adlı yapıtında yönetimle ilgili konulara değinmiştir.

Osmanlılar da başarılı bir örgütlenme ve etkili bir yönetimde döneminin ölçülerine göre güçlü, verimli, dinsel hoşgörüye dayalı ve zengin bir kültüre sahip imparatorluk kurdular.⁹²

Batılı düşünürlerden, Sir James Steuart, otoritenin kaynağı kuramına, Adam Smiht ise *Milletlerin Serveti* adlı kitabında iş bölümü, uzmanlaşma ve denetim konularındaki görüşleri ile yönetime önemli katkılarda bulunmuşlar ve günümüz yönetim bilimcilerine ışık tutmuşlardır.⁹³

3.1.2. Yönetimin Konusu

Yönetimin konusu, yönetimin varoluş nedenleri irdelenerek bulunabilir. Yönetimin varoluş nedeni ise insan ihtiyaçlarını karşılamaktır. Yönetim ihtiyaçtan kaynaklanır, yönetimin gerçekleştirmek zorunda olduğu bu ihtiyaca yönelik amaçlar ve görevler vardır, bu görevleri yapacak bir örgüt gerekir, bu örgütte benzer görevlerin bir araya getirilerek verimliliği arttıracak işbölümü yapılmalı ve işe uygun personel alınmalıdır. Böylece örgütün etkili ve verimli çalıştırılması yani örgütün işleyişinin sağlanması gerekmektedir. Kısaca yönetimin konusu saptanan ihtiyaçların giderilmesine yönelik amaçlar, görevler, örgüt, personel ve işleyiştten oluşmaktadır.⁹⁴

Amaçlar, örgütün gerçekleşmesi istenen hedefleridir. Bu hedefler ihtiyaçların gerçekleştirilmesine yöneliktir. Yönetim içinde amaçların akıllıca belirlenmesi, ihtiyaçlarla paralel olması ve de örgütün çoğunluğuna ait olması oldukça önemlidir.

⁹² KAYA, Eğitim...,s:72

⁹³ BURSALIOĞLU, Eğitim Yönetiminde..., s:3

⁹⁴ GENÇ, Kamu, s.10

Görevler, her örgütün amaçlarını gerçekleştirmesi için yapması gereken eylem ve işlemlerdir. Görevlerin en iyi şekilde gerçekleştirilmesi ile amaçlar belirlenen şekilde gerçekleştirilmiş olur.

Örgüt, bireylerin ihtiyaçlarını karşılamak ve ortak amaçlarını gerçekleştirebilmek için, coğrafi bir yerde bir araya gelerek oluşturdukları topluluktur. Yönetim ve örgüt iç içe kavramlardır. Yönetim ortak amaçlı insanlardan oluşan örgütsel yapı ve örgütsel amaçların akılcı yollardan gerçekleştirilmesi için gösterilen bir dizi süreçten oluşmaktadır. Yönetim kavramı içinde en büyük örgüt ise devlettir.

Personel, örgütün amaç ve görevlerini yerine getirecek insan unsurudur. Yapılacak işin niteliklerine, sayısına uygun personel seçmek, eğitmek, motive etmek örgütün işleyişi için oldukça önemli konulardır. Yönetim bu konuda oldukça zorluk yaşayabilir, çünkü tamamen insanla ilgili bir unsurdur.

İşleyiş, örgüt amaçlarının gerçekleştirilebilmesi için örgütün etkili ve verimli bir şekilde işletilmesidir. Gerek özel sektörde, gerekse kamu sektöründe yönetimin işleyişinin aksamadan ve amaçlanan şekilde devam edebilmesi için yönetim biliminin kuram, kavram ve yöntemlerinin örgütün tamamına uygulanması gerekir.⁹⁵

3.1.3. Yönetimin İşlevleri

Yönetim, insanları belli bir amaca doğru yöneltten bir dizi işlevden oluşan bir toplumsal süreçtir. Bu işlevler, planlama, örgütleme, yöneltme (önderlik) ve denetim olarak belirlenmiştir. Tüm örgütler için bu işlevlerin yaşamsal bir önemi mevcuttur. Planlama işlevi, amaçların tanımlanması ve açıklanması, programların düzenlenmesi, kullanılacak araçların ve yöntemlerin belirlenmesi gibi konularda verilecek çeşitli kararları kapsar. Örgütleme işlevi, hazırlanan planların uygulanabilmesi için gerekli

⁹⁵ TORTOP Nuri ve diğerleri, Yönetim Bilimi, Ankara, Yargı Yayınevi, 1999, s.3

etkinlikleri, yönetim birimleri içinde toplamak, başka bir deyişle, uygun yapıyı kurmak ve bu birimlerdeki yöneticiler ile çalışanlar arasındaki ilişkileri belirlemektir. Örgüt üyelerinin, iyi bir önderlik ve iletişim kalıbı içinde, örgüt amaçları doğrultusunda güdülenmeleri ve özendirilmeleri de gerekir. Yönetimin doğrudan doğruya insan ögesiyle ilgili bu işlevi, yöneltme ya da yönlendirme işlevi olarak adlandırılabilir. Yönetim, örgütün amaçlarını gerçekleştirebilmek için bazı başarı ölçütleri koyar. Örgütün beklenen başarı ölçütlerine ne ölçüde ulaştığını saptamak için, bu ölçütlerle yapılan işlerin bir karşılaştırmasının yapılması da yöneticinin denetim görevini oluşturur. Yönetim işlevlerinin her birinin başarısı diğer işlevlere bağlıdır. Yönetim bir süreçtir ve bu sürecin niteliğini daha iyi anlamak için onun planlama, örgütleme yöneltme ve denetim gibi işlevlerine bakmak gerekir. Örgüt ise bir yapıdır, tamamıyla insanla ilgili bir yapıdır, bu nedenle durağanlığı değil, dinamizmi temsil eder. Bu dinamizmi sağlayan ise yönetimdir.⁹⁶

Kamunun siyasalarının belirlenmesi ya da kamunun ihtiyaçlarının karşılanması için örgütlerin kurulması işi devletin gelişimiyle paraleldir. Devlet biçimleri ya da devlete dair düşünceler gelişip yetkinleştikçe “kamu yönetimi” olgusunun da gelişip yetkinleştiği gözlenmektedir. Bu bağlamda izleyen bölümde öncelikle “kamu yönetimi” konusu, kamu ve yönetim olarak ayrı ayrı kavramsallaştırılarak konunun kökenine dair açıklamalar yapılacak ve sonra devlet biçimlerinin geçirdiği evrim paralelinde kamu yönetimi olgusunun aldığı biçimler ele alınacaktır.

3.2. KAMU KAVRAMININ KÖKENİ

Kelime olarak "kamu", Türkçede, hep, bütün; bir ülkedeki halkın bütünü; halk, amme gibi anlamlara gelmektedir. "Kamu düzeni", toplumun bütününe ilgilendiren düzeni; "kamu sektörü" devlet eliyle yürütülen ekonomik faaliyetlerin bütünü; "kamu personeli", devlet hizmetinde çalışan görevlileri, "kamuoyu", belli bir konuda

⁹⁶ ERGUN Turgay, “Kamu Yönetimi...” a.g.e., s.4-5

toplumun büyük bir kesimince benimsenen görüş, tavır ve inançların toplamını; "kamu tüzel kişileri", kamu yararı amacına dönük insan ve mal topluluklarını; "kamu hukuku", devletin kuruluş ve işleyişini, öteki devletlerle, kamu tüzel kişileri ve özel kişilerle olan ilişkilerini düzenleyen kuralların bütünü anlatmaktadır.⁹⁷

Kamu, hukuki bir terim olarak “herkese açık” anlamına gelir. Latince *privare* (bir şeyi kendine mal etmek) sahip özelin karşısında bir şeyi; herkese mal etme anlamıyla kendi sınırlarını çizer.⁹⁸ Özer Ozankaya tarafından kamu, “topluluk oluşturuca ortak çıkarlar çevresinde oluşan ve üyeleri bu ortak çıkarlar konusunda karar birliğine ulaşmak için etkileşimde bulunan toplum kesimi” olarak tanımlanmıştır.⁹⁹

Latince' de insan nüfusu anlamındaki *poplicus* ve *populus'tan* Batı dillerine *public* olarak geçen kamu sözcüğü, insanların oluşturduğu bir bütün, bir bütün olarak insanları ilgilendiren şeyler, kamusal sergileme ya da aleniyet gerektiren ilgiler anlamlarını taşımıştır.¹⁰⁰ “Kamu” sözcüğünün İngilizce’de bilinen ilk kullanımı “kamu”yu toplumun ortak çıkarı ile bir tutmaktadır. Fransızca’da “le public” sözcüğünün anlamları da hemen hemen aynıdır. “Le public”, Rönesans döneminde yaygın olarak ortak çıkar ve politik topluluğu ifade etmiş ve giderek toplumsal yaşamın özel bir bölgesi haline dönüşmüştür.

Kamu kavramının tarihsel kökenine baktığımızda Yunan şehir devletleri karşımıza çıkmaktadır. Olgun Yunan şehir devletinde, özgür vatandaşların ortak kullandığı (koine) polis’in alanı, tek tek şahıslara ait olan (idia) oikos’un alanından kesin olarak ayrılmıştır. Kamusal hayat “bios politikos”, pazar meydanında, Agora’da cereyan eder, fakat mekânsal olarak bağlanmış değildir. Kamu, mahkeme

⁹⁷ ERYILMAZ Bilal, Kamu Yönetimi, İzmir, Üniversite Kitabevi, 1994, s: 4

⁹⁸ SARIBAY Ali Yaşar, Kamusal Alan Diyalojik Demokrasi ve Sivil İtiraz, İstanbul, Alfa Yayınları, 2000, s.3

⁹⁹ HANÇERLİOĞLU Orhan, Felsefe Ansiklopedisi Cilt:3, İstanbul, Remzi Kitabevi, 2000, s.196

¹⁰⁰ BAŞKAYA Fikret, (Ed.), Kavram Sözlüğü, Ankara, Özgür Üniversite Yay., 2005, s:269

ve meclis görüşmeleri biçimine de bürünebilen müzakerelerde oluşabileceği gibi, savaşta veya savaş oyunlarındaki gibi ortak eylemlerden de oluşabilmektedir.¹⁰¹

Yunanlıların bilincinde kamu, özel alanın karşısında bir özgürlük ve istikrar alemi olarak yükselirken, her şey ancak kamunun ışığında ortaya çıkmakta ve herkesin gözüne orada görünmekteydi. Kamu, sorunların vatandaşlar arasındaki konuşmalarda dile getirildiği ve şekillendiği bir alan olarak ortaya çıkmıştır.¹⁰² Yunan uygarlığı bu özelliği itibarıyla kamunun oluşumunu kendi içinde barındırmakta ve kamusal ve özel kategorilerinin oluşumuna da kaynaklık etmektedir. Yunan uygarlığı bu yönüyle birçok uygarlığı özellikle Helenistik hükümdarlıklar aracılığı ile etkisi altında bırakmıştır. Etkilenen bu uygarlıkların başında da Roma İmparatorluğu gelmektedir. Yunan kültürünü özümseyen Romalılar, onu aynı zamanda Batı'ya da geçirmişlerdir.¹⁰³

Ortaçağa gelindiğinde aleniyet ve sergileme anlamında önemini koruyan kamunun temsilcisi, feodal lord olmuştur. Kamu, burjuvazinin gelişmesi, hükümdarların mülkleriyle kamusal mülklerin ayrılması sonucunda saray değil, devlet anlamında kullanılmaya başlanmıştır. Aydınlanma düşüncesinin kamu sözcüğüne katkısı ise, kamuyu akıl yürüten bir yurttaşlar gövdesi olarak görmektir. Toplumsal birlikteliğini ussal tartışmaya ya da müzakereye katılma üzerine temellendiren kamu, yeni bir anlam kazanmıştır; artık topluluk, halk, devlet gibi kavramlardan ötede, mekânla ya da tanışıklıkla sınırlanmayan söylemsel bir ortaklaşmaya karşılık gelmektedir.¹⁰⁴

Kamu kavramı anlamında yaşanan gelişmelerde yirminci yüzyıla gelindiğinde, kamu kavramının ancak bu yüzyılın ortalarına kadar uzanan toplumsal

¹⁰¹ HABERMAS Jürgen, Kamusal Yaşamın Yapısal Dönüşümü, Çev: Tanıl Bora, İstanbul, İletişim Yayınları, 1997, s.60

¹⁰² HABERMAS, Kamusal Yaşamın..., s.61

¹⁰³ TANILLI Server, Uygarlık Tarihi, İstanbul, Çağdaş Yayınları, 1997, s.34

¹⁰⁴ BAŞKAYA, Kavram..., 270

mücadelelerle günümüz demokrasilerindeki kapsamına ulaşmıştır.

Kamu kavramının bu gelişimi kamu yönetimi olgusunun da gelişimi anlamına gelmektedir. Bu durum dolayısıyla devletin, kamu yönetimi anlamında üstlendiği görev, yetki ve sorumluluklar anlamında da değişiklikler yaşanmasına sebep olmuştur.

3.3. KAMU YÖNETİMİ KAVRAMI

Kamu yönetimi, devletin kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzel kişilerinin yürütmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevleri, memurlar ve diğer kamu görevlileri eliyle yerine getiren yönetim dalıdır. Kamu yönetimi, devlet aygıtının yasama ve yargı dışında kalan kısmıdır, matematiksel bir ifade ile devlet eksi yasama ve yargıdır. Kamu yönetiminin genel amacı kamuya yararlı olmaktır. Kamunun ihtiyaçlarını gidermek için, topluma ve onu oluşturan bireylere hizmet götürmeye çalışır. Bireyler kamu yönetimine, çeşitli alanlarda ve düzeylerde katılarak katkıda bulunurlar. Kamu yönetimi hizmetleri yürütürken bireyin çıkarından çok toplumun çıkarlarını göz önünde bulundurur. Bireysel ve toplumsal çıkar çatıştığında, toplumsal çıkardan yana olur.¹⁰⁵

Kamu yönetiminin temelde iki yönü bulunmaktadır. Bunlardan birincisi “işlevsel”, diğeri ise “yapısal” yöndür. İşlevsel bir kavram olarak kamu yönetimi, genel kuralları (yasaları) ve kamu politikası kararlarını uygulama sürecidir. Genel kurallar, bu süreç vasıtasıyla ferdi olayların çözümüne ilişkin özel kararlara dönüşmektedir. Bu bağlamda kamu yönetimi, geniş anlamdaki yönetim sektörünün siyasi ortamında yer almaktadır. Bu yönüyle kamu yönetimi, kamu politikalarının belirlenmesinde önemli bir role sahiptir ve böylece siyasi sürecin bir parçasını oluşturur. Kısaca kamu yönetimi, işlevsel anlamda kamu politikalarının belirlenmesi ve yürütülmesi sürecidir.¹⁰⁶

¹⁰⁵ ÖRNEK Acar, Kamu Yönetimi, İstanbul, Meram Yay., 1994, s.9

¹⁰⁶ ERYILMAZ Bilal, Kamu..., s:7

Kamu yönetiminin, yapması gereken hizmetleri yerine getirebilmesi için kendisine bazı yetkiler tanınır. Bu yetkilerin kötüye kullanılmaması için, kamu yönetiminin hukuk kurallarının sınırları içinde kalması, objektif, tutarlı ve güvenilir olması gerekir. Kamu yönetiminin hukuka aykırı davranışlarına karşı bireyin korunabilmesi için, kamu yönetiminin yargı denetimine tabi tutulması lazımdır. Kamu yönetiminin görevleri, hukuka uygun olarak ve bir isteğe bağlı kalmaksızın sürekli olarak yürütülür.

Kamu yönetimin amacı, kamu hizmetlerinin etkili ve verimli bir şekilde yürütülmesini sağlamaktır. O halde, kamu hizmeti, kamu yönetiminin varoluş sebebi ve temel kavramlarından biridir. Devletin ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının yürütmekle yükümlü oldukları hizmetler, kamu hizmetidir. Kamu hizmeti, bir kamu kurumunun kendisi tarafından doğrudan yürütülebileceği gibi, onun yakın gözetimi altında özel girişim eliyle de yürütülebilir.

Kamu yönetiminin sürekliliği asıldır ve kamu yönetiminin belli başlı görevi hükümetin günlük işlerini yürütmektir. Yasama, yargı ve yürütmenin bir kısmı (hükümet), bir süre çalışmasa ve faaliyetlerini durdursa bile, yönetim işlediği sürece devlet ve toplum düzeni devam eder. Fakat yönetim durursa, o zaman toplum düzeni sarsılır ve anarşi olur.¹⁰⁷ Bu nedenle kamu yönetimi, ülkenin her yanına yayılan ve kişilerin hemen her an ilişki içinde bulundukları sürekli görev yapan kuruluşlardır. Bir kamu yönetimi sisteminde kuruluşlar merkezi ve yerel yönetim olarak düzenlenir. Merkezi hizmetler bakanlıklarca, yerel hizmetler ise yerel yönetimlerce yürütülür. Ancak uygulamada kamu hizmeti kavramının merkezi ve yerel kamu hizmetleri olarak ayrılması güçlük yaratmaktadır. Bu tür durumlarda devletçe ulusal düzeyde yürütülmekte olan birçok hizmet, bakanlık yapıları içinde görülmeyen özel statülü kuruluşlar tarafından gerçekleştirilir. Bu tür kuruluşlar hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları olarak adlandırılır. Ancak hangi hizmetlerin merkezi,

¹⁰⁷ BALTA, İdare..., s:19

hangi hizmetlerin yerel olduğu zaman zaman tartışıldığı gibi, uygulamalar ülkeden ülkeye de değişim göstermektedir. Bu nedenle, bir örgütler bütünü olan kamu yönetimi; merkez, taşra, hizmet yerinden yönetim ve yerel yönetim kuruluşlarının tümünü ve bunların etkinliklerini içeren kapsayıcı bir kavram olarak düşünülmelidir.¹⁰⁸

3.4. DEVLET BİÇİMLERİ VE KAMU YÖNETİMİ İLİŞKİSİ

Devlet, üzerine pek çok farklı görüş belirtilmiş olsa da en genelde toplumun ortak ihtiyaçlarının karşılanması için oluşmuş bir örgüttür. İlkel toplumlardan, günümüz toplumlarına kadar gelişen insan nüfusu, aralarında işbölümü, işbirliği ve dayanışma yolu ile devlet denilen örgütlenmeyi gerçekleştirmiştir. Önceleri, aile, sülale, kabile, köy, kasaba, şehir toplumlarının örgütlenerek giderdiği ortak ihtiyaçlar, günümüzde büyümüş toplumların, şehirlerden oluşan karmaşık yapılarını yönetmek için oluşturulmuş Devlet denilen büyük örgütler tarafından karşılanmaktadır.

Birlikte yaşama arzusu taşıyan insanlardan oluşan her toplumun öncelikle başka toplumların kölesi olmamak için dış güvenlik ihtiyacının karşılanması gerekir. Bu durum toplumun silahlı kuvvetler oluşturmasını gerektirmiştir. Aynı şekilde toplumun içte huzur, sükûn, dirlik, düzen ve güvenliğinin sağlanması için de iç güvenlik kuruluşları gerekmiştir. Bunlarla birlikte, adalet ve eşitliğin sağlanması için yasalara ve bu yasaları uygulayacak mahkemelere, sağlıklı bir toplum için sağlık kuruluşlarına, gelişmek için eğitim kurumlarına ihtiyaç duyulmuştur.¹⁰⁹

Yukarıda sayılan tüm bu görevler ve hizmetler bir sistem olarak devletlerin varlığının ve devamının da ana dayanaklarıdır. Tarih boyunca devletlerin biçimsel gelişimine paralel olarak verilen bu hizmetler ve yerine getirilen bu görevler de hem nitelik, hem nicelik hem de kim tarafından ne şekilde yerine getirildikleri

¹⁰⁸ GENÇ , Kamu..., s.16

¹⁰⁹ GENÇ , Kamu..., s.89

bakımından değişiklikler göstermiştir. Devlet yetkilerinin kullanıldığı sınırları belirli bir arazi parçası, ülke içerisinde yerleşmiş insan topluluğu ve siyasi otoriteyi ve zorlama gücünü elinde bulunduran bir siyasi ve hukuki teşkilatlanma gereklidir. Bu kısaca devletin siyasi ve idari yapısıdır.¹¹⁰ Hiçbir sistem ya da yapı kuralsız işlemediğine göre, devlet yönetimini de kuralsız düşünmek mümkün olmamaktadır.

Devlet biçimlerinin belirlenmesinin önemli ölçütlerinden olan siyasi yapı incelendiğinde; Devletin ekonomik alandaki güç ve yetkilerinin, yani devlet yönetiminin kapsamının sınırlı olduğu bir ekonomik düzen "*liberalizm*", bunun tersi ise, yani devletin ekonomik güç ve yetkilerinin geniş olduğu, aynı zamanda sınırsız ya da aşırı devlet müdahalesinin söz konusu olduğu bir ekonomik düzen ise "*totalitarizm*" anlamına gelmektedir. Daha kısa olarak totalitarizm sınırsız devlet, ya da aşırı müdahaleci devlet demektir.¹¹¹

Bir başka yazara göre devlet şöyle sınıflandırılmıştır: Günümüzde iki türlü devlet örgütlenme biçimi vardır. Bunlardan ilki mülki devlettir. Burada tüm üretim araçları devletin mülkiyetindedir. İkinci devlet örgütlenme biçimi olan kapitalist sistem devlet yapısında ise, devlet mülk sahibi olmayıp sadece aracı rolü üstlenir. Böyle devletler ne fakirdir, ne de zengin, zira bir kesimden alıp, diğer kesime hizmet götürür.¹¹²

Konuya görev ve fonksiyonlar açısından yaklaşıldığında aşağıdaki devlet modellerinin söz konusu olmaktadır:

- Minimal Devlet
- Sınırlı Sorumlu Devlet
- Müdahaleci Sosyal Devlet (Karma Ekonomi)

¹¹⁰ AKTAN Coşkun Can, Müdahaleci Devletten Sınırlı Devlete, İstanbul, Yeni Türkiye Yay., 1998, s:22

¹¹¹ AKTAN, Müdahaleci..., s:71

¹¹² ÖNDER İzzettin, Devrimci Cumhuriyetin Eğitim Politikaları, İstanbul, Kaynak Yayınları, 1998, s.209

- Aşırı Müdahaleci Sosyal Devlet
- Sosyalist Devlet.¹¹³

Kamu yönetiminin hem niteliksel hem de niceliksel yapılanması da yukarıda sayılan devlet biçimlerine göre konumlanmaktadır.

Devlet yapılanmasındaki farklılıkları kamu yönetimindeki bürokratik yapılanma bağlamında değerlendiren Ülker ise konuya şu açıdan yaklaşmaktadır.

Feodal devlet ve toplum düzeni yerini burjuva toplumuna bırakınca, devletin ana fonksiyonu bu düzeni korumak, geliştirmek ve işletmek olmuştur. Devlet bu fonksiyonu, askeri ve sivil bürokrasi araçlarını yaratıp kullanarak yürütmektedir. Ekonomik güce sahip egemen sınıflar orta sınıfları kendi ideolojisine bağlamak ve düzeni devam ettirmek için devlet bürokrasisini bu sınıf üyeleriyle doldurmakta ve onlara birtakım ayrıcalıklar tanıyarak halktan kopmalarını sağlamaktadır. Böylelikle egemen sınıfın güdümünde oluşan devlet bürokrasisi toplumsal yabancılaşmaya sebebiyet vermekte ve insanları yaşantılarının kendi kontrol ve anlayışlarının dışında düzenleyerek, başka alternatifin olmadığı konusunda düşünmeye ve davranmaya zorlanmaktadır. Bu durum da, devletin giderek ekonomik gücü elinde tutan elit grup yanlısı politikalara kaymasını ifade etmektedir.¹¹⁴

Çağdaş toplumların yönetiminin, "hukuk devleti" anlayışı ile sürdürüldüğü düşünülürse, hukuk olmadan hiçbir yönetimin olamayacağı kolayca anlaşılmış olur. Konuya devletin hukuki durumu açısından yaklaşıldığında; Özellikle, demokratik düzenin egemen olduğu toplumlarda, yönetimin hukuka bağlılığı ilkesi kabul edilmiştir. Artık, günümüz yönetimleri, toplumları, hukuk düzeni içerisinde ve hukuka uygun olarak yönetmek zorundadır.¹¹⁵

Öğretide, yönetimin hukuka bağlılığına, "hukuk devleti", yönetimi hukuka bağlı olmayan devletler için de "polis devleti" deyimini kullanılır. Hukuk devleti, tarihsel bir süreç içinde polis devleti anlayışından sonra ortaya çıkmıştır. Kara Avrupa'sında, Polis devleti anlayışından önce, "Mülk Devleti" anlayışı egemendi.¹¹⁶

¹¹³ AKTAN, Müdahaleci..., s:167

¹¹⁴ ÜLKER Halil, "Siyasi İktidar-Bürokrasi İlişkisi", Ankara, TODAİE, Kamu Yönetimi Disiplin Sempozyumu Bildirileri, Cilt II, Aralık 1995, s:186

¹¹⁵ GENÇ, Kamu..., s.32

¹¹⁶ GÖZÜBÜYÜK Şeref, Yönetim Hukuku, Ankara, S Yayınları, 4. Baskı, 1991,s:18

Kamu gücünün ne şekilde kullanılacağına kurallara bağlanması anlamında “hukuk” kamu yönetimine de yön veren en önemli etkenlerden biridir. Hukuki durumları bakımından değerlendirildiğinde devlet biçimleri ve kamu yönetimi ilişkisi şu şekildedir.

Mülk Devleti Anlayışı: Mülk devleti anlayışı, ortaçağın derebeylik sistemine dayanır. Derebeylik rejimi, esas olarak, belli bir toprak parçasının, askeri ya da mali bir takım hizmetler karşılığı olarak verilmesinden doğmuştur. Bunun yanında bazı kentler, çeşitli yollarla özerklik elde etmişlerdir. Böylece kamu gücü, en büyük derebeyi olan hükümdar, derebeyleri, kilise ve ayrıcalıklı kentler arasında bölünmüştür. Hükümdarın hak ve yetkileri, derebeylerinin, kilise ve ayrıcalıklı kentlerin hak ve yetkileri ile sınırlandırılmıştır.¹¹⁷

Kamu hukuku ve özel hukuk ayrımının yer almadığı bu dönemde, parçalanmış bir durumda olan kamu gücü, mülkiyete dayalı haklardan sayılıyordu. Mülk devleti uygulamalarında monark, devletin tüm ülkesinin ve ülkede yaşayan insanların mülkiyetinin sahibidir. İnsanları dilediği gibi kullanabilir, hak ve özgürlüklerini dilediğince sınırlayıp genişletebilir. Bu tür monarşilere, siyasal egemenliğin toprak sahibi olma esasına dayandığı Ortaçağın feodal Avrupa’sında rastlanır. Feodal düzende toprağın sahibi olan senyör, topraklarıyla birlikte üzerinde yaşayan insanların da sahibidir. İnsanları dilediği gibi kullanabilir; satabilir, bağışlayabilir, suçlu görürse öldürebilirdi. Kamu gücünü elinde bulunduranlar, yetkilerini sözleşme ile devredebiliyorlardı. Bunların hak ve yetkileri miras yolu ile başkalarına geçebiliyordu. Bu dönemde kamu gücü alanında görülen parçalanma yargı alanında da görülür. Hükümdarların, derebeylerinin, ayrıcalıklı sınıfların yargı yetkileri ve mahkemeleri vardı. Hükümdarların güçlenmeleri ile derebeylikler ortadan kalkmıştır. Böylece salt hükümdarlık döneminin başlamasıyla, Mülk Devleti anlayışı yerini Polis Devleti anlayışına bırakmıştır.

¹¹⁷ GÖZÜBÜYÜK, Yönetim..., s:18

Polis Devleti Anlayışı: Özellikle XVII. ve XVIII. Yüzyıllarda Kara Avrupa’sında egemen olan “Polis Devleti” deyimini ilk kez Almanya’da ortaya çıkmıştır. Polis Devleti ile yönetimi hukuka bağı olmayan ve toplum için her türlü önlemi alma yetkisi olan devletler anlatılmak istenir. Polis Devleti anlayışındaki “polis” sözcüğü “kolluk” anlamında değıl, devlet düzeni ve bu düzen içindeki kamu gücü anlamındadır. Polis devletinin özelliğı, yönetimin hukuk kuralları ile bağı olmaması, güç ve yetkilerinin takdire dayanması, yargısal denetimin uygulanmamasıdır.¹¹⁸

Polis devletinde yönetim ile yönetilenler arasındaki ilişkileri düzenleyen, yönetimce konanlardan başka hukuk kuralları yoktur. Yöneticiler, olan hukuk kurallarına uyma zorunda değıldirler. Böyle olmakla birlikte polis devleti, düzensiz, hiçbir kurala bağı olmayan devlet anlamına gelmez. Yönetim içinde bir düzen yöneticilerin uyması gereken kurallar vardır. Bu kurallar yöneticileri, yönetilenlere karşı bağlamaz. Bu durum sınırsız yetkilerle donatılmış devlet gücünün zamanla “keyfiliğe” kaymasına neden olmuştur.

Polis devleti döneminde, yönetilenlerin, yönetime karşı korunmasını sağlamak için “hazine” kuramına dayanılmıştır. Almanya’da ortaya atılan bu kuramın kökeni Roma Hukukuna dayanır. Roma hukukunda hazineye, imparatorun yanında, ayrı bir kişilik tanınmıştır. Böylece hiçbir hukuk kuralı ile bağı olmayan kamu gücü ile özel hukuk kuralları uygulanan hazine, birbirinden ayrılmıştır. Yönetimin kamu gücüne dayanarak yaptığı işlemlerden dolayı yargı yerlerine başvuramayanlar, özel hukuk kurallarına dayanarak hazineye karşı dava açabiliyorlar, hazineden tazminat alabiliyorlardı.¹¹⁹

Hukuk Devleti Anlayışı: Kara Avrupa’sında Fransız Devriminden bu yana “polis devleti” anlayışı yerini “hukuk devleti” anlayışına bırakmıştır. Kamu

¹¹⁸ GÖZÜBÜYÜK, Yönetim..., s:19

¹¹⁹ GÖZÜBÜYÜK, Yönetim..., s:19

Yönetiminin hukuka bağılılığına, Kara Avrupa'sı ülkelerinde “hukuk devleti”, Anglo-Amerikan ülkelerinde “hukukun egemenliği” yahut “hukukun üstünlüğü” denilir. Hukuk devleti deyimi, yönetilenlere hukuk güvenliği sağlayan devlet düzeninin anlatır. Hukuk devletini, polis devletinden ayıran başlıca özellik, devlet görevlerinin belli hukuk kuralları içinde yürütülmesidir. Hukuk devletinde, devlet yalnız hukuku koyan bir varlık değil koyduğu hukuka da bağılı olan bir varlıktır.¹²⁰

Hukuk devleti anlayışı, bir ülkede yerleşmiş hukuk düzenine yalnız bireylerin değil yönetimin de uymasını gerektiren bir ilkedir. Hukuk devleti ilkesinin bir anlam kazanabilmesi için ülkede egemen olan hukukun, devlete karşı da yönetilenlere hukuk güvenliği sağlaması gerekir. Bunun için de yasama ve yürütme güçlerine bazı sınırlamalar getirilmesi, hukukun herhangi bir sınıf egemenliğinin aracı olamaması, demokratik toplumun gereklerine cevap vermesi gerekir. Bunda da en büyük sorumluluk hukukun ne olduğunu söyleme yetkisine sahip yargıçlara düşer.

Sosyal Hukuk Devleti Anlayışı: Kapitalizmin getirdiği sosyal dengesizlik ve sosyal adaletsizliğe emekçi sınıflardan gelen güçlü tepkinin sonucu 20. yüzyılda ortaya çıkmıştır. Bu kavram daha çok kara Avrupa'sına aittir. Sosyal bakımdan zayıf sınıflara yardım ederek sosyal adaleti ve insan onuruna yaraşır bir yaşam düzeyini sağlama fikrini savunur ve devlete bunları bir ödev olarak yükler. T.C. Anayasası Türkiye'yi bir sosyal hukuk devleti olarak tanımlamıştır. Bu kavram hukuk devletiyle aynı derecede önemli olan sosyal devletin iç içe girmesiyle oluşur. Hukuk devleti bireysel özgürlüğü, sosyal devlet toplumun refahını garanti eder. Anayasaya göre hukuk devleti sosyal devlet gereklerini yerine getirdiği ölçüde gerçekleşir.¹²¹

Sosyal hukuk devleti kişisel özgürlük, sosyal adalet ve sosyal güvenlik öğelerini birbirleriyle bağdaştırarak “hukuk devleti ile sosyal devlet arasındaki

¹²⁰ GÖZÜBÜYÜK, Yönetim..., s:19

¹²¹ "Sosyal Devlet Kavramı" başlıklı makalenin tüm hakları yazarı Volkan Berber'e aittir ve makale, yazarı tarafından Türk Hukuk Sitesi (<http://www.turkhukuksitesi.com>) kütüphanesinde yayınlanmıştır.

gerilim ilişkisi”nin çözümü için bir dayanak oluşturmaktadır.¹²²

Sosyal hukuk devleti açısından kamu yönetimi düşünüldüğünde devletin üstlendiği görev ve toplumsal rolün genişlediği ve dolayısıyla kamu yönetiminin de genişleyip güçlendiği görülür. Şöyle ki; sosyal devletin temel amacı herkese insan onuruna yaraşan asgari bir yaşam düzeyi sağlamaktır. Eğer devlet kendini sosyal devlet olarak tanımlıyorsa şu hakları da vatandaşlarına sağlamalıdır: Çalışma hakkı (Çalışma hakkı 1982 anayasamızın 49. Maddesi), Adil ücret hakkı (55’inci madde), Sosyal güvenlik hakkı (60’ıncı madde), Konut hakkı (57’inci madde), Sağlık hakkı (56’ıncı madde), Eğitim hakkı (42’inci madde).¹²³ Dolayısıyla sosyal hukuk devletinde devlete düşen görev artmaktadır bu durum da kamu yönetiminin üstlendiği rolün büyümesi anlamına gelir.

Minimal Devlet Anlayışı: Siyaset yelpazesinde sola doğru gidildikçe devletin rolünün arttığı sağa doğru gidildikçe azaldığı görülmektedir. Minimal devlet anlayışını ilk formüle eden A.Smith olup; devletin üç temel işlevinin bulunduğunu kabul etmiştir:

- Toplumun ve bireylerin dış zorbalardan korunması (Milli Savunma),
- Bireyin diğer bireylerin zorbalığına karşı himaye edilmesi (Polis +Adalet = Kanun hâkimiyetinin sağlanması),
- Piyasa Ekonomisi’nin alt yapısının kurulup işletilmesi (Bayındırlık),

Günümüzde ise Hayek, Liberal (minimal) devletin ekonomik işlevleri ile ilgili şu prensipleri yukarıdakilere eklemektedir:¹²⁴

Öncelikle devlet, kamu hizmetlerinin yani sosyal malların sağlanmasında tekel yetkisine sahip bulunmamalı; bu hizmetlerin, sosyal sigortalarda olduğu gibi,

¹²² GÖREN Zafer, Anayasa Hukukuna Giriş, Ankara, Seçkin Yay., 2006, s.119

¹²³ <http://www.tbmm.gov.tr/Anayasa.htm>

¹²⁴ <http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=74>

yeni yöntemlerle piyasa aracılığı ile sağlanmasını yasaklamamalıdır. İkincisi, vergiler üniform (aynı nitelikte) ilkelere dayandırılarak salınmalı ve gelirin yeniden bölüşümü için kullanılmamalıdır. Üçüncüsü, devletçe tatmin edilen kolektif ihtiyaçların tümü gerçekten toplumun kolektif ihtiyaçları olmalı ve sadece belli çıkar guruplarının yararına hizmet etmemelidir.

Görüldüğü üzere minimal devlet anlayışında devletin toplumsal anlamda üstlendiği hiçbir sosyal sorumluluk ya da görev bulunmamaktadır. Felsefe olarak da zaten böyle bir müdahale liberaller tarafından gereksiz görüldüğü kadar tehlikeli olarak da algılanmaktadır. Liberal felsefeye göre herhangi bir dışarıdan müdahale gerçekleşmediği sürece piyasanın görünmez eli toplumsal denge ve adaleti kendiliğinden kuracaktır. Bu anlamda kamu yönetimi açısından düşünülürse minimal devlet, azaltılmış hatta tamamen piyasaya bırakılmış kamu hizmetleri ve dolayısıyla kamu yönetiminin rolünün azalması anlamına gelir.

3.5. BİR DİSİPLİN OLARAK KAMU YÖNETİMİNİN GELİŞİMİ

Devletin görevlerini yerine getirme ve onu işletme aracı olan kamu yönetimi, ilk çağlardan beri çeşitli düşünürler ve devlet adamlarının dikkatini çeken önemli bir alan olmuştur. Düşünürler ve yöneticiler, devletin daha iyi işlemesini sağlayacak usul, kural, davranış ve kurumlar üzerinde durmuşlar ve bu konularda görüşlerini "ahlak", "siyaset" ve "felsefe" kitaplarında belirtmişlerdir. Konfüçyüs (M.Ö.551-479), Sokrat (M.Ö.470-399), Platon (M.Ö.427-347), Aristo (M.Ö.384-322), İbni Haldun (1332-1406); Nizam'ül Mülk (1018-1092) ve Machiavelli (1469-1527), bu tür düşünürler ve devlet adamlarından bazılarıdır.¹²⁵

Kamu yönetiminin akademik bir disiplin olarak ortaya çıkışı görece yeni olmakla birlikte, uygulamada kamu yönetimi olgusunun tarihi antik dönemlere kadar uzanmaktadır. M.Ö. 3000 yıllarında Mısır'da bürokratik devletin var olduğu

¹²⁵ ERYILMAZ, Kamu..., s:11

bilinmektedir. Zaman içerisinde, Çin'de, Hindistan'da, Bizans'ta ve tarihte var olmuş diğer pek çok devlette daha karmaşık bürokratik devlet mekanizmaları ortaya çıkmıştır. Ancak, modern anlamda kamu yönetimi, Orta çağın bitişi ile birlikte 15. ve 16. yüzyıllarda ulus devletlerin oluşması ile ortaya çıkmıştır.¹²⁶

Yönetim bir bilim dalı olarak “kameral bilim” adı altında 18. Yüzyılda Prusya’da öğretilmeye başlanmıştır. Bu döneme egemen olan ekonomik anlayış *merkantilizm* olarak adlandırılmıştır. Merkantilizm, ekonomik gelişmeye, koruyucu devletin eliyle ulaşmayı amaçlamaktaydı. Yönetimsel mekanizma aracılığıyla ekonomik gelişmeyi sağlamak amacını bilimsel yönden destekleyen toplumsal ve ekonomik bilimler toplamı da *kameralizm* olarak adlandırılmıştı. Kurum ya da daire yerine kullanılan ve İtalyanca’da oda anlamına gelen *camera* sözcüğünden türetilen kameralizm, bir yandan, çeşitli ekonomi dalları arasındaki işlevsel bağları ortaya koymaya, öte yandan, ekonomik güçlerin yönetiminde devlete düşen görevleri belirlemeye çalışmıştır. Böylece kameralizm, devlet yönetimini dizgeselleştirerek bir öğretim konusu yapmaya yönelmiş, kamu yönetimi disiplininin oluşmasına temel olabilecek katkıda bulunmuştur.¹²⁷

3.5.1. Geleneksel Kamu Yönetimi Anlayışının Tarihsel Gelişimi - Düşünce Akımları

Geleneksel yönetim anlayışı, üretim ve verimliliğin arttırılması ve bürokratik yönetim temeline dayanmaktadır. Üretim, verimlilik, akılcılık ve uzmanlaşma, geleneksel yönetim anlayışının anahtar kavramları olarak kabul edilmekte; bu kavramların kullanılarak "en iyi tek yol" un analiz edilerek işlerin bu şekilde yürütülmesinin verimliliğin arttırılmasındaki en önemli nokta olarak ifade

¹²⁶ VOCINO T. Ve J. Rabin, *Contemporary Public Administration*, New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc., Akt: Öktem Kemal-Ömürgönülşen Uğur,

¹²⁷ ERGUN, Kamu..., s:8

edilmektedir. Biçimsel örgüt yapısı üzerine kanallı geleneksel yönetim anlayışı örgütü kapalı bir sistem olarak ele almaktadır.¹²⁸

3.5.1.1. Bilimsel Yönetim Teorisi

Daha öncede belirtildiği gibi yönetim ve örgüte ilişkin sorun ve çözüm önerileri insanlık tarihi kadar eskiye dayanmaktadır. Ancak yönetimin bir bilim olarak ele alınmaya başlanmasıyla yönetim anlayışı, üzerinde sistemli çalışmaların yapıldığı ve tüm sosyal bilimler ile ilişkilendirilen, farklı boyutları içerisinde barındıran bir disiplin haline gelmiştir.

Yönetimin bir bilim olarak ele alınmaya başlanmasına ilişkin ilk adım 1887 yılında daha sonra Cumhurbaşkanı olan Woodrow Wilson' un "*Political Science Quarterly*" dergisinde yayınlanan "*The Study of Administration*" başlıklı makalesidir. İdarenin incelenmesi konulu makalede Wilson; federal idarede yapılması gereken reformlar üzerinde durmuştur.¹²⁹ Wilson, yönetimin politikadan bağımsız olarak incelenmesi gerektiğini savunmuştur.¹³⁰

Amerikalı bir mühendis olan Frederick W. Taylor' un 1911 yılında yayınladığı "*The Principles of Scientific Management*" (Bilimsel Yönetimin ilkeleri) adlı eseriyle Bilimsel Yönetim Hareketi'nin kurucusu olarak kabul edilmektedir. Bu eser ile yönetim konusu ilk kez bilimsel bir inceleme alanı olarak ele alınmıştır.¹³¹

Taylor'un yönetim anlayışı mikro düzeyde bir yönetim teorisi olup küçük ve orta ölçekli organizasyon ve işletmeler için önerilmiştir. Temel ilkeler şunlardır.¹³²

¹²⁸ AYKAÇ Burhan, Kamu Bürokrasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik Eğilimler, Ankara, Yök Mat., 1997, s:37

¹²⁹ TORTOP vd, Yönetim..., s:14

¹³⁰ POLATOĞLU Aykut, Kamu Yönetimi, Ankara, METU Pres, 2001, s:56

¹³¹ TORTOP v.d., Yönetim..., s:16

¹³² AKTAN Coşkun C., "Yeni Yönetim Tekniğinin Kamu Sektöründe Kullanılması", TİD, S.425,Aralık 1999, s:6

- Bir işin bölümlere ayrıştırılması ve çalışanların o alanda uzmanlaşması,
- Belirli bir işten, bir işçinin sorumlu olması,
- Bir işi düşünme, tasarım, uygulama ve denetleme aşamalarının ayrı kişiler ya da üniteler tarafından yapılması,
- Organizasyonda tüm yetki ve sorumlulukların merkezde ve yöneticilerde toplanması,
- Personelin bilimsel ilkeler doğrultusunda eğitiminin sağlanması,
- İşe uygun personelin bilimsel yöntemlerle seçilmesi.

Taylor' un insana yaklaşımı, iş yapılış şeklini geliştirmek ve iş için gerekli daha iyi araçlar sağlamakla sınırlı kalmıştır. Bunun sonucu olarak da Taylor; "nasıl ki bir iş için en iyi makine varsa, insanların işlerini yapmalarının da en iyi tek yolu vardır" düşüncesi ile iş ve zaman etütleri yoluyla "iş"in incelenmesi ve düşük personel maliyetleri kavramlarını ortaya koymuştur.¹³³ Nitekim Taylor bu yaklaşımıyla çok eleştirilmiş; örgüt analizinde örgütün en temel ögesi olan insanı ihmal etmekle, onu basit bir makinenin parçası olarak değerlendirmekte olduğu ifade edilmiştir.¹³⁴ Ancak yönetim anlayışının insancıl olmaması, antidemokratik ve otoriter olması şeklinde yapılan eleştirilerin haksız ve yersiz olduğuna ilişkin görüşler de mevcuttur.¹³⁵

Bilimsel yönetim hareketi Taylor ile sınırlı kalmamıştır. Gilberth, tuğla işçileri üzerinde yaptığı gözlem ve çalışmalar sonucunda; hiçbir üretimin, hiçbir kaynağını arttırmaksızın, gereksiz yapılan hareketlerin ortadan kaldırılarak verimliliğin arttırılabileceğini savunmuş ve Taylor' un "en iyi tek yol" anlayışına ek olarak "iş basitleştirme" kavramını iş akım çizelgeleri ve bunlara ait sembollerle ilk

¹³³ YÜKSEL Öznur, "Örgüt Kuramındaki Gelişmelerin İnsan Kaynakları Yönetimine Etkileri", AİD, C. 30,S.2, Haziran 1997, s:32

¹³⁴ POLATOĞLU, Kamu..., s:57

¹³⁵ YÜKSEL Öznur ve AYKAÇ Burhan, Frederick Taylor'un Görüşlerinin Değerlendirilmesinde Yeni Bir Yaklaşım", AİD, C. 27, S.4, s:83-84

kez ortaya koymuştur.¹³⁶

3.5.1.2. Yönetim Süreci Teorisi

Yönetim süreci teorisinin kurucusu H. Fayol, yönetimin; planlama, örgütleme, emir ve kumanda etme, eşgüdüm ve denetleme fonksiyonlarının yerine getirilmesi demek olduğunu ifade etmiştir. Taylor' un hareketler ve çalışmalar üzerinde durmasına karşılık; Fayol, anlayışlar, fikirler ve davranışlar üzerinde durmuştur.¹³⁷

L. Gullick; “*On the Theory of Organisation*” (Örgüt Teorisi) adlı eseriyle Fayol' un ifade ettiği yönetimin fonksiyonlarını genişletmiş ve POSDCORB olarak bilinen “Planlama, Örgütleme, Personel Alma, Yönlendirme, Eşgüdümleme, Rapor Verme ve Bütçelemeyi” üst yönetimin yerine getirmesi gereken görevler olarak ortaya koymuştur.¹³⁸

Yönetimin bir süreç olarak kabul edildiği bu yaklaşımda yönetimin bir dizi faaliyetin, bir zincirin halkaları gibi ardı ardına ve sırayla gerçekleştirilen fonksiyonlar bütünü olduğu ifade edilmiştir. Bu doğrultuda teorinin temel ilke ve özelliklerini şu şekilde ifade etmek mümkündür:

Büyük ölçekli organizasyonlar (devlet) için önerilmiştir.

- İş bölümü ve uzmanlaşmaya dayalı organizasyon ve yönetim yapısı.
- Otorite ve sorumluluk: Yönetimin otorite ve sorumluluğa sahip olması.

¹³⁶ TORTOP vd., Yönetim, s:22

¹³⁷ TORTOP vd., Yönetim..., s:23

¹³⁸ POLATOĞLU, Kamu..., s:59

- Disiplin.
- Emir Ünitesi: Çalışanların bir kişiden emir almaları ve o çerçevede çalışmalarını sürdürmeleri.
- Yön Ünitesi: Organizasyonda birimlerin tek amaç ve planının mevcut olması.
- Organizasyonun çıkarlarının her şeyin üstünde tutulması
- Çalışanlara adil bir ücret ödemesi yapılması.
- Merkeziyetçilik: Organizasyonda kararların merkezden alınması (Merkezi yönetim).
- Düzen: Organizasyonda her şeyin yerli yerinde ve düzen içinde yapılması.
- Çalışanlara adalet ve eşitlik ilkeleri çerçevesinde davranılması.
- Personelin istihdamında ve yönetiminde istikrarlı olunması; sık sık işten çıkarmaların söz konusu olmaması.
- Çalışanların teşebbüs gücü ve yaratıcılığının ön plana çıkarılması.
- Esprit de Corps (işbirliği ruhu); organizasyonda birlik duygusu içersinde birlikte çalışma isteği (Birlikten güç doğar ilkesi).¹³⁹

3.5.1.3. Bürokratik Yönetim Teorisi

Bürokrasi kavramı; başlıca dört anlamda kullanılmaktadır:

Bir yönetim aygıtı: Yasalara dayalı olarak kamu gücünü kullanan ve yasama erkinin koyduğu kurallar ya da onlara dayanarak kendisinin koyduğu ikincil kurallar içinde toplumsal yaşamın bazı kesimlerini düzenleyen, yönlendiren, denetleyen yönetim aygıtı; bu aygıt bir biçimsel örgüttür.

Bir toplumsal ve toplumbilimsel kategori: Kamusal yönetim aygıtlarında görevli iş görenlerin, bürokratların meydana getirdiği toplumsal kategori.

Bir yönetsel örgütlenme yöntemi: Hiyerarşik yapılı, yazılı kurallara dayalı, gayri şahsi karar alma ve yürütme biçimi, biçimsel örgütlenme.

¹³⁹ POLATOĞLU, Kamu..., s:60

Kötüleyici anlamda: Yazçizcilik, kırtasiyecilik, gereksiz işlemlerin, formalitelerin bolluğu.¹⁴⁰

Geleneksel yönetim anlayışının en çok etkilendiği bu model, Alman sosyolog Max Weber tarafından geliştirilmiş ve Weber bürokrasiyi; "önceden belirlenmiş kurallara dayalı, sürekliliği olan, yetki alanları yasalarla belirlenmiş, hiyerarşi içinde çalışan, eğitim yoluyla belli becerileri kazanmış bir personel kitlesi istihdam eden, yazılı kayıtlara dayalı olarak işleyen bir karar ve eylem biçimi" olarak ifade etmiştir.¹⁴¹ Weber' in tarihsel bir perspektif içinde örgüt ve yönetim biçimlerini ve egemenlik kavramını irdeleyerek çağdaş toplumlar için uygun gördüğü ve "ideal tip" olarak adlandırdığı bürokratik yapının özellikle kamu personel yönetimi alanında önemli yansımaları olmuştur.¹⁴²

Bürokratik yönetim teorisinin temel ilke ve özelliklerini şu şekilde ifade etmek mümkündür.¹⁴³

- Otorite ve sorumluluğun organizasyonda açık şekilde belirlenmesi.
- Görevlerin ve yapılacak işlerin önceden belirlenmesi ve programlanması.
- Sürekli kontrol ve teftiş.
- Organizasyonda yazılı kuralların oluşturulması ve saklanması.
- Yöneticilerin seçimle değil, atamayla iş başına getirilmesi.
- Emir ve komuta zinciri içerisinde hiyerarşik bir organizasyon yapısının oluşturulması.
- Organizasyon üyelerinin resmi bir sınav sistemi ile ve eğitim ve seminer çalışmalarından sonra işe kabul edilmesi.

¹⁴⁰ BOZKURT Ömer v.d., Kamu Yönetimi Sözlüğü, Ankara, TODAİE Yay., 1998, s:43

¹⁴¹ BOZKURT v.d., Kamu..., s:44

¹⁴² POLATOĞLU, Kamu..., s:58

¹⁴³ AKTAN, Yeni Yönetim..., s:7-8

Bürokratik yönetim; hız, kesinlik, süreklilik, gizlilik, birlik, tam bağımlılık gibi unsurları içermekte olup görevlerin o konuda eğitim görmüş uygulamalarla yetişmiş görevlilerce görülmesi, hesaplanabilir kurallara dayanarak akılcı ve yasal bir sisteme sahip olması bu anlayışın üstün tarafları olarak görülmektedir.¹⁴⁴

3.5.1.4. Neo-Klasik Yönetim Teorisi

Neo-klasik örgüt kuramı çalışmaları, klasik kuramdaki fiziksel şartların insan verimliliğine etkisi görüşünün E. Mayo ve arkadaşları tarafından Hawthorne araştırmaları sonucunda elde ettikleri bulguları ortaya koyması ile ortaya çıkmış; bilimsel yönetim hareketi ve özellikle Taylor' un ortaya attığı görüşlerin aksine verimliliğin fiziksel faktörlerden bağımsız olarak değişebileceğini ve yönetimde insan faktörünün başat olarak ele alınması gerektiğini vurgulamıştır.¹⁴⁵

Neo-klasik yönetim teorisinin temel ilke ve özelliklerini şu şekilde ifade etmek mümkündür:

- Organizasyonda insan faktörüne ve insan ilişkilerine önem ve değer verilmesi.
- Organizasyonda yüksek performans için sosyal ve psikolojik faktörlerin (iletişim, liderlik, motivasyon vs.) dikkate alınması.
- Çalışanların yönetim kararlarına katılması.
- Grup çalışması.
- Çalışanlar ve yönetim arasında iletişim.
- İş zenginleştirmeye önem verilmesi.
- İnsanlar yetki ve sorumluluk verilmesi ve sadece sonuçların denetlenmesi.
- Çalışanların ücretlerinin iyileştirilmesi.

Hawthorne araştırmacılarının, Western Electric personeli üzerinde yaptıkları deneyler ve sonuçları tekrar incelenmiş ve deney odasında çalışanların diğer

¹⁴⁴ AYKAÇ, Kamu Bürokrasisi..., s:36

¹⁴⁵ YÜKSEL, Örgüt..., s:37

personelden daha fazla ücret aldıkları ifade edilmiştir. Nitekim yapılan mülakatta personelin yaptığı açıklamalar da bu doğrultuda olmuş ve bu da yönetim teorilerine getirilen eleştirilere yeni bir boyut kazandırmıştır.¹⁴⁶

Yapılan eleştirilere karşın yönetimde insan faktörünün vurgulanması, insanın psikolojik boyutunun ele alınması açısından yönetimin gelişmesine katkıda bulunmuştur.

3.6. GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİNİN KURUCULARI: WILSON, TAYLOR, WEBER

Geleneksel kamu yönetimi modeli iki teorik kurgu ile oluşmuştur. Bunlardan birincisi siyaset-yönetim ayrımı, diğeri ise özellikle Almanya'da gündeme gelen bürokratik yönetim modeli oluşmuştur. ABD'de Wilson' a göre, siyasal alan ile yönetim alanının birbirinden ayrılmaması, yozlaşmayı beraberinde getirmektedir.¹⁴⁷

ABD'deki bu gelişmelere paralel olarak Kıta Avrupa'sında da amaç yönünden benzerlik taşıyan ancak kullanılan yöntemler açısından farklılıklar taşıyan yeni bir anlayış görülmektedir. Max Weber tarafından kurumsallaştırılan bu anlayışa yönetsel ve mikro açıdan bakıldığında, modelin ABD 'de gelişen bilimsel yönetim hareketi ile başladığı söylenebilecektir. Özellikle hareketin üretim zamanları, hareket etütleri ve üretim ölçümüne dönük çabalar üzerinde odaklaşması, bürokrasi modelinin ilk nüveleri olarak değerlendirilmektedir. Modelde örgütsel yapı ve kişilerin, örgütlerin, örgütsel dizayn çerçevesinde yönetilmesine katkı sağlayan örgütsel amaçlar üzerinde yoğunlaşmaktadır.¹⁴⁸

Wilson'un siyaset ile kamu yönetiminin birbirinden ayrılabilmesinin mümkün olduğu ve böylece yönetimin, uygulama görevlerini en etkin bir şekilde yerine

¹⁴⁶ YÜKSEL ve AYKAÇ, Frederick..., s:85

¹⁴⁷ ÖZER M. Akif, Yeni Kamu Yönetimi, Ankara, Platin Yay., 2005, s:50

¹⁴⁸ ÖZER, Yeni..., s:5

getirebileceği görüşünü destekleyen Taylor'a göre, "çeşitli yöntemler ve uygulamalar içinde her zaman birisi diğerlerinden daha hızlı ve daha iyidir." Yani her iş için en iyi "tek bir doğru" vardır. Yönetimin görevi, bilimsel yöntemler kullanarak bunları bulmaktır.¹⁴⁹ Weber de Taylor'un görüşlerini desteklemekte ve bilimsel yönetim ilkelerinin uygulanması için bürokrasi modelinin ideal bir örgüt yapısı olduğunu savunmaktadır.

Hükümetin sadece politikalarının değil uygulamalarının da adil olabilmesi için öncelikle siyaset ile kamu yönetiminin ayrışması, daha sonra en iyi iş süreçlerinin tasarlanması için bilimsel yöntemlere başvurulması ve bunların uygulanması için de örgüt olarak bürokrasinin kullanılması, yönetimin verimliliğini arttıracaktır.

Wilson, günümüzde kamu yönetimi pratiğinin biçimlenmesini oluşturan ve salt-kurumsal/örgütsel boyutta olmayıp felsefi düzeyde ve toplumsal boyutta ele alınması gereken bir sacayağının parçasıdır. Sacayağı, Max Weber, Frederick Winslow Taylor ve Woodrow Wilson'dan oluşmaktadır. Weber, toplumsal çözümlemesinin sonucu olarak vardığı bürokrasi kuramından; Taylor, özel kesim öğretim örgütlenmesinde verimlilik ve kar artırımına yönelik çözümlemesi olan bilimsel yönetim yaklaşımından, Wilson ise bu iki kuramcının bir tür sentezinin ve söylemlerinin devlet örgütlenmesine uygulanması sonucu olması gereken özerk bir kamu yönetimi bilimi varlığından söz etmiştir.¹⁵⁰

Geleneksel kamu yönetiminin bundan sonra geçirdiği aşama, 1938 yılında, kamu yönetiminin ilkelerinin ortaya konulmasıdır. Başını Luther Gulick'in çektiği yönetim bilimciler, POSDCORB formülü içinde özetlenebilen planlama (planing), örgütlenme (organizing), personel yönetimi (staffing), yönlendirme (directing), eşgüdüm (coordinating), iletişim (reporting) ve mali yönetim (budgeting) işlevlerini

¹⁴⁹ SEZEN Süleyman, Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi, Ankara, Seçkin Yay., 2006, s:16

¹⁵⁰ ÜSTÜNER Yılmaz, Kamu Yönetimi Disiplininde Kimlik Sorunsalı-Türkiye'de Kamu Yönetimi, Ankara, Yargı Yay., 2003,s: 595-596

yönetimin temel işlevleri olarak saymışlar ve bu işlevleri komuta zinciri, komuta birliği, hat ve kurmay örgüt, denetim alanı sınırlılığı gibi kurallarda bir araya getirerek yönetim ilkelerini belirlemişlerdir.¹⁵¹

Gulick ve arkadaşlarının, bu görüşlerine karşı eleştirilerde bulunulmuştur. Chester Bernart ve Herbert Simon, kamu yönetimi ilkelerini eleştirerek davranışçı bir anlayışı savunmuşlardır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, 19.yy.ın ikinci yarısından 1980'lere kadar etkisini sürdürmüş olsa da, kendi içinde değişim geçirmiştir. Siyasal, ekonomik ve toplumsal şartların değişmesi, geleneksel kamu yönetiminin yetersiz kalması sonucunu doğurmuş ve yeni model arayışlarını tetiklemiştir.

3.6.1. Geleneksel Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri

Geleneksel kamu yönetimi modelinin temel değerleri, verimlilik, akılcılık, sorumluluk ve etkinliktir. Yönetimin verimliliğinin sağlanması amacıyla kullanılan zaman ve uyum etütleri, iş basitleştirme, mali yönetim, bütçeleme, kayıt tutma ve personel yönetimi teknikleri de, önemli ilkeler arasındadır.

Geleneksel kamu yönetiminin etkin olduğu dönemin özellikleri olarak, belirli kurallar ve yöntemler, pozisyonlar arasındaki hiyerarşik kademeler ile iş bölümü; yönetim sürecinde dikkat edilmesi gereken başlıca unsur olarak da ekonomik rasyonellik ilkesi belirtilmektedir.¹⁵²

Buna göre yönetimin, verimlilik amacına ulaşabilmesi için aşağıda sıralanacak olan ilkelere de riayet etmesi gerekecektir:

¹⁵¹ ERGUN Turgay, Postmodernizm Ve Kamu Yönetimi, Türkiye’de Kamu Yönetimi, Burhan Aykaç, Şenol Durgun, (Editörler), Ankara, Yargı Kitabevi, 2003, s:10

¹⁵² BAYRAKTAR Gonca, “Yeni Sağ Düşüncenin Kamu Yönetimindeki Yansıması, Olanak YKY Anlayışı”, Ankara, KÖK Sosyal ve Stratejik Araştırmalar Dergisi, Cilt 1, Sayı 2, 1995,s.55

- Çalışanların seçilmesi ve eğitilmesi,
- Araç-gereçlerin standartlaştırılması,
- İş incelemesi,
- Denetim ve Planlama,
- Performansa göre ücret.¹⁵³

Geleneksel yönetim anlayışı, örgütü bir makine gibi kabul etmiştir.¹⁵⁴ Buna göre mekanik bir aracın nasıl parçaları bir araya getirilip belli unsurlara göre çalıştırılıyorsa örgüt de bazı ilke ve planlara göre kurulup işletilebilir.¹⁵⁵ Bu düşünce o zamana kadar süregelen kamu yönetimi anlayışında önemli bir değişime yol açmıştır. Çalışanlarla yöneticileri karşılıklı iyi ilişkileri ve dayanışmaları ile verimlilik ve ücret artışı hedeflenmiş; yönetime bilimsel yöntemlerden faydalanan disiplin, nesnellik ve rasyonellik getirilmiştir. İşte başarıyı esas alan ve günümüze kadar etkileri devam eden organizasyon yapıları ve personel yönetimi yöntemleri geliştirilmiştir.¹⁵⁶

Geleneksel kamu yönetimi anlayışını şekillendiren, ona yön veren temel değerleri üç ana grupta toplamak da mümkündür. Bunlardan birincisi örgütlenme kuramı olarak Weber'in bürokrasi kuramını esas alması, ikincisi kamu yönetiminin özel sektör işletme yönetiminden farklı olması görüşü ve üçüncüsü de, siyaset ve yönetimin birbirinden ayrılması esasıdır.¹⁵⁷

¹⁵³ ERGUN Turgay ve POLATOĞLU Aykut, Kamu Yönetimine Giriş, TODAİE, Ankara, 1992, s.126

¹⁵⁴ PEKER Ömer, "Toplam Kalite Yönetimi", Ankara, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:29, Sayı:1, 1993, s.197

¹⁵⁵ ERTEKİN Yücel, "Yönetim Kuramında Düşünce Akımları", Ankara, Amme İdaresi Dergisi, Cilt:18, Sayı: 4, 1985, s. 85

¹⁵⁶ YÜKSEL ve AYKAÇ, Frederick..., s:85

¹⁵⁷ ERYILMAZ, Kamu..., s:35

3.7. TÜRKİYE' DE KAMU YÖNETİMİNİN GELİŞİMİ

3.7.1. Osmanlı İmparatorluğu'nda Kamu Yönetimi

Türkiye Cumhuriyeti kamu yönetimini anlamak için öncelikle Osmanlı devlet bürokrasisine bakmak gerekir. Zira Türkiye'deki bürokratik oluşum büyük ölçüde Osmanlı'dan devralınmıştır. Yükselme döneminde Osmanlı İmparatorluğu'nun yönetim kanadında sivillerden çok askerlerin etkin olduğu görülür. Bunun başlıca nedeni o dönemde Osmanlı'yı, Osmanlı yapan şeyin kazanılan askeri başarılar olmasıdır. Ancak gerek sivil gerekse askeri bürokrasinin başında her dönem olduğu gibi o dönem de padişah bulunmaktaydı. Askeri bürokrasinin siyasal gücü elinde tuttuğu bu dönemde, bürokratlar ve yöneticiler bir saray okulu olan Enderun'da eğitim almaktaydı. Enderun diğer dinsel medrese tiplerinden farklı, amacı devlete bağlı yöneticiler yetiştirmek olan, tarih, matematik, müzik ve çeşitli dillerin öğretildiği bir okuldu. Fakat bu okul herkese açık bir yer değildi. Enderun'da eğitim görecekt kişilerin seçilmesi de çok önemliydi ve büyük bir titizlikle yapılırdı.¹⁵⁸

Gerileme dönemine gelindiğinde Batı karşısında yaşanan askeri yenilgiler, askerlerin ellerinde bulundurdıkları siyasal gücü siviller, din adamları, padişah ve bazı yerel eşraf ve ayanlarla paylaşmak zorunda bırakmıştır. Alınan yenilgilerin devam etmesi, devletin sürekli toprak kaybetmesi ve ekonomik durumun git gide bozulması, 18. yüzyıl sonunda 3. Selim ile başlayan 19. yüzyılda 2. Mahmut ile devam eden reform hareketlerini gündeme getirmiştir. Reform hareketlerinin öncelikli hedefi askeri gücü sağlamlaştırmak iken, Tanzimat dönemiyle birlikte reformlar sivillerin öncülüğünde gerçekleşmeye başlamıştır. Reformların sivillerin amaçlarına ve isteklerine hizmet etmeye başlamasıyla sivil bürokratlar Tanzimat döneminden başlayıp, Meşrutiyet dönemine kadar gelen bürokratik yönetim geleneğini yerleştirmişlerdir. Bu geleneğin anlamı, bürokrasinin toplumun üzerinde yer alması ve de toplumu yönlendirmesidir. Osmanlının son dönemine yerleşen bu

¹⁵⁸ LEBLEBİCİOĞLU D. Nadi, Kamu Yönetimi: Dünyada ve Türkiye'deki Gelişimi, Ankara, İmaj Yayınevi, 2004, s.16

yaklaşım Cumhuriyet dönemine de yansımıştır.¹⁵⁹

3.7.2. Cumhuriyet Döneminde Kamu Yönetimi

Cumhuriyet Bürokrasisi, Osmanlının sadece biçimsel yönünü değil, merkeziyetçilik gibi temel gelenek, tutum ve davranışlarını da devralmıştır. Cumhuriyetin kuruluş yıllarından, çok partili hayata geçilen 1950'lere kadar yönetim anlayışında ve yapısında pek bir değişiklik olmamıştır. Bağımsızlık ve kurtuluş mücadeleleriyle geçen Osmanlının son, Türkiye'nin ilk dönemleri tamamen bürokratik yönetim geleneğinin hâkim olduğu dönemlerdir. Yönetim tamamen yeni devletin kurucuları ve yöneticilerinin elindedir. Daha sonra 1923'de Cumhuriyet kurulur ve tek partili siyasal dönem başlar. Bu dönemde de bürokrasi kavramı halkın gözünde, var olan tek kitle partisi olan CHP ile özdeşleşmiştir. Osmanlı bürokrasisinde olduğu gibi, Cumhuriyet bürokrasisinde de halkla yönetim ilişkilerinde bir kopukluk meydana gelmiştir. Bunun bir sonucu olarak tek partili dönemin sonunda yapılan ilk serbest seçimde bürokrasi iktidarı kaybetmiştir ve bununla beraber başlayan süreçte, bürokrasi topluma hâkim olma durumundan, klasik kapitalist düzende olduğu gibi bir araç olma durumuna düşürülmüştür.¹⁶⁰ 1950'li yıllardan sonra Türk kamu yönetimi 2. Dünya Savaşı'nın bitmesiyle Dünyada ortaya çıkan bazı gelişmeler, oluşumlar ve paradigma değişimlerinin etkisinde kalmıştır. Ancak bu gelişmeler ve paradigma değişimlerinin yarattığı reform denebilecek yeni anlayışlar dünyanın gelişmiş birçok ülkesinde uygulama alanında başarı yakalayabilmesine rağmen Türkiye'de aynı şey geçerli olamamıştır. 1960'lardaki 27 Mayıs hareketi sivil-asker bürokratların duruma tepkisi olarak yorumlanmaktadır. Bu tarihten sonra, 1962 Anayasası ile parlamento millet egemenliğini kullanan tek organ olmaktan çıkmış, bürokrasiyi de siyasi iradenin salt bir aracı olma konumundan kurtaracak bazı özerk anayasal organlar oluşturulmuştur. 12 Eylül askeri müdahalesinin ardından 1983 yılında yönetim sivilin eline geçmiş

¹⁵⁹ LEBLEBİCİOĞLU, Kamu..., s.16-17

¹⁶⁰ ÖKTEM M. Kemal ve ÖMÜRGÖNÜLŞEN Uğur, Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunları, Ankara, İmaj Yayınevi, 2004, s.17

ve bu dönemde de Türkiye, dünyada gelişen küreselleşme, özelleştirme gibi olgulardan etkilenmiştir. Özelleştirme dünya ülkelerinde başarıyla uygulanırken, aradan geçen 25 yıl içinde Türkiye’de çok çaba gösterilmesine rağmen, bu konuda önemli bir yol kat edilememiştir. Türk kamu yönetiminin dünyada meydana gelen değişim ve gelişmeleri başarıyla uygulamaya sokamamasının en önemli nedeni, Türk bürokrasisinin yönetim siyaset ikileminde kendine yer bulamaması ve sürekli siyasetin gölgesinde kalmasıdır.¹⁶¹

¹⁶¹ GÖZÜBÜYÜK A. Şeref, Türkiye’nin Yönetim Yapısı, Ankara, Turhan Kitabevi, 2001, s.3

BÖLÜM IV

DEVLET DÜŞÜNCESİ VE KAMU YÖNETİMİNDE DEĞİŞİM

İnsanlığın kültürel evrim süreci düşünüldüğünde henüz yeni sayılabilecek devlet olgusu tıpkı insan gibi çeşitli aşamalardan geçerek ilerlemektedir. Bu ilerleme düz bir çizgi şeklinde yaşanmamaktadır böyle de algılanmamalıdır. Eğer bunun düz bir çizgi şeklinde sürekli ileriye doğru ilerlediğini düşünürsek rönesansı, reformları yaşamış, aydınlanma sürecinden geçmiş batı dünyasının sebep olduğu, son yüzyılda yaşanan iki dünya savaşını açıklamakta güçlük çekeriz.

İnsanın belki de yüzleşmesi gereken en çetin çelişkilerden birisi de tarihi boyunca kendi işlerini kolaylaştırmak ya da korkularını bertaraf etmek için icat ettiği, yarattığı pek çok şeyin bir süre sonra ona tahakküm kurar hale geldiği gerçeğidir. Bu bağlamda düşünüldüğünde; en basit tanımıyla insanların tek başına halledemeyecekleri işleri organize olup örgütler kurarak halletmeleri anlamına gelebilecek devlet düşüncesi, zamanla öyle bir hale gelmiştir ki sıradan bir insanı devletsiz zamanların da yaşandığına inandırmak neredeyse imkânsızdır. Aynı şekilde insanın ürettikleri değerlerin değişiminde kolaylık sağlaması için icat etmiş olduğu değişim değeri olan para, zamanla, belki de bugün yaşanan pek çok olumsuzluğun sebebi olan kapitalizm denen düzeni yaratmış ve insanlığa hükmeder hale gelmiştir.

Kapitalizm sözcüğünün semantiği, bir ekonomik düzeni ve bunun yanında bir toplumsal modeli ya da belli bir yaşam biçimini ifade etmektedir. Kapitalizm, mal ve hizmetlerin üretici tarafından tüketilmek için değil değişmek için üretilmesinden dolayı ortak bir değişim ölçütüne gereksinme duymaktadır. Bu paradır.¹⁶² Kuşkusuz,

¹⁶² ŞAYLAN, Değişim..., s:36

para kapitalizm öncesi toplumsal düzenlerde de kullanılan bir değişim ve değer aracı olmak işlevi görmüştür. Ancak kapitalizm, giderek her şeyin metalaştığı bir toplumsal düzen olma özelliği taşıdığı için paranın işlevi olağanüstü yükselmiş; geleneksel kıymetli madenler yanında kâğıt ya da kaydi para olarak tanımlanan araçlar ortaya çıkmıştır. Bu nedenle kapitalist dönüşümle beraber bir taraftan kâğıt ya da kaydi para gelişirken diğer taraftan kıymetli madenler olağanüstü önem kazanmıştır. Para, giderek karmaşıklaşan toplumsal ilişkiler ağı içinde sermaye birikimi için en uygun araç olma özelliğini de taşımıştır. 16. Yüzyıldan itibaren kapitalist dönüşümü yaşamaya başlayan toplumlar ve devletler için merkantalist politikaların önemi de buradan kaynaklanmaktadır.¹⁶³

4.1. KÜRESELLEŞME

Küreselleşme bugünün en popüler kavram ya da tartışma alanlarından biridir. Bununla beraber, kapitalizmin tarih sahnesine çıktığı andan itibaren küresel bir özellik taşıdığı söylenebilmektedir. Bir bakıma küreselleşmenin 15. yüzyılın sonunda dünyayı dolaşmayı başaran Vasco da Gama ile başladığını söylemek yanlış olmayacaktır.¹⁶⁴

Peter Marcuse, *Küreselleşme Dili* (The Language of Globalization) başlığını taşıyan makalesinde¹⁶⁵ tam ondört tanım sayıyor: Enformasyon teknolojisinin gelişmesi, hava ulaşımının yaygınlaşması, paralar üzerinde spekülasyon, sermayenin sınırlarını daha çok aşması, kültürün Walt-Disneyleşmesi, büyük çaplı pazarlama, küresel ısınma, genetik mühendisliği, çokuluslu şirketlerin gücü, yeni uluslararası işbölümü, işgücünün uluslararası mobilitesi, ulus devletin aşınması, post-modernizm, post-fordizm... Popülerleşen, kutuplaşmalara konu olan ve sonunda tartışılmaz kılınan küreselleşme ile dünyanın giderek küçük bir köy haline geldiğini, artık hiçbir

¹⁶³ ŞAYLAN, Değişim..., s:36

¹⁶⁴ ŞAYLAN, Değişim..., s:37

¹⁶⁵ MARCUSE Peter, *Monthly Review*, Vol. 52, 2000, No. 3,

şeyin eskisi gibi olamayacağını, yaşarsak daha neler göreceğimizi sıklıkla duyuyoruz. Özellikle 90'lı yıllarda moda kavram haline gelen küreselleşme, popülerleşen her şey gibi içerik ve tanım konusunda muğlâklaştı. Küreselleşmenin ne olduğu, ne tip etkilerde bulunduğu, bizleri nereye götürdüğü, ne kadar yeni olduğu çok tartışıldı.

Küreselleşme konusunda, birbirine alternatif olabilecek çeşitli tanımlar yapılabilmektedir.

Ekonomik Bir Yöneliş Olarak Küreselleşme:

Küreselleşme, ülkeler arasında mal, hizmet, uluslararası sermaye akımları ve teknolojik gelişimin hızlı bir şekilde artmasını ve serbestleşmesini ve bunlar sonucu ortaya çıkan ekonomik gelişmeyi ifade eder. Birbirleriyle mal işlemleri, çeşitliliği, değer artışları, hizmetler, uluslararası sermaye akımları, teknolojinin çok hızlı ve yaygın bir şekilde yükselmesi ve bu sayılanların ülkeler arasında giderek serbestleşmesi sayesinde ekonomik gelişmeyi ifade eder.¹⁶⁶

Giderek Artan Bir Hızda Dünyayı Kuşatan Bir Akım:

Küreselleşme, dünyada birçok ekonomik, finansal, politik, ulusal güvenlik, çevresel, sosyal, kültürel ve ulusal eyaletler arası teknolojik bağlantılar, piyasalar ve bireyler yoluyla kıtalararası mesafeleri birbirine bağlayan bir ağ olarak tanımlanmaktadır¹⁶⁷.

Veya William GREIDER tarafından yapılan daha içsel ve tasviri bir şekilde:

..globalleşme, harikulade bir makineye benzer. İmha ettiklerinin karşılığını alır. Modern ziraatın makineleri gibi büyük ve hareketlidir. Fakat çok karmaşık ve güçlüdür. Koşarcasına sahalar açar ve sınırları önemsemez. Hareketlilik devam ettiğinden, makine, arkasında

¹⁶⁶ IMF World Economic Outlook 1997.

¹⁶⁷ http://www.countrywatch.com/facts/facts_default.aspx?type=text&topic=SEGLO

büyük tahribat izleri bırakırken, aynı zamanda büyük miktardaki refah ve zenginliği beraberinde getirmektedir. Zengini daha zengin, fakiri daha fakir yapmaktadır. Fakat direksiyonda kimse yoktur. Hızını ve yönünü kontrol eden bir iç dinamiği veya direksiyonu olmayan bir makine.. Olabildiğince özgür ve de sınırsız... (Bu durum temelde onun kendi içsel istekleriyle yönlendirilmiş gelişme hareketi tarafından sürdürülmektedir). Makine, dünyayı yeniden yapılandıran, kendi kendine işleyen, bir ekonomik sistem draması oluşturan, zorunlu global endüstriyel devrimin zorunlulukları tarafından yönetilen modern kapitalizmdir.¹⁶⁸

Bir üretim tarzı olarak kapitalizm doğası gereği sürekli bir genişleme ve yayılma dinamiğine sahiptir. Karın maksimasyonu ve bunun her nerede olursa olsun gerçekleştirilebilmesi isteği, kapitalizme sınır ötesi arayışlar ve dolayısıyla “evrensel” bir boyut katar. Bu doğrultuda düşünüldüğünde bugün en kaba biçimiyle sınırların ortadan kalkmışlığı anlamına gelebilecek küreselleşme durumu yeni ve orijinal bir şey değildir. Fakat kapitalizmin doğasına içkin olarak tariflenen yayılma eğilimi her tarihsel süreçte aynı hızda ve yoğunlukta gerçekleşmiyor. Yayılmanın kimi zaman hızlandığı kimi zamanda yavaşladığı dönemler var.¹⁶⁹

Burjuva ideologlarının dilinde çoğunlukla olumlu anlamlar taşıyan “küreselleşme” terimini bugün, salt teknolojik bir bakış açısıyla “mikroçipin yarattığı küresel kapitalizm” olarak kavramlaştıranlar olduğu gibi, onu burjuvazinin “politik bir tercihi” olarak anlayan ve buradan hareketle işçi sınıfı mücadelesi için ulus-devleti savunmayı ve sahiplenmeyi temel amaç kabul edenler de var. Ya da doğrudan bir reddedişle “küreselleşme adıyla anılabilecek bir olgu yoktur” diyenler de.

Sermaye çevreleri küreselleşme kavramına kendi çıkarları doğrultusunda pek çok ideolojik anlamlar yüklüyorlarsa da, küreselleşme sorunu mali sermayenin salt ideolojik propaganda düzeyinde icat ettiği yeni bir politik açılamdan ibaret değildir. Maddi bir gerçeklik olarak “küreselleşme” olgusu köklerini kapitalizmin hareket yasalarında bulan, yani dünya kapitalist sisteminin somut ifadesidir. Üretici güçlerin

¹⁶⁸ GREIDER William, Tek Dünya: Küresel Kapitalizmin Manik Mantiğı, Çev:Yavuz Aladoğan, Ankara, İmge Yay., 2003, s:9

¹⁶⁹ BAŞKAYA Fikret, Sömürgecilik Emperyalizm Küreselleşme, İstanbul, Özgür Üniversite Yay. 5. Baskı, 2005, s:13

gelişme düzeyiyle bağlantılı olarak, aslında üretim sürecinin örgütlenmesinin dünyasal bir ölçeğe ulaştığının anlatımıdır.

4.2. KÜRESELLEŞME VE DEVLETİN DEĞİŞİMİ

Küreselleşme, ulus-devlet ve ulus-devletin aşınmasını gündeme getirmiştir. Küreselleşme yanlısı birçok yazar 19. y.y.'da yaratılan ulus- devletin ve milli ekonominin giderek çözüleceğine işaret etmişlerdir. Bu durumda küreselleşmeye karşı tepkilerin artmasına neden olmuştur.¹⁷⁰

Ekonomik olarak iletişim ve ulaşım teknolojilerindeki gelişmeler sebebiyle, mal ve hizmetlere ülke sınırları dışında kolaylıkla ulaşılabilir. Bu durum ulus-devletin kendi kendine yeterli olması ilkesini geçersiz hale getirmiştir. Dış ticaret aracılığıyla, birçok mal ve hizmete ülkeler daha düşük maliyetle ve daha büyük kolaylıkla ulaşmaktadır.

Bilgi teknolojileri, diğer ülkeler ve uluslar hakkında geniş ve hızlı bilgi edinmeyi kolaylaştırmıştır. Dünyadaki insanlar birbirlerine düşünce ve görüş açısından yaklaşmışlardır. Ulus-devletler bu yakınlaşmalar nedeniyle kendilerine özgü ideolojik ayrıcalıklarını da kaybetmişlerdir.¹⁷¹

Küreselleşmeyle birlikte, geleneksel egemenlik anlayışı da giderek zayıflamaktadır. Hemen hemen tüm devletler kurallarını kendilerinin oluşturmadığı uluslararası ya da Avrupa Birliğinde olduğu gibi uluslar üstü hukuka göre davranmak durumunda kalmaktadır. Aynı şekilde uluslararası ortak “insan hakları hukuku” da

¹⁷⁰ HİÇ Mükerrrem, “Küreselleşmeye Yanlış Eleştiri ve Endişeler”, İstanbul Sanayi Odası Dergisi, Sayı: 418, 2001 (Ocak), s.49

¹⁷¹ TÜKEL Haluk, “Küreselleşme Kısacasında Ulus-Devlet”, Görüş, Sayı:35, Mayıs-Haziran 1998, s.62-63

devletlerin kendi isteklerine göre kural koyma ve uygulamasını büyük ölçüde sınırlandırmaktadır.¹⁷²

4.2.1. Ulus Devletin İşlevlerinin Değişimi: Refah devletinin Krizi ve Yeni Sağ Anlayış

Küreselleşme sürecine ilişkin temel tartışma noktalarından birini, 16–17. yüzyılda Kuzey-Batı Avrupa’da ortaya çıkan ve bugün içinde bulunduğumuz modern devlet olarak nitelendirilen ulus-devlet oluşturmaktadır. Ulus-devlet, uluslararası ortamda devlet niteliğine sahip olan, kendi içinde bağımsız kararlar alabilen ve bunları uygulayabilen, içinde sürekli yaşayan bir halkın bulunduğu, sınırları belli toprak parçası olarak adlandırılmaktadır.¹⁷³ Ulus-devleti belirleyen en önemli unsurlardan biri “belli bir toprak parçası” üzerinde kurulan egemenlik ilişkisidir.¹⁷⁴ Askeri gücün kullanımı ve vergi toplama tekelini elinde bulundurma biçiminde ortaya çıkan egemenlik ilişkisi, tarihsel süreç içerisinde değerlendirildiğinde 16. yüzyıldan beri ulus-devletin değişmeyen iki temel özelliği olarak yerini korumaktadır. Dolayısıyla ulus-devletin ortaya çıkışı, sosyo-politik düzeni sürdürecekt biçimde yasa ve düzen işlevinin olması, kamu adına bireyin belli davranışlardan kaçınmasını ve bunu sağlayacak güç ve şiddet kullanma tekelini elinde bulundurması ile ilgilidir.¹⁷⁵

Ulus-devlet döneminin artık sona erdiği ve ekonominin küreselleşmesi sonucu ulus-devlet egemenliğinin zayıfladığı yönündeki tartışmaların yaygınlaştığı 1990’lı yıllar ise, Doğu Blok’u olarak adlandırılan kutbun çözüldüğü, tek kutuplu dünyanın ve piyasanın devlete karşı zaferinin ilan edildiği yıllar olarak değerlendirilmektedir.

¹⁷² Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, s.55

¹⁷³ HIRST Paul ve Thompson Grahame, *Küreselleşme Sorgulanıyor*, Çev: Çağla Erdem-Elif Yücel, Ankara, Dost Kitabevi, 1998, s.16

¹⁷⁴ HABERMAS Jürgen, *Küreselleşme ve Milli Devletlerin Akıbeti*, Çev: Medeni Beyaztaş, İstanbul, Bakış Yay., 2002s:65

¹⁷⁵ ŞAYLAN Gencay, A.g.e.s.61

Bu sürecin belirleyici özelliklerinden birisi ise küreselleşme sürecinin neo-liberal politikalarının en temel söylemlerinden biri haline gelmesidir. Böyle bir ortamda ise devletin ekonomik işlevlerinden ve toplumsal sorumluluklarından soyutlanarak, yönetsel etkinliği bakımından söz konusu değişime ilişkin anlayışla “yeniden yapılandırılması” öngörülmektedir. Yeniden yapılanma kavramı, öncelikle devletin niteliklerinde, işlevlerinde ve rolünde köklü değişiklikleri ifade eder. Başka bir anlatımla, toplumun, ekonomik, toplumsal ve siyasal yönden köklü bir dönüşümü anlamına gelip bu dönüşümün kültürel yaşamı, değerleri, tercihleri, düşünce yapılarını ve ideolojileri etkilemektedir.¹⁷⁶

Yeniden yapılanmanın önemli bir nedeni, sermayenin, sermaye hareketlerini kontrol altına almaya ve yönlendirmeye çalışan herhangi bir ulusal politikanın her zaman bir adım önünde olacak kadar hızlı hareket etme eğiliminde olduğu savunusudur.¹⁷⁷

Yeniden Yapılanma ile devletin yeni işlevi, küreselleşmenin gereklerini yerine getirecek biçimde serbest piyasa mekanizmasının işleyişini kolaylaştırmak şeklinde özetlenebilir. Piyasa mekanizmasının güçlendirilme hedefinin gerçekleştirilmesinde temel amaç ise, sermayenin dünya çapında dolaşımının önündeki engellerin ortadan kaldırılmasıdır. Buna karşın, emeğin ulusal konumunun korunması için, ekonomik ve siyasal düzeyde çeşitli önlemler alınmaktadır. Nitekim sıkı göç kontrolleri, alınan önlemlerin küçük bir örneğini oluşturmaktadır. Hatta AB gibi bölgesel ekonomik birleşmelerde bile insanların dolaşımı serbest iken, işgücünün dolaşımının serbestliği sınırlıdır. Çünkü insanlar gerçekte yaşamlarını kendi yerel bölgelerinde devam ettirmektedirler. İnsan toplulukları tümüyle, dil ve kültürleriyle tanımlanmaktadır. Bu da onların bulundukları yere bağlı kalmalarına neden olmaktadır. Yani ekonomiler

¹⁷⁶ ŞAYLAN, A.g.e., s:62

¹⁷⁷ BAUMAN Zygmunt, Küreselleşme: Toplumsal Sonuçları, Çev: Abdullah Yılmaz, İstanbul, Ayrıntı Yay., 1999,s:68

küreselleşmekte fakat topluluklar ve toplumlar ulusal kalmaktadır.¹⁷⁸ Sonuç olarak, emek süreçleri ulus-devletin uyguladığı politikalara bağlı kalmakta ve devletin yeni işlevi de sermaye lehine değişmektedir.

4.2.1.1. Ulus Devletin Ekonomik İşlevlerinin Değişimi

1970’ler sonrası dünya kapitalist sisteminin girdiği refah devletinin krizine bağlı olarak uygulamaya konulan yeni birikim modelinin temelini, neo-liberal politikalar çerçevesinde piyasa mekanizmasının güçlendirilmesi oluşturmaktadır. Piyasa mekanizmasının güçlendirilmesi için ekonomik ve toplumsal yapıların ihracata dönük birikim modeline uyumlu olacak biçimde dönüşüm koşulları, ‘Washington Konsensüsü’nde belirlenmiştir. Konsensüste önerilen ekonomik yapının temel özellikleri, serbest piyasa ekonomisinin yerleştirilmesini amaçlamaktadır. Bu çerçevede yapılan öneriler, mali disiplin, kamu harcamalarının öncelikler çerçevesinde gerçekleştirilmesi, vergi reformu, finansal serbestleşme, döviz kuru düzenlemeleri, ticaretin serbestleştirilmesi, doğrudan yabancı yatırımcıya izin verilmesi, özelleştirmeler, kuralsızlaştırma ve mülkiyet haklarının düzenlemesini kapsamaktadır.¹⁷⁹

Devletin küçültülmesi liberal felsefeye ilişkindir. Ancak neo-liberal dönem, bundan daha da ileri giderek ulus-devletin egemenliğini sorgulamaya başlamıştır. Küreselleşme bu sorgulamaya koşut biçimde ulus-devletin refah devleti işlevinin yerine getirilmesini engelleyen bir süreci ifade etmekte ve devletin işlevlerinin özellikle de ekonomik işlevlerinin sınırlandırılması ve zamanla terk edilmesinin gerekliliğini ifade etmektedir. Buna göre en iyi devlet, “güvenlik” ve “yasama” gibi işlevleri yerine getiren ve varlığı mümkün olduğu kadar hissedilmeyen devlettir.¹⁸⁰

¹⁷⁸ MISHRA Ramish, “Beyond The Nation State: Social Policy in an Age of Globalization, *Social Policy And Administration*”, Vol.32, No:5, s.485

¹⁷⁹ MARIA Lavinge, *The Economics of Transition From Socialist Economy to market Economy*, Macmillian Pres, Secon Edition, London, 1999, s.160

¹⁸⁰ S Yaşar, “Küreselleşen Ne?”, *İstanbul, İktisat Dergisi*, Sayı 362, s:14

Çünkü ulus-devletin refah devleti işlevlerine bağlı olarak uyguladığı ekonomi politikaları, (kamu harcamaları politikası, korumacı politikalar, vergi politikaları, v.b) sermayenin serbest dolaşımına engel görünmektedir. Uluslararası sermaye üzerinden yürütülen politikalar ve ulus-devletin sona erdiği yönündeki söylemler de bu mantıktan hareket etmektedir.¹⁸¹ Ulus-devletin ekonomik işlevlerindeki değişimin gerekçesi ise piyasa ekonomisinin kendi kendini ayarlayıcı mekanizmalarının, istikrarsızlığı ve işsizliği önleyeceği yaklaşımına dayanmaktadır. Buna göre uluslararası sermayenin dünya çapında öncü rolü oynaması, rekabetin her alanda etkin olduğu bir anlayışın hâkim olmasına ve gelişmiş ülkelerin sermayelerinin kar maksimizasyonunu gerçekleştirme çabalarına dayanmaktadır.¹⁸²

Neo-liberal politikalara dayalı olarak, ulus-devletin ekonomik işlevlerinin değişmesi, sermayenin ve piyasanın işlerliğinin sağlanması konusuna odaklanmaktadır. Buna paralel biçimde, ulus-devletin refah devleti işlevinde yaşanan kriz, siyasal süreçte yeni sağ anlayışa dayalı uygulamaları gündeme getirmektedir. Bundan hareketle izleyen bölüm, refah devletinin krizi bağlamında siyasal yönetsel yapıda ortaya çıkan dönüşüm üzerindeki önemi nedeniyle yeni sağ anlayışa ilişkin açıklamaları kapsamaktadır.

4.2.1.2. Küresel Düzeyde Ulus-Devletin Kuşatılması

Kuşatmak kelimesinin sözlük anlamı, bir yeri bir topluluğu, topluluğun bulunduğu yeri, orada bulunan kimselerin kaçmalarını, gitmelerini vb. engellemek için çepeçevre sarmak, çember içine almak anlamındadır. Bir şeyin kuşatılması ise onun bütünüyle bir şeyin içine alınması, çevresinin genel durumunun sarılması anlamına gelmektedir.¹⁸³ Küresel düzeyde ulus-devletin kuşatılması ise ulus-devletin

¹⁸¹ AKKAYA Rukiye, Küreselleşme Olgusu Karşısında Ulus Sorunu, İstanbul, Legal Yay., 2004,s:106

¹⁸² KAZGAN Gülten, Küreselleşme-Ulus Devlet ve Yeni Ekonomik Düzen, İstanbul, Bilgi Üniversitesi Yay., 2005,s:37

¹⁸³ Büyük Larousse, Sözlük ve Ansiklopedi, Ankara, Milliyet Yayını, s.7210.

uluslararası kuruluşlar ile dışarıdan, yerelleşme söylemi ile de içerden adeta bir çember içine alınmasını ifade etmektedir. Dolayısıyla, ulus-devletin kuşatılması da birinci ayağı, uluslararası kuruluşlar oluştururken; diğer ayağı, yerelleşme eğilimiyle yerel yönetimlerin yetkilerinin merkezi yönetim aleyhine arttırılması oluşturmaktadır. Buna bağlı olarak bu süreçte, küresel ekonomi ile uluslararası kuruluşların oluşturmuş oldukları düzenlemeler, ulusal düzenlemeler aleyhine genişlemiştir.

Sözü edilen kuşatma sonucu küreselleşme, uluslararası kuruluşların da etkisi ile devletin kendi dinamiklerine dayalı bağımsız hareketini ortadan kaldırarak, bunun yerine dış dinamiklere bağlı hareket tarzını ortaya koymaktadır.¹⁸⁴ Bu da, ulus-devletin ekonomik hayata ilişkin aldığı kararlarda uluslararası kuruluşların söz sahibi oldukları anlamına gelmektedir. Özellikle gelişmekte olan ülkeler, gelişmiş ülkelere olan bağımlılıklarını ve uluslararası kredi kuruluşlarının etkisiyle ekonomik ve sosyal yapılarını değiştirmek durumunda kalmaktadır.¹⁸⁵ Gelişmekte olan ülkelere, ulus-devleti dışarıdan kuşatan temel unsur, gelişmiş ülkelere olan bağımlılıklarına bağlı olarak uluslararası finans kuruluşları ile aralarındaki ekonomik ilişkilerin sonucudur. Bu nedenle bu bölümde, yukarıdan kuşatma biçimi olarak uluslararası finans kuruluşlarının özellikle gelişmekte olan ülke ekonomilerinde oynadığı rol değerlendirilecektir.

Yukarıdan (Kurumsal) Kuşatma: “Uluslararası Kuruluşlar”

Ulus-devletin işlevlerinin değişimine neden olan etkenlerin başında, uluslararası kuruluşların ve bunların etki alanlarının küreselleşme sürecine işlerlik kazandırsa da şekilde genişlemesi yer almaktadır.¹⁸⁶ Bu da çeşitli kurumların ve

¹⁸⁴ GÜLER Birgül Ayman, “Kamu Yönetimi ve Dünya Bankası”, Amme İdaresi Dergisi, Ankara, TODAİE Yayını, Cilt.28, Sayı, 3, s.17.

¹⁸⁵ AKSOY Şinasi, “Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi ,” Kamu Yönetimi Bildirileri, Cilt.II, Ankara , TODAİE Yayını, 1995s.159

¹⁸⁶ ŞAYLAN, Değişim..., s. 61,

kuruluşların varlığı ve etkililiği ile gerçekleşmektedir. Çünkü hukuksal kurallar ve kurumlar olmadan ulusların ticaret politikalarını yönlendirmek, uyuşmazlıkları çözmek, ulusal olan ile olmayan arasındaki ayrımı ortadan kaldırmak ve ticari serbestleşmeyi sağlamak mümkün değildir. Söz konusu bu işlerliği sağlayacak değerlerin, kurumların ve mekanizmaların yaratılmasının gerekliliği IMF, DB, DTÖ ve OECD (Ekonomik ve Kalkınma İşbirliği Teşkilatı) gibi kuruluşların faaliyetlerini gerektirmektedir.¹⁸⁷ Böylece, ulus-devletin ekonomi üzerindeki yetkilerinin mümkün olduğunca kısıtlanması ve uluslararası kuruluşlara devredilmesi, ulus-devletin işlevlerindeki dönüşümün önemli boyutlarından birini oluşturmaktadır.

Aşağıdan (İçeriden) Kuşatma: Yerelleşme Söylemi

Ulus-devletin işlevlerindeki dönüşümün bir diğer boyutu, merkezi yönetimin yetkilerinin yerel yönetimlere devredilmesi sonucu, yerel yönetimlerin yapısının değiştirilmesi ve merkezle ilişkilerinin yeniden düzenlenmesidir. Bu çerçevede, küreselleşme savunucularının ve neo-liberalizm politika uygulayıcılarının gündeme getirdiği kavramlardan bir tanesi de ‘yerelleşme’dir.

En genel anlamıyla, yerel yönetimlerin güçlendirilmesini ifade eden yerelleşmede amaç, yerel ekonominin dünya ekonomisinin gereklerine uygun bir yönelimle şekillenmesi olup, bu aynı zamanda ulus-devletin yeni işlevlerinden biri olarak ortaya konulmaktadır. Söz konusu bu yönelimin nedeni, daha önce de ifade edildiği gibi sermayenin önündeki bütün engellerin kaldırılmasına dayanmaktadır. Bu engeller, kısaca ülkelerin sınırları ve bu sınırlar içinde devletin kural koyma gücünün varlığıdır.

Dolayısıyla, bu engellerin ortadan kaldırılması ya da zayıflatılması gerekmektedir. Uluslararası kuruluşlar, ulus-devleti dışarıdan kuşatırken yerelleşme kavramıyla da bireyin yerel kimliği öne çıkartılarak, ulusun birleştirici gücü yeniden

¹⁸⁷ YÜKSEL Mehmet, Küreselleşme Ulusal Hukuk ve Türkiye, Ankara, Siyasal Kitabevi, (2001),s. 93.

tartışmaya açılmaktadır. Bu tartışma, insanların küresel gelişmelerden kaygı duyarak yerel kimliklerine daha sıkı sarılmaları ihtiyacının sonucu olarak yoğunluk kazanmaktadır. Bu süreçteki amaç, ulus-devletten hareketle, kapsayıcı vatandaşlık kavramının yerine kimlik esaslı vatandaşlık kavramının yerleştirilmesidir. Bu da ulus devlet anlayışının sorgulanmasını gündeme getirmektedir.¹⁸⁸

Küreselleşmenin yerel yönetimler üzerindeki etkisi, yerel yönetimlerin doğrudan küresel piyasalarla ilişki kurmalarını sağlayacak mekanizmaların yaratılması şeklindedir. Böylece ulusal piyasalar, ulusal sermaye ve emeğe ilişkin ekonomik işlevlere bağlı ulus-devletin, yetki ve sorumlulukları bakımından gücünün en aza inmesine neden olmaktadır.¹⁸⁹ Yerel yönetimler uluslararası şirketler ve kredi kuruluşları ile doğrudan ilişkiye girmekte ve böylece merkeze ait olan ekonomik, yönetsel ve toplumsal işlevleri devralmaktadırlar. Ulus-devleti zayıflatma biçimleri olarak değerlendirilebilecek olan bu uygulamalar, merkezi devletin kural koyma gücünün azalmasına neden olmaktadır. Bunun yanı sıra, bölge yönetimleri oluşturarak yerelleşmenin ileri boyutlara götürülmesiyle de aynı sonuçlara varılmaktadır.¹⁹⁰

Başka bir anlatımla, ulus-devletin dünya ekonomisi ile yerel ekonomi arasındaki tampon görevi kaldırılmakta, yerel ekonomi dünya ekonomisinin ihtiyaçlarına uyumlu hale getirilmeye çalışılmaktadır.¹⁹¹ Burada temel gerekçe, rekabet edilebilirlik, kuralsızlaştırma, özelleştirme, ekonomik süreçlere kamu müdahalesinin sınırlandırılması olarak özetlenebilir.

¹⁸⁸ ERBAY Yusuf, “Küreselleşen Dünyada Türkiye”, Türk İdare Dergisi, Sayı 421, 1998,s. 302.

¹⁸⁹ KAZGAN, Küreselleşme..., s: 34

¹⁹⁰ EROĞUL Cem, Ulus Devlet ve Küreselleşme Emperyalizmin Yeni Masalı, Yayına Hazırlayan Işık Kansu, Ankara, Güldiken Yayınları, 1999, s. 49-50.

¹⁹¹ KOZANOĞLU Hayri, “Küreselleşme ve Uluslarüstü Sermaye Sınıfı”, Doğu-Batı Dergisi, Dünya Neyi Tartışıyor? I Küreselleşme, Nisan 2002, s:17

4.3. NEO-LİBERALİZMİN KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞINA YANSIMALARI

Ulus-devletin işlevlerindeki değişime paralel olarak, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması, 1990'lı yılların en önemli konularından biridir. Bu konuda özellikle geleneksel bürokratik yapılanmanın dönüşümü, yönetsel etki alanının küçültülüp yerelleşmenin ön plana çıkarılması, bununla da piyasa mekanizmalarıyla uyumlu bir yönetim aygıtının oluşturulmasına çalışılmaktadır.

Kamu yönetiminin bu şekilde değişen yapısı, kapitalizmin 1970'lerin sonundan itibaren yaşadığı kriz sonucu uygulamaya konulan yeni liberal politikalar ve bunların dünya genelinde uygulanmasını ve kamu yönetiminin de sürece uyum sağlayacak biçimde yeniden yapılanma sürecine tabi olmasının bir sonucudur. Başka bir deyişle küreselleşme, devletin temel yapısının ve kamu yönetimi anlayışının değişimine neden olmuştur. Bu anlayış değişimi, devleti refah devletinden 'şirketleşmiş devlet'e dönüştürmüştür. Bu dönüşüm, devlet ve yönetimin devamlılığını yok etmemiş ancak devlet, dünya genelinde sermayenin yeniden üretiminin ve küreselleşmenin güçlü bir kurumsal aracı haline gelmiştir.¹⁹² Yani uluslar arası sistemdeki değişim, devletlerin kamu yönetimlerinin üzerinde gerek anlayış, gerekse kurumsal düzeyde etkilerini göstermeye başlamalarının bir sonucudur.¹⁹³

Neo-liberal ekonomik ve sosyal politikaların damgasını vurduğu bu dönemde devletin ve dolayısıyla kamu yönetiminin değişim ve yeniden yapılandırılmasına ilişkin dönüşüm iki nokta etrafında değerlendirilebilir.¹⁹⁴ Bu noktalar, devletin/kamu

¹⁹² FARAZMAND, Ali, "Globalization, The State And Public Administration: A Theoretical Analysis With Policy Implications For Developmental States", *Public Organization Review*, December, 2001, Vol.1, Issue.4, s. 448

¹⁹³ GÜLER, Birgül Ayman, *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi*, Ankara, TODAİE Yayını, 1996

¹⁹⁴ AKSOY, Yeni Sağ..., s. 166-167.

yönetiminin ve kamu faaliyet alanının özellikle ekonomik nitelikli olanlardan başlayarak küçülmesi ve daralan alanda genelde kamu faaliyetlerinin özelde de kamu örgütlerinin, kamu işletmeciliği anlayışı etrafında yapılandırılması ve işletilmesi olarak belirginleşmektedir.

4.3.1. Yönetişim Anlayışı

1980’li yıllardan itibaren yeni liberal politikaların yaygınlaşması ve kamu işletmeciliği yaklaşımının da etkisi ile küresel ölçekte devletler, piyasa işleyiş mekanizmalarını ve özel sektöre özgü yönetim tekniklerini kamu yönetimine uyarlamaya başlamışlardır. Yani kamu işletmeciliğinin öngörülen başarıyı gösterememesi, kendisiyle aynı kaynaktan beslenen başka bir anlayışın, yönetim anlayışının ortaya çıkmasını gündeme getirmiştir. Çünkü 1990’lara gelindiğinde söz konusu politikaların yol açtığı ekonomik krizler, işsizlik, yoksulluk gibi dünya genelinde ortaya çıkan olumsuz sonuçlar, neo-liberalizmin kendini yeniden tanımlama ihtiyacını gerektirmiştir. Dolayısıyla, yönetim anlayışı, yaşanan ekonomik krizleri ve toplumsal huzursuzlukları öne sürerek meşruiyetini sağlamaya çalışmaktadır.

Neo-liberalizmin kendini yeniden tanımlama girişimi, dikkatlerin yeniden devlet üzerine çekilmesini gerekli kılmıştır. Bu aynı zamanda neo-liberal politikaların neden olduğu sorunlarında kabul edildiği anlamına gelmektedir. Böylece, 1980’lerde ‘küçük devlet’, ‘optimal devlet’ söylemlerinin yerini, ‘piyasa-dostu devlet’, ‘yönetişim’ ve ‘etkin devlet’ söylemleri almaya başlamıştır.¹⁹⁵ Bunun anlamı ise, ‘yeni kamu işletmeciliği’ yaklaşımının düzenlenerek, ‘yönetişim’ modeli ile yeniden sunulmasıdır. Dikkatlerin devletin üzerine çekilmesinin bir diğer nedeni ise, ekonomik reformların hayata geçirilmesi için yönetsel reformların uygulanmasında devletin etkinliğinden yararlanılmak istenmesidir.

¹⁹⁵ GÜZELSARI Selime, “Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları”, Ankara Üniversitesi GETA Tartışma Metinleri, Ankara, Ankara Üniversitesi SBF Matbaası, 2004, s. 3.

Yönetişim, kavram olarak ilk kez DB'nin "Sub-Saharan Africa: Crisis To Sustainable Growth" adlı 1989 tarihli Raporunda kullanılmıştır.¹⁹⁶ Ancak, yönetim kavramına ilişkin tartışmalarını, kamu yönetiminde yoğunluğuna karşın, kavramın anlamı konusunda bir nitelikten söz edilemez. 'Yönetimsiz yönetim' olarak karakterize edilen kavram, networkların, ortaklıkların ve uluslararası pazarın önemini vurgulamaktadır.¹⁹⁷

Anglo-Amerikan siyasi teorisine göre yönetim, hükümetin karar alma ve onları uygulama kapasitesindeki gücü olarak tanımlanmakta, hükümet ise ulus-devlet düzeyinde, kamu düzeninin devamını sağlamak ve kolektif hareketi sağlamak amacıyla oluşturulmuş kurumsal süreçler olarak tarif edilmektedir.¹⁹⁸ Yönetişim sözcüğü ise 'daha az yönetim' ve 'küçük devlet' gibi kavramları karşılamaktadır. Bu da, kamu harcamalarının azaltılması, kamu hizmetlerinin özel sektöre devredilmesi, kamu personelinin azaltılması ve özelleştirilmesi anlamına gelip, küreselleşme olarak adlandırılan süreçte yönetim anlayışının özelliklerini ortaya koymaktadır. Başka bir tanıma göre, yönetim (government) sözcüğü, çağdaş devletin kurumsal yapısını ve emredici karar verme süreçlerini karşılayan bir kavram iken , iyi yönetim (good governance), iktidarın karar alma süreçlerinin, devlet (iç iktidar) ve sivil toplum (dış iktidar) arasında paylaşılmasını ve bu yolla 'küçük devlet' modeli ile belirginleşen demokratik kapitalist yapıyı ifade etmektedir. Bu da yönetsel bakımdan etkili, bağımsız, hesap sorulabilen, şeffaf bir kamu yönetimi yapısı anlamına gelmektedir.¹⁹⁹

¹⁹⁶ AYGÜL Cenk, "Neo-Liberalizmin Başarısızlığı ve Yönetişim", Toplum ve Bilim Dergisi, Bahar, 1998, s:76

¹⁹⁷ PETERS, B. Guy ve PIERRE, John., "Governance Without Government? Rethinking Public Administration", Journal Of Public Administration Research&Theory, April, 1998, Vol 8, Issue 2, s.223.

¹⁹⁸ STOKER Gerry , "Governance as Theory: Five Propositions", International Social Science Journal March, 1998, Vol. 50, Issue 155, s. 17.

¹⁹⁹ LEFTWICH Adrian, , Governance, The State and The Politics of Development", Development and Change, vol.25, 1994, s. 371-372

Bu tanımlamalardan farklı olarak, devlet ya da hükümet sözcüklerinden türemiş olduğu düşünülen kavramın, bir anlam farklılığını ortaya koymak içinde kullanıldığı ifade edilmektedir. Buna göre ‘iyi yönetim’ söylemi, kuvvetler ayrılığı, yargı bağımsızlığı, hukukun üstünlüğü gibi ilkeler üzerine otururken, yönetim sözcüğü, kamu alanının tanımlanmasında, sivil toplumun ya da STK’ların belirleyici hale geldiğini ifade etmektedir.²⁰⁰ Başka bir ifadeyle, kamu politikalarının oluşturulma ve uygulanması sırasında konuyla ilgisi olan kamu, özel, gönüllü bütün grupların katılımı sonucu oluşacak yönetsel etkinlikleri ifade etmektedir.²⁰¹ Bu da dikkati sorumluluklardaki değişmeye, devletin ‘geri adım’ atmasına, özel sektör, STK’lar ve daha geniş anlamda vatandaşın sorumluluk almasına yönelik bir anlayışa götürmektedir.²⁰²

Yönetişim kavramının söylem olarak yükselmesinde ve siyasal-yönetsel bir projeye dönük olarak küresel düzeyde meşruluk kazanmasında en büyük rolü, DB oynamakla beraber, IMF gibi uluslar arası kuruluşlar ve batılı hükümetlerce yapılan destekler önemlidir.²⁰³ DB iyi yönetişimi, bir ülkenin kalkınmasında ve toplumsal kaynakların yönetiminde siyasal gücün uygulanma biçimi olarak tanımlar.²⁰⁴ DB için yönetim, yeterli ve hesap verebilir bir yönetim için çaba sarf etmeye indirgenmiştir.²⁰⁵ Kavramın en yaygın kullanımı, azgelişmiş ülkelerde 21. yüzyıl siyasal yönetsel yapılanması ya da devletin yeniden yapılandırılması²⁰⁶ şeklindedir.

²⁰⁰ ŞAYLAN Gencay, “Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler”, Ankara, Amme İdaresi Dergisi, Cilt. 33, Sayı 2, 2000, s. 20.

²⁰¹ STOKER, Governance..., s. 18

²⁰² STOKER, Governance..., s. 21

²⁰³ AYGÜL, Neo-Liberalizmin..., s. 239.

²⁰⁴ GÜZELSARI, Kamu..., s. 15.

²⁰⁵ STOKER, Governance..., s. 18.

²⁰⁶ GÜLER Birgül Ayman, “Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye”, Praksis, Ankara, Kış Sayı 9, 2003c, s:95

Yukarıda da ifade edildiği gibi yönetişimin meşruiyet temelini, mevcut sistemin krize girmiş olması oluşturmaktadır. Söz konusu kavramın siyasal yaşama girmesi ise, DB'nın raporları ve borç verdiği ülkelerde uygulanmaya konulmasını istediği 'reformlarla' gerçekleşmiştir. Siyasal iktidar bakımından yönetişim, siyasal iktidarın kimler tarafından kullanılacağına ilişkin çözümler üreten, bunun mekanizmalarını ve modellerini oluşturan, mekanizma ve süreçleri belli varsayımlar etrafında teorileştiren yeni bir iktidar, dolayısıyla yeni bir kamu yönetimi yaklaşımıdır.²⁰⁷ Bu yaklaşım, devletin insanlara iş görecekları güvenceli bir zemin sunamadığı, insanların gelişmeleri için uygun ortamı sağlayamadığı ve yerelleşmenin (decentralizasyon) yapılmadığında kalkınmanın sürdürülemeyeceğini ifade etmekte ve çözüm olarak, siyasal liderler, işverenler ve toplumsal liderlerin bir araya gelerek 'insan merkezli' politikalar ürettiği, bunlar üzerinde de halk onayının alındığı bir siyasal sistemi, yani yönetişimi (Governance) sunmaktadır.²⁰⁸ Yönetişim modelinin kurucu unsurları, devlet (bürokrasi), toplum (STK) ve özel sektörden (şirket) oluşmaktadır. Güçlü devlet vurgusu ise, devletin piyasalaştırılmasını, piyasa için güçlendirilmesini ifade etmektedir. Yani piyasa için 'etkin' ve piyasa için 'esnek' bir devlet öngörülmektedir.²⁰⁹ Yönetişim, piyasa için gerekli düzenlemeleri yapan (düzenleyici devlet), ekonomik faaliyetlerden ve ekonominin yönetiminden çekilen 'piyasa ile dost' olan devleti tanımlamaktadır.²¹⁰

Yönetim modelinde STK'lar, toplumsal amaçları belirleyecek, bunları gerçekleştirme işlevini yerine getirecektir. Devlet ya da kamu yönetimi de geleneksel siyasi otoritesini, toplumsal amaçların STK'lar tarafından belirlenip gerçekleştirilmesi yönünde ve gerekli serbestlik kapasitesinin artırılması doğrultusunda kullanacaktır. Toplumsal amaçların belirlenmesi, gerçekleştirilmesi

²⁰⁷ BAYRAMOĞLU Sonay, "Düzenleyici Devlet Düzenlenirken": OECD Türkiye Raporu Üzerine Eleştirel Bir Çözümleme", Praksis, Ankara, Kış Sayı 9, 2003a, s. 144.

²⁰⁸ GÜLER, (2003c), s. 110.

²⁰⁹ BAYRAMOĞLU, Düzenleyici..., s. 97.

²¹⁰ PEKER, Tatar Ayşe, "Dünya Bankası: Kalkınmacılıktan 'İyi Yönetim' Söylemine", Toplum ve Bilim, No.69, 1996, s. 42.

bundan sonra siyasal süreçten beklenmeyecek, bunu, toplum değil topluluklar doğrudan doğruya üstlenmiş olacaklardır.²¹¹ Bu şekilde, devlet-piyasa karşıtlığı toplum ortaklığına ilişkin bir model oluşturulmuş olacaktır. Bu oluşum, ekonomi ve toplumdaki sorunlarla yüzleşmede, devlet ve sivil toplum arasındaki ilişkilerin kurulmasında, devletin rolünün ne olacağı, yani uygun olanı etkin kılmada yönetsel kapasitenin ne olacağı da yönetim modelince belirlenecektir.²¹²

1994 DB raporuna göre, yeni kamu yönetimi modeli olarak ifade edilen yönetim, şu dört ilkeye dayanmaktadır.²¹³

Hesap verilebilirlik: Kamu görevlileri faaliyetlerinden sorumludur. Rekabet ve katılımın yaygınlaştırılması için sivil toplum örgütleri desteklenmeli, yerelleştirme politikaları geliştirilmeli, yerel hizmetler fiyatlandırılmalıdır. Kamu görevlerinin eylemlerden sorumlu olması, bunların denetimi için denetim mekanizmalarına özel sektör ve sivil toplum örgütlerinin de katılımının sağlanması önemlidir. Bunun yanında yerelleştirme politikaları üzerinde çalışılmalı, yerel hizmetlerin fiyatlandırılması gerekmektedir.

Kalkınmanın yasal çerçevesi: Özel sektöre yönelik olarak, istikrarlı, yansız, adil biçimde uygulanan kurallardan oluşan bir hukuk yapısının oluşumunu öngörür. Diğer bir ifadeyle ekonomik kalkınma, tümüyle hukuksal düzenlemeler yoluyla özel sektör faaliyetlerinin uygun koşullarda sürdürülebilmesi için gerekli mekanizmaların oluşturulmasına yönelmektedir.

Bilgilendirme: Özel sektör hesapları için yaşamsal öneme sahip ekonomik koşulların, bütçenin, piyasaların ve hükümetin tasarımlarının herkes için güvenilir ve ulaşılır olmasını öngörür.

²¹¹ ŞAYLAN, Kamu Yönetimi..., s. 20.

²¹² AYGÜL, Neo-Liberalizmin..., s. 242.

²¹³ LEFTWICH, Governance..., s. 372,

Şeffaflık(Saydamlık): Hesap verebilirliğin genişletilmesi, yolsuzluğun sınırlandırılması ile politika yapımında kamu ve özel sektör arasındaki danışma süreçlerinin desteklenmesini öngörmektedir.

DB 1994 yönetim raporunda, devletin etkinliğinin sağlanmasının devletin piyasaya güven veren bir işlev dönüşümüne uğramasıyla gerçekleşebileceğinden söz edilmektedir. Bunun yanı sıra, sivil toplumun geliştirilmesine de özel bir önem verilmiştir.²¹⁴ 1997 DB raporu ise öncekilerin aksine, devletin yeniden tanımlanarak güçlendirilmesinden söz etmektedir. Raporda, küresel ekonominin gereklerini karşılayabilecek, teknolojik değişimlere uyum sağlayabilecek, etkin ve güçlendirilmiş bir devlet amaçlanmaktadır. Rapor ayrıca, 'etkin bir devlete nasıl ulaşılır' sorusuna cevap aramakta, piyasanın daha iyi işleyebilmesi için 'nasıl bir devlet' gerekir sorusunu sormaktadır. Raporda tanımlanan devlet, serbest piyasa ihtiyaçlarına cevap veren bir devlettir. Nitekim devletin 1980'li yıllar boyunca uğradığı itibar kaybının tekrar kazanılması için de, toplumların devletin sorumluluklarının yeniden tanımlanmasını kabul etmeleri önerilmektedir. DB'na göre devletin işlevi kendi kapasitesi ile uyumlaştırılmalıdır. Kapasitenin altında kalan görevleri, vatandaşlar ve çeşitli devlet dışı topluluklar (STK'lar) tarafından yerine getirilmelidir.²¹⁵ Bu nedenle devletin temel görevlerinde yoğunlaşması gerektiği vurgulanmaktadır.

Özetle yönetim modeli, küreselleşmenin kaçınılmaz olduğu tezinden hareketle dünya ekonomisine uygun devlet ve yönetim anlayışı ortaya koymaktadır söz konusu model, 'devlet toplumu yönetir' anlayışının terk edilerek, devletin dışında kalan diğer örgütlerin de (STK ve özel sektör) devlet yönetimine eşit şekilde katılımını öngörmektedir.²¹⁶ Yönetim modeli, kamu-özel, devlet-devlet dışı, ulusal-uluslar arası aktörler tarafından gerçekleştirilen bir model olarak tanımlanmaktadır. Yönetim bu modelde sadece devlet tarafından gerçekleştirilmemekte, yönetim

²¹⁴ PEKER, Dünya..., s.43-47.

²¹⁵ BAYRAMOĞLU, Düzenleyici..., s. 95.

²¹⁶ BAYRAMOĞLU, Düzenleyici..., s. 85.

sürecine özel sektör ve STK'larda dâhil edilmektedir. Bunun yanı sıra, küreselleşme kuramcılarına göre yönetme işlevi, ulus-devletle sınırlandırılmamalı, küresel STK'ların da bu sürece dâhil edilmesi öngörülmektedir.²¹⁷

Sonuçta, sosyal devletin tasfiye edildiği, her şeyin piyasaya tabi kılındığı, etkinlik, karlılık, büyüme gibi piyasa kültürüne, ilişkin ekonomik kavramların, toplumsal yaşamı yönlendirdiği bir süreçte, uluslararası düzen ve ulus-devletin bu oluşuma göre yeniden yapılandırılmasının adı 'yönetişim' olarak ortaya çıkmaktadır. Başka bir anlatımla, devlet dışındaki aktörlerle devleti yönetmenin ve devleti piyasalaştırmanın adı yönetim olarak ortaya konulmaktadır.²¹⁸ Yönetişim modelinin kamu yönetimi açısından öngördüğü dönüşüm, kamu yönetiminin alanını daraltma, harcamalarını kısıtlama, personelini azaltma, hizmetlerini özelleştirme ve faaliyetlerini piyasalaştırma şeklinde ortaya çıkmaktadır.²¹⁹ Model, kamu ve özel sektör, devlet ve toplum ayrımını anlamsızlaştırarak en iyi çözüm olarak sunulmaktadır. Söz konusu anlayışa göre, küreselleşmenin 'baş döndürücü' hızla ilerlemesinin, toplumsal olayların karmaşıklığının, ancak yönetim gibi esnek ve hızlı dönüşüm kapasitesine sahip örgütlenme ile karşılanabileceği vurgulanmaktadır.²²⁰ Küreselleşme sürecine ayak uydururken de STK'ların gelişmesine ortam hazırlamakta, 'kamu yararı' ve 'kamusal alan' kavramlarına dayalı yurttaşlık anlayışı geride bırakılmaktadır.

Bunların yanı sıra yönetim, iktidarın nasıl dağıldığına ilişkin bir anlayışın formülünü ortaya koymaktadır. Bu da iktidarın temeline piyasayı koyarak piyasanın nasıl daha iyi işleyebileceğine ilişkin bir formüldür. Devlet aktörleri bu süreçte düzenleyici bir konumda olup, devletin, yönetişimin uygulanabilmesi için, hukuksal, siyasal ortamı uygun hale getirmesi öngörülmektedir. Devletin yeni işlevi,

²¹⁷ GÜZELSARI, Kamu..., s. 12-13.

²¹⁸ BAYRAMOĞLU, Düzenleyici..., s. 88.

²¹⁹ GÜLER Birgül Ayman, Basılmamış Çalışma (2002), (Taslak) Aktaran: Bayramoğlu, s. 88

²²⁰ BAYRAMOĞLU, Düzenleyici..., s. 109.

yönetişimin gerçekleşmesi için gereken alt yapıyı sağlamak, uluslararası kuruluşlarla da buna kurumsal destek oluşturmaktadır.²²¹

4.4. TÜRK DEVLET VE KAMU YÖNETİMİ YAPISINDA DEĞİŞİM

1970’li yılların ortalarından itibaren gelişmekte olan ülkelerde, ekonomik ve mali serbestleşme kapsamında dışa açılma programları uygulamaya konulmuş, bu çerçevede üretimin, ticaretin ve finans sektörünün serbestleştirilmesi, dönemin belirgin özelliğini oluşturmuştur.²²² Bu süreç, ekonomik yapıdaki dönüşüme bağlı olarak, siyasal yapının düzenlenmesi için bir zemin oluşturmayı hedeflemiştir. Dolayısıyla, küreselleşme olarak ifade edilen ve 1970’lerin ortalarından günümüze kadar devam eden süreç, gelişmekte olan ülke ekonomilerinde ve Türkiye’de ekonomik ve toplumsal yapılarda dönüşümü öngörmektedir. Çalışmanın bu bölümünde Türkiye ekonomisinde, dünyadaki gelişmelere bağlı gerçekleşmesi istenilen dönüşümün, kamu yönetimi anlayışına ve devlet yapılanmasına yansımaları ele alınacaktır. Bu yapılırken dünya ekonomisinde yeniden yapılanma ile önemli işlevler üstlenen uluslararası kuruluşların rolleri, gelişmekte olan ülke ekonomilerine aktardıkları politika önerileri ve araçları Türk kamu yönetimini değerlendirmede kullanacağımız temel araçlar olacaktır. Ancak, önerilen politikaları uygulayacak mekanizmanın nasıl oluşturulduğuna, konu açısından gerekliliği nedeni ile öncelikle 1980’li yıllarda gerçekleştirilen kurumsal-yasal düzenlemelere kısaca değinilmesi gerekmektedir.

Türkiye’de 24 Ocak 1980 ‘istikrar ve yapısal uyum’ politikaları ile başlayan dönüşüm, dünya ekonomisi ile bütünleşme sürecini ifade etmektedir. Bu politikalar, serbest faiz, döviz kuru ve düşük ücret politikaları ile hızlı ihracat artışının yanı sıra, ödemeler dengesinin iyileştirilmesi, enflasyonla mücadele, devletin ekonomiye müdahalesinin sınırlandırılması ve Türkiye’nin dış kredi notunun arttırılması

²²¹ PEKER, Dünya..., s:43

²²² YÜKSEL, Küreselleşme, s.89.

amaçlarını gerçekleştirmek üzere uygulamaya konulmuştur.²²³ Bu şekilde, içte ve dışta tam serbestliğin sağlanacağı, bireysel aktörler tarafından kaynakların en etkin biçimde kullanılacağı ve bireysel fayda ve kâr maksimize edilmesinde etkin politikaların gerçekleşeceği kabul edilmektedir. Buna göre, piyasa aksaklıklarının giderilmesi, yine piyasanın işleyiş mekanizması içinde kendiliğinden otomatik olarak çözülecektir.²²⁴ Diğer bir ifadeyle, teorik temelini liberal yaklaşımdan alan bu düzenlemeler, piyasa mekanizmasını ekonomik ve toplumsal yaşamı düzenleyen temel mekanizma olarak ele almaktadır.

Bu yıllardan sonra iktidara gelen hükümetlerin kamu yönetimine ilişkin düzenlemeleri, 24 Ocak Kararlarına paralel olacak biçimde gerçekleşmiştir. Kamu yönetiminin düzenlenmesinin gerekçesi ise, kamu yönetiminin aşırı merkeziyetçi oluşu, aşırı istihdamda bulunması, verimsizlik, kırtasiyecilik, yeniliklere ve yenilikler sonucu ortaya çıkacak ihtiyaçlara cevap verememesi olarak belirlenmiş ve kamu yönetiminin sosyo-ekonomik gelişmeleri takip edemediği şeklinde ifade edilmiştir.²²⁵

Yeni sağ anlayışın buna öngördüğü çözüm ise, devletin kamu hizmetlerine ilişkin faaliyetlerinin sınırlandırılması, devletin çekildiği alanların da piyasa mekanizmasıyla doldurulması yönündedir. Bu eğilim, devletin ekonomiyi yönetişine ilişkin kurumsal düzenlemeleri beraberinde getirmiştir. Bu düzenlemelerin, yürütme organının güçlendirilmesi sonucu ekonominin yönetimini üstlenmesi ile gerçekleşeceği düşünülmektedir. Dolayısıyla, Türk kamu maliye sisteminin yasal-kurumsal yapısında önemli bir değişim öngörülmekte ve bunun da kamu yönetiminde yaratılmak istenilen yapı ve işleyişteki değişimden bağımsız düşünülmemesi gerekmektedir.

²²³ TOPAL Aylin, “Küreselleşme Sürecindeki Türkiye’yi Anlamaya Yarayan Bir Anahtar: Yeni Sağ”, Praksis, Ankara, Yaz Sayı 7, 2002, s.73.

²²⁴ KEPENEK Yakup ve YENTÜRK Nurhan, Türkiye Ekonomisi, Ankara, Remzi Kitabevi, 2000, s.197.

²²⁵ KARAER Tacettin, “12 Eylül ve Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi”, Amme İdaresi Dergisi, Ankara, Cilt 20, Sayı 3, 1987, s.36-37.

Bu bağlamda ekonominin yönetimi için kurullar oluşturulmuş, Maliye Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) gibi ekonomik ve mali kararlarda etkin olan kuruluşlar üzerinde önemli düzenlemeler yapılmıştır. Böylece kamu ekonomisine ilişkin temel kararlar, Başbakanlık bünyesinde, ekonominin yönetimini üstlenmiş olan kuruluşların üst düzey yöneticilerince alınmaya başlanmıştır. Döneme özgü kurullardan biri, 1984’de sonradan ‘Para Kredi ve Koordinasyon Kurulu’ olarak adlandırılan, Başbakanlığa bağlı üst düzey bürokratlardan oluşan Para Kredi Kurulu’dur.²²⁶ Bu kurulun işlevi, para ve krediye ilişkin politikaların belirlenmesinde eşgüdümü sağlamak, ödemeler dengesindeki gelişmeleri izlemek, fiyatlar konusunda önerilerde bulunmak şeklindedir.²²⁷ Böylece önemli ekonomik kararlar, Başbakanlık Müsteşarının başkanlığında, birkaç üst düzey kamu görevlisinden oluşan kurullara bırakılmıştır. Söz konusu kurulların ortak özelliği, kurul başkanlarının alınan kararların uygulanmasında, Bakanlar Kurulu kararını gerektirmeyen durumlarda ilgili bakanlıklarca uygulanmak üzere karar alabilmeleri şeklindedir. Bu da, kurulların Bakanlıklar üzerinde yetkilerinin bulunduğu anlamına gelmektedir. Bunun yanı sıra kurul üyelerinin tümü, öncesinde sadece bürokratlardan oluşurken; 1980 yılından sonra her iki kurula birden başkanlık yapan Başbakanlık Müsteşarının, başbakan yardımcısı ve devlet bakanı olmasıyla kurulların siyasal kimliğe dönüşmesidir. Bu şekilde 1980–1983 döneminde uygulanan kurul sistemi, genel bürokratik örgüt şemasının dışında faaliyet göstermiştir.²²⁸

Döneme özgü başka bir yapılanma, 1984’de Hazine Genel Müdürlüğü’nün Maliye Bakanlığı’ndan, Dış Ticaret Genel Müdürlüğü’nün Ticaret Bakanlığı’ndan alınarak Başbakanlığa bağlı bir Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı’nın kurulmasıdır. Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığının kurularak Başbakanlığa bağlanması, IMF ve DB’nin öngördüğü ekonomik yapıya ilişkin reformların tek elden yürütülmesi amacıyla hareket etmektedir.

²²⁶ Resmi Gazete, Tarih: 25.01.1980, 8/166 Bakanlar Kurulu Kararı, 25.01.1980.

²²⁷ OYAN Oğuz, *Türkiye Ekonomisi Nereden Nereye*, Ankara, İmaj yayıncılık, 1998, s. 37.

²²⁸ GÜLER, Yeni Sağ..., s: 59-61

Benzer biçimde 1960 yılında kurulan DPT’de 1980’lere kadar ulusal kalkınmayı yönlendiren bir planlama örgütü iken, bu yıllardan sonra ekonominin yönetimi ve uluslararası kuruluşlarla işbirliğine girerek, yapısal uyum politikalarının topluma benimsetilmesi işlevini üstlenen bir örgüte dönüşmüştür. DPT’deki bu dönüşüm, 24 Ocak Kararları ile devletçi uzman personelin önemli bir bölümünün tasfiye edilmesi, yerine yeni sağ anlayışa uygun personelin alınması ve bunlara kısa yoldan uzmanlık verilmesi ile başlanmıştır. Bu dönemde 255 planlama uzmanı DPT’den tasfiye edilmiştir. Bunun hemen ardından DPT’de açılan bir tek sınavda uzman personelin yarısından fazlası değiştirilmiştir. Bunun nedeni, yeni ekonomi politikalarını uygulayacak ekibin o günün siyasal görüşünde olunmasını gerektirdiği anlayışdır.²²⁹ Bunun yanı sıra, DPT Müsteşarlığı bünyesinde kurulan Araştırma Enstitüsü Danışma Kurulu’nun bir kanadının işveren kesiminden oluşması, yine bu döneme özgüdür. 1980 ve 1994 arasında DPT’nin dönüşümüne ilişkin sürekli düzenlemeler yapılmış, Kanun Hükmünde Kararname’ler (KHK), bunun kurumsal mekanizmasını oluşturmuştur. DPT’nin bu şekilde 1980’lerde başlayan dönüşümü, 1993’de 511 sayılı KHK ile uluslararası kuruluşların taleplerinin, ekonomiye uyarlanması işlevi ile devam etmiştir. Ayrıca DPT bundan sonra stratejilerini uluslararası kuruluşlarla birlikte ve onlara uygun belirlemeye başlamıştır.²³⁰ Buna paralel biçimde, DPT’nin bir organı olan Yüksek Planlama Kurulu (YPK), bu dönemde yapılan yeni düzenlemelerle planlamaya ilişkin üst düzey bir kurul olmaktan çıkarılarak ekonominin yönetimiyle ilgili bir kurula dönüşmüştür. Kurul, Kamu Ortaklığı İdaresi ile Toplu Konut İdaresi’nin gelecek yıl programları ile yıl içindeki programlarının uygulanmasını değerlendirme görevini üstlenmiştir. 1991’de yapılan 437 sayılı “Devlet Planlama Teşkilatı Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname”²³¹ ile de üst düzeyde hedefler belirleyen danışmanlık yapan bir kuruldaki ‘Yüksek Özelleştirme Kurulu’na dönüşmüştür.²³²

²²⁹ ASLAN Onur Ender, “Devlet Planlama Teşkilatı: 1980 Sonrası Dönüşüm”, Amme İdaresi Dergisi, Ankara, Cilt 31, Sayı 1, 1998, s. 109-110.

²³⁰ ASLAN, Devlet..., s. 117-120.

²³¹ Resmi Gazete, Tarih: 14/8/1991, Sayı: 20960.

²³² ASLAN, Devlet..., s. 114.

Bütün bunların yanı sıra, ekonominin merkezileşmesi kapsamında, Bakanlar Kuruluna vergi yasalarıyla geniş yetkiler devredilmiş ve yasama organının devre dışı kalması söz konusu olmuştur. Temel mali yasaların dışında bir fon sistemi yaratılmış, Başbakanlık kurumu, doğrudan ya da devlet bakanlıkları eliyle oluşturulan bu fon ekonomisinin %75'ini kontrol edebilme durumuna gelmiştir.²³³ Bu da, kamu gelir ve giderlerinin TBMM'nin denetimindeki merkezi bütçenin dışına çıkmasını olanaklı hale getirmiştir. Fonların oluşturulma nedeni ise, bu dönemde yüksek gelir gruplarının vergi yükünün önemli ölçüde azaltılarak, tasarruf sahiplerinin ve girişimcilerin özel yatırımlara yönlendirilmesi sonucu kamu açıklarının ortaya çıkmış olmasıdır. Kamu özel fonları olarak adlandırılan fonlar, bu açıkların karşılanma araçlarından biri olmuştur. Söz konusu fonlar, 1989 ve 1993 arasında sayı ve hacimleri hızla artan, bütçe dışı harcama araçları olarak ifade edilmektedir. 1988'de fonların toplam gelirlerinin bütçe gelirlerine oranı yaklaşık %50'yi bulmuştur.²³⁴ Dolayısıyla fon uygulamaları sonucu, devletin mali yönetimindeki gücü zayıflamış, kamu ekonomik yönetiminin eşgüdümü ve denetimi zorlaşmış, bunun sonucunda da kamu kaynaklarının etkin kullanımı ortadan kalkmıştır.

Yürütme organınca gerçekleştirilen bütün bu düzenlemelerin aracı, yürütme organına KHK çıkarma yetkisinin verilmesi olarak ifade edilebilir. Yürütme organına bu şekilde yetki devri, yasama organının görevlerinin çeşitli yetki yasalarıyla devredilmesi biçimindedir.²³⁵ Bakanlar Kuruluna KHK'larla kamu yönetimini düzenleme yetkisi, Haziran 1982'de çıkarılan 2680 sayılı yetki yasası ile verilmiştir.²³⁶ Bu yıllarda KHK uygulaması yaygınlaştırılmış ve istisnai olan bu yetki genelleştirilmiştir. Şöyle ki, 1972 -1978 arasında 17 tane KHK çıkarılmış iken, 1983'de 91, 1984'de 46 tane KHK çıkarılmıştır. 1982 ve 1990 yılları arasında çıkarılan 305 KHK'dan 261'i ise, doğrudan kamu yönetimini düzenlemeye yöneliktir. KHK'lar genel olarak kamu yönetiminin kurumsal yapısı, personel rejimi,

²³³ OYAN, Türkiye..., s. 25-38

²³⁴ OYAN, Türkiye..., s. 10-11.

²³⁵ OYAN, Türkiye..., s. 37.

²³⁶ GÜLER, Yeni Sağ..., s. 38.

yönetmelik usullerin düzenlenmesi noktalarında yoğunlaşmıştır. Birkaç örnek vermek gerekirse, 223 sayılı KHK ile personele ilişkin düzenlemeler yapılarak, sözleşmeli personel uygulamasına geçilmiş,²³⁷ 1980–1988 döneminde, sigara tekelinin kaldırılması, KİT’lerin özelleştirilmesinin başlatılması, madenlerin kamulaştırılması kararının kaldırılması gibi düzenlemeler yapılmıştır.²³⁸ Personel rejiminde sözleşmeli personel kullanımının yaygınlaşması ise, özelleştirme politikasının uygulamalarının yoğun olduğu KİT’leri önemli ölçüde etkilemiştir. 1984 yılından sonra artan bu uygulama, KİT’lerde memur statüsünün sağladığı genel güvence sisteminden ve işçi statüsünün sağladığı sendikal haklardan sözleşmeli personelin muaf tutulması içindir.²³⁹

1980’li yıllara ilişkin bu düzenlemelerin yürütülmesi, mevcut bürokrasi içinde yetkilerin kurulların başındaki yöneticiye aktarılması ile olmuştur. Böylesi bir yetki değişimi, bakanlıkların, KİT’lerin, üniversitelerin, yerel yönetimlerin, yani, tüm kamu kurumlarının yönetim yapılarına yansıtılmıştır.²⁴⁰ Dolayısıyla, dönemin sosyo-ekonomik yapısını düzenlemeye koyulan yapısal uyum politikalarının, mevcut bürokrasinin engelinden kurtulabilmesi ve hızlı gerçekleşmesi amacıyla kurullar, çözüm olarak görülmüştür. Böylece yapısal uyum reformları, mevcut bürokrasi içinde, proje amaçlı ortaya çıkan alt kademe ‘alternatif bürokrasiler’ aracılığıyla yapılmıştır.²⁴¹ Sağlık Bakanlığı’nda ‘Sağlık Reformu Projesi Genel Koordinatörlüğü’, Milli Eğitim Bakanlığı’nda ‘Projeler Kurulu Başkanlığı’ ve Karayolları Genel Müdürlüğü içinde kurulmuş olan ‘Otoyolları Daire Başkanlığı’, alternatif bürokrasiye örnektir. Kamu yönetiminin aynı kurumunda, birbirinden farklı oluşmuş ikili yapıda bu birimler, dış krediye dayanılarak görevlendirilen personelden oluşup, ek gelire, yurtdışı olanaklara, modern büro ortamlarına sahiptirler. Ayrıca,

²³⁷ ASLAN, Devlet..., s. 113.

²³⁸ KARAER, 12 Eylül..., s. 54.

²³⁹ KARAER, 12 Eylül..., s. 66.

²⁴⁰ GÜLER, Yeni Sağ..., s. 68.

²⁴¹ GÜLER, Yeni Sağ..., s. 97.

hiyerarşik denetimin dışında olmaları, özel yasayla kurulup kamu görevlisi statüsüne sahip olmaları mevcut bürokrasiden farklı yanlarını ortaya koymaktadır.

1980’lerden bu yana yürütülen devletin ekonomik ve mali alandaki müdahalesinin sınırlandırılmasına ilişkin yapısal reformların sonuçları, sanayi, tarım ve hizmet alanlarının tümünde iş gören KİT’lerin özelleştirilmesine, Türk Parasının Kıymetini Koruma Kanunu’nun kaldırılarak, kamu bankacılığının tasfiyesine ve yabancı bankacılığın serbestleşmesine, tarım reformu sonucu ülkenin üretimde bulunma olanağının ortadan kalkmasına ve ülkenin açık pazar haline gelmesine, yerli yabancı şirket ayrımının ortadan kalkmasına ve özel sektörün yabancı sermayeye uygun koşulları sağlamasına ilişkin değişimi içermektedir.²⁴²

İzlendiği gibi 1980’li yıllar, önceki yıllar ile karşılaştırıldığında gerek anlayış, gerekse örgütsel açıdan oldukça farklıdır. Döneme ilişkin anlayış farklılığının vurgulanması, kullanılan kavramlarda da kendini göstermektedir. Örneğin, 1945’lerden 1980’lere kadar ki uygulamaların adı, devlet öncülüğünde ulusal kalkınma ile ifade edilen “idari reform” kavramıyla anılırken, 1980 sonrasında, özellikle 1990’lardan sonra “yapısal uyum” şeklinde anılmaktadır. “İdari reform dönemi”, devletin yapısında genişlemeye, işlevlerinde artışa ve modern bir bürokrasinin yaratılmasına yöneliktir. “Yapısal uyum dönemi” ise devletin işlevlerinde niteliksel bir dönüşümü ifade etmektedir. Bu dönüşüm, serbest piyasa mekanizmasını güçlendirecek biçimde, kamu yönetiminin işletme tipi bir örgüte dönüştürülmesini hedeflemektedir. 1990’lı yıllardan sonra ise, çalışmanın ilerleyen bölümlerinde değinileceği üzere, devletin düzenleyici özelliği öne çıkarılarak, ne yapması gerektiğine değil, nasıl çalışması gerektiğine yönelik konular üzerinde durulduğu izlenmektedir. Bu çerçevede, devlete karşı çıkmadan, belli ilkelerin yerine getirilmesiyle maliyetlerin azaltılabileceği temel yaklaşım biçimi olarak kabul edilmiş ve devletin salt düzenleyici işlevinin öne çıkarılması hedeflenmiştir.

²⁴² GÜLER Birgül Ayman, “ İkinci Dalga Siyasal ve Yönetmel Liberalizasyon-Kamu Yönetimi Temel Kanunu”, Ankara, Türkiye Yol-İş Sendikası Yayını, 2003b, s. 15-16,

2000’li yıllara gelindiğinde, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması kapsamında bakanlıkların küçültülmesi ve merkezi yönetim yerine yerel yönetimlerin ön plana çıkarılması ile geniş kapsamlı bir dönüşüm girişimi söz konusudur. Kamu yönetimi de, bu değişim süreci içinde, sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçiş, küreselleşme, devlet anlayışında yaşanan değişim, verimlilik arayışları gibi birbiriyle etkileşim içinde olduğu varsayılan söylem ve anlayışlardan etkilenmiştir.

Özetle, 24 Ocak 1980 Kararlarıyla başlayan “istikrar ve yapısal uyum” politikalarının 1990’lara kadar olanı, küreselleşme sürecinde ülke ekonomisinin piyasa mekanizması etrafında şekillenmesini hedeflerken, bu yıllardan sonraki ise siyasal ve yönetsel yapıda küresel etkiler sonucu ortaya çıkan yapısal dönüşümü kapsamaktadır. Bugün bu yapısal dönüşüm, izleyen bölümlerde de değinileceği üzere Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun ve bunu bütünleyen diğer yasalarla tamamlanmaya çalışılmaktadır. Daha önce de ifade edildiği gibi, kamu yönetiminin küreselleşmenin gereklerini yerine getirecek biçimde bir dönüşüm sürecine girmiş olmasında, gelişmiş ülkelerin yönlendirdiği uluslararası kuruluşların rolleri son derece önemlidir.

4.4.1.Uluslararası Kuruluşların Türk Kamu Yönetimi Yapısının Dönüştürülmesine Etkileri

Küreselleşme süreci kapsamında yeni-liberal politikaların uygulanmasıyla, Türk Kamu Yönetimi’nde amaçlanan dönüşüm, dünya ekonomisini yönlendiren uluslararası kuruluşların geliştirdiği reform politikaları aracılığıyla yönlendirilmektedir. 1980 sonrasında IMF ve DB tarafından önerilen reformlar, 1990’lardan sonra OECD ve DTÖ ve AB’nin katkısıyla yürütülmeye başlamıştır. Başka bir ifadeyle kamu yönetimi reformunun yönlendiricileri, IMF, DB, DTÖ, OECD gibi uluslararası kuruluşlar ve küreselleşmenin yürütücüsü ülkeleridir. Güler’in de ifade ettiği gibi yürütülen çalışmaların teknik içeriğini DB hazırlamakta,

OECD buna katkıda bulunmakta, IMF hazırlanan teknik planın kritik uygulama noktalarını mali yaptırımlara bağlayarak güvence altına almaktadır.²⁴³

Örneğin Türkiye’de 1980 “İktisat Politikası Tercihlerinin” belirlenmesinde IMF ve DB tarafından oluşturulan “istikrar ve yapısal uyum” programı etkili olmuştur. Programın bir kanadını “istikrar” ile IMF, diğer kanadını “yapısal uyum” ile DB oluşturmaktadır. IMF destekli yürütülen istikrar politikalarının amacı, düzenli işleyen ödemeler dengesinin yaratılması ve ticaretin serbestleştirilmesinin önündeki kısıtlamaların en aza indirilmesi yönündedir.²⁴⁴ DB destekli yürütülen ‘yapısal uyum’ politikalarıyla da, kamu sektörünü küreselleşme sürecine uyumlu kılacak mekanizmaların yaratılması hedeflenmektedir. DB, devleti küçültme politikalarını önermekte, OECD ise kamu yönetiminde ‘iyi yönetim’ anlayışının yerleşmesi yönünde ulusal hükümetleri yönlendirmektedir.²⁴⁵

Uluslararası kuruluşlarla yapılan işbirliği ve ‘yapısal uyum’ politikaları sonucu ülkeler, uluslararası kuruluşlardan aldıkları borçlarla ‘kısa vadede istikrar, orta vadede ekonomide düzelme, uzun vadede kalkınma için gerekli finansman’ sağlamayı amaçlamaktadırlar. Ancak uluslararası kuruluşlardan borç alabilmenin koşulu, temel ekonomik ve toplumsal politikaların ve kamu yönetiminin örgütlenmesine ilişkin geniş içerikli bir dönüşümün gerçekleştirilmesini zorunlu kılmaktadır.²⁴⁶ Dolayısıyla uluslar arası kuruluşların Türkiye özelinde altyapı ve üst yapı kurumlarıyla küreselleşme süreci ile uyumlu olacak biçimde izledikleri politikalarda bu kuruluşların her birinin etkilerinin açıklanması önemlidir.

²⁴³ GÜLER, İkinci Dalga..., s. 10.

²⁴⁴ DOĞRUEL Suut, “İstikrar Politikaları ve Ekonomik Büyüme: Türkiye’nin Son Yirmi Yıllık Serüveni Üzerine Düşünceler”, Küreselleşme Emek Süreçleri ve Yapısal Uyum, 7. Ulusal Sosyal Bilimler Kongresi, Ankara, İmaj Yayıncılık, 2002, s.13.

²⁴⁵ AKGEYİK Tekin, “Kamu Yönetiminde Reform Arayışları: İKY Perspektifli Bir Yaklaşım”, Hukuk ve Adalet Eleştirel Hukuk Dergisi, İstanbul, Yıl 1, Sayı 2, Nisan-Haziran, 2004, s.64.

²⁴⁶ GÜLER Birgül Ayman, “Kamu Yönetimi ve Dünya Bankası”, Amme İdaresi Dergisi, TODAİE Yayını, Ankara, Cilt.28, Sayı, 3, 1995

4.4.2. Türkiye’de Yönetmel Yapının Dönüşüm Aracı Olarak Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun

Türk kamu yönetiminde amaçlanan dönüşüme öncülük eden yeni-liberal politikalar, ‘serbest piyasa en iyisini bilir’, ‘özel sektör en iyisini yapar’, söylemlerinden hareketle, ekonomik ve sosyal gelişme bağlamında devletin temel işlevlerinin sermaye birikiminin önündeki engelleri kaldırmak ve özel sektör desteğini arttırmak olduğu anlayışı üzerinden yürümektedir.²⁴⁷

OECD’nin ‘Türkiye’de Düzenleyici Reformlar’ raporu, bu anlayışa paralel biçimde Türkiye’de 1980’lerden günümüze kadar yapılmak istenilen reformların başarılı olamamasının nedenini, iyi işleyen bir piyasa ekonomisinin yönetiminin, iyi işleyen kurumlara, etkili ve hesap verebilen bir hükümet sistemine ihtiyaç duyduğu gerçeğinin göz ardı edilmesi olarak ortaya koymaktadır.²⁴⁸ Dolayısıyla, Kamu Yönetimin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, 1980’lerde başlayan ve birinci dalga olarak adlandırılan ekonomik ve mali serbestleşme reformlarının başarısızlığının, “ikinci dalga”²⁴⁹ adı ile kavramlaştırılan siyasal ve yönetsel serbestleşmeye dayalı reformların gerçekleştirilmesiyle giderilebileceği savunusuna dayanmaktadır.

Kamu yönetiminin küreselleşme politikalarına uyum sağlayacak biçimde dönüşümünü amaçlayan yasa, ilk taslak olarak Nisan 2003’te çıkmıştır. 1992 yılından beri gündemde olan ‘Kamu Personel Rejimi’ ve 1995’den beri gündemde olan ‘Bütçe ve Mali Yönetim Reformu’ ile birlikte devlet sisteminin genel yapısında, mali yapısında ve personel yapısında köklü bir değişimin gerçekleştirilmesini

²⁴⁷ BRENDAN Martin, Özelleştirme Kamu Yarına mı?, Türk Harb-İş Sendikası Yayını, Ankara. 1994, s. 21.

²⁴⁸ OECD Türkiye Raporu , 2003, s.34.

²⁴⁹ GÜLER, İkinci..., s. 5.

amaçlamaktadır. Kamu yönetimi reformu kapsamında hazırlanmış olan tasarılar ve yasalar ise kabul tarihlerine göre şunlardır.²⁵⁰

- 09 Eylül 2003 Tarihli 4982 Sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu²⁵¹
- 10 Aralık 2003 Tarihli 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu²⁵²
- 25 Mayıs 2004 Tarihli 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun²⁵³
- 24 Haziran 2004 Tarihli 5197 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu (10.07.2004 tarihinde Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ne geri gönderilmiştir.)
- 15 Temmuz 2004 Tarihli 5227 Sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun (03.08.2004 tarihinde Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ne geri gönderilmiştir.)
- 9 Temmuz 2004 Tarihli 5215 Sayılı Belediyeler Kanunu (22.07.2004 tarihinde Cumhurbaşkanı tarafından TBMM'ne geri gönderilmiştir.)
- 24 Aralık 2004 5272 Sayılı Tarihli Belediye Kanunu²⁵⁴
- 23 Temmuz 2004 Tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu²⁵⁵
- 13 Ocak 2005 Tarihli 5286 Sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun²⁵⁶
- 4 Mart 2005 Tarihli 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu²⁵⁷
- 13 Temmuz 2005 Tarihli 5390 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun²⁵⁸
- 13 Temmuz 2005 Tarihli 5391 Sayılı İl Özel İdaresi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun²⁵⁹

²⁵⁰ [www.http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/kamu](http://yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/kamu).

²⁵¹ Resmi Gazete, Tarih: 24.10.2003, Sayı: 25269.

²⁵² Resmi Gazete, Tarih: 24.10.2003, Sayı: 25269.

²⁵³ Resmi Gazete, Tarih: 08/06/2004, Sayı: 25486

²⁵⁴ Resmi Gazete, Tarih: 24/12/2004, Sayı: 25680.

²⁵⁵ Resmi Gazete, Tarih: 23/07/2004, Sayı: 25531.

²⁵⁶ Resmi Gazete, Tarih: 28/01/2005, Sayı: 25710.

²⁵⁷ Resmi Gazete, Tarih: 04/03/2005, Sayı: 25745.

²⁵⁸ Resmi Gazete, Tarih: 13/07/2005, Sayı: 25874.

- 13 Temmuz 2005 Tarihli 5393 Sayılı Belediye Kanunu²⁶⁰
- Bölge Kalkınma Ajansları Yasa Tasarısı (31 Ocak 2005)
- Bağımsız İdari Otoritelerin Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı
- Kamu Sermayeli Şirketler Kanunu Tasarısı
- Dernek ve Vakıfların Kamu Kurum ve Kuruluşlar İle İlişkilerine İlişkin Kanun Tasarısı

Bu yasalara içerisinde, Bilgi Edinme Kanunu, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu Türkiye Büyük Millet Meclisi'nde (TBMM) kabul edildikten sonra yürürlüğe girmiştir. Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun, TBMM'de kabul edilmiş, ancak Cumhurbaşkanınca onaylanmamıştır. İl Özel İdaresi Kanunu 5197 sayılı yasa olarak TBMM'nde kabul edilmiş, Cumhurbaşkanının onaylamaması nedeniyle TBMM'nde tekrar görüşüldükten sonra 4 Mart 2005 tarih ve 5302 sayılı yasa olarak yürürlüğe girmiştir. Belediyeler Kanunu 5215 sayılı yasa olarak TBMM'de kabul edilmiş, ancak Cumhurbaşkanınca geri gönderilmesi nedeniyle tekrar görüşülüp, 24 Aralık 2004 tarih ve 5272 sayılı Belediye Kanunu olarak yürürlüğe girmiştir. Üzerinde çok az değişiklik yapılarak kabul edilen yasa, 13 Temmuz 2005 tarih ve 5393 sayılı düzenleme ile bazı maddelerinde ibare değişiklikleri yapılarak yeniden yürürlüğe girmiştir.

Bu kapsamda yeni sağ politikalar ile hedeflenen yeni tip devlet örgütlenmesinin; 'demokratik', tarafsız ve şeffaf yönetimin hedeflenmesi temelinde; Bilgi Edinme Kanunu, kamu gelir ve harcama sisteminin kurulmasını ve bütçe düzenlemesini içeren; Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, kamu görevlilerinin uyması gereken şeffaflık, tarafsızlık, hesap verebilirlik gibi 'etik' ilkelerin

²⁵⁹ Resmi Gazete, Tarih: 13/07/2005, Sayı: 25874.

²⁶⁰ Resmi Gazete, Tarih: 13.07.2005, Sayı: 25874

yerleşmesini amaçlayan; Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, mevcut görevlerinin il özel yönetimlerine devredilmesini öngören Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile Yerel yönetim reformuna ilişkin İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediyesi Kanunlarının tümü, Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun’u bütünlemekte ve bu yasa çerçevesinde hazırlanmış olan düzenlemeleri içermektedir.

Kamu yönetiminin bütün kurum ve kuruluşlarıyla dönüşümünü hedefleyen ve kamu yönetimi reformu kapsamında birlikte düşünülmesi gereken söz konusu yasa ve tasarılar hem toplumsal süreçte, hem de yasama sürecinde önemli bir dirençle karşılaşmış ve Cumhurbaşkanının muhalefeti ile tartışmalı bir süreç başlamıştır. Bu çerçevede, gerek tasarı aşamasında olan, gerekse yasalaşan belgelerin “çerçeve kanun”unu oluşturan Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) ve yerel yönetim reformu kapsamında İl Özel İdaresi, Belediye ve Büyükşehir Belediyesi Kanunları göz önünde bulundurularak Türk Kamu Yönetimi’nin örgütlenişinde ve işleyişinde yaratılmak istenilen dönüşümün incelenmesi önemlidir. Bu bağlamda öncelikli olarak KYTK ve yerel yönetim reformuna ilişkin yasalar temel alınarak, merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkisinin yeniden düzenlenişine değinilecektir. Yeni kamu yönetimi anlayışına ilişkin bir düzenlemeyi içeren bu ilişki, yerel yönetimlerin yetkilerinin genişletilmesini ve yeni “yerelleşme” anlayışının yerleştirilmesini amaçlamaktadır. Dolayısıyla, merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkisinde yapılmak istenilen dönüşüm, kamu hizmeti anlayışında küreselleşmenin gereği olarak, sermeye akışkanlığını sağlama yönelimli bir dönüşümü gündeme getirmektedir.

KYTK’nun Türk Kamu Yönetimi’nin yapısında ve işlevlerinde ortaya koyduğu dönüşüme ilişkin açıklamalara başlamadan önce, Türk Kamu Yönetiminin mevcut yapısı ve işlevlerine ilişkin genel görünüm hakkında kısa bir açıklamada bulunmak gerekmektedir. Her şeyden önce Türkiye, “üniter” devlet yapılanması bağlamında “merkeziyetçilik” ilkesini benimsemiş olan bir ülkedir. Merkezden

yönetim, yönetimin topluma sunacağı hizmetlerin merkezde ve tek elden yürütülmesi anlamına gelmektedir. Hizmetlerin ülke düzeyine yayılması ise merkez adına taşra örgütünde bulunan yetkililerce gerçekleştirilmektedir. Anayasanın 127. maddesinde düzenlenmiş olan, yerel yönetim kuruluşları ise merkezi yönetimin, yani devlet tüzel kişiliğinin dışında yer alan kamu tüzel kişileri olarak düzenlenmiştir. Bu kuruluşlar, merkezi yönetimden ayrı mal varlıkları ve bütçeleri olup, merkezi yönetimin hiyerarşisine bağlı değildirler. Merkezin taşradaki görevlileri, merkezdeki yetkililerce atanmakta, merkezdeki yetkililerin emir ve talimatları doğrultusunda hareket etmektedirler. Dolayısıyla merkezle aralarında hiyerarşik bir bağ vardır. Bu bağa dayalı olarak ‘hiyerarşi’, illerin yönetiminde ‘yetki genişliği’, yerel yönetimlerde ise ‘idari vesayet’ kurumlarıyla uygulamaya geçmektedir. Anayasanın 126. maddesinde yer verilmiş olan ‘yetki genişliği’ ilkesi ile hizmetlerin taşrada gecikmeden yürütülmesi amaçlanmıştır. Yani hizmetlerin gecikmeden yapılmasının amaçlanması, merkezi yönetimin taşrada bulunan yetkililerine merkez adına karar alabilme olanağının verilmesini gerektirmiştir.²⁶¹

Kamu yönetimini oluşturan bu örgütler, (merkez, taşra, yerel yönetimler) kuruluş ve görevleri yönünden birbirinden bağımsız olmayıp, bir bütünün unsurlarını oluşturmakta ve bu unsurların hepsi varlığını yasada bulmaktadır. Buna göre, kamu yönetimini oluşturan her unsur, ya ‘kanuni idare’ ilkesince yasayla, ya da yasanın açıkça verdiği bir yetkiye dayanarak kurulmaktadır. Bu bütünlük, Anayasada kendisini 123.maddede ‘*idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir merkezden yönetim-yerinden yönetim esaslarına göre düzenlenir*’ ilkesinde bulmaktadır. Yönetimin bütünlüğü ilkesi, “üniter devlet” ve “kanuni idare” ilkesi ile gerçekleşmektedir. Bu ilke gereğince, merkezi yönetim kuruluşları arasında bütünlüğün sağlanması için hiyerarşi, merkezi yönetim kuruluşları ile yerinden yönetim kuruluşları arasındaki bütünlüğün sağlanması için de ‘idari vesayet’ hukuki mekanizmalar olarak ortaya çıkmıştır. Merkezin yerel yönetimler üzerinde denetleme mekanizması olarak ortaya çıkan ‘idari vesayet’ kurumu aracılığıyla, yerel

²⁶¹ GÜNDAY Metin, İdare Hukuku, Ankara, İmaj Yayıncılık, 2003, s.59-60.

yönetimlerin eylemleri ve işlemleri sonucu devletin bütünlüğünün tehdit edilmesi ya da kamu hizmetlerinin ülke düzeyinde gerektiği biçimde yürütülmemesi engellenmiş olmaktadır.²⁶²

Kamu yönetiminin bu yapısı üzerinde, küreselleşme sürecine bağlı olarak gerek anlayış, gerekse örgütsel bakımdan büyük bir dönüşümün gerçekleştirilmesi amaçlanmaktadır. Başka bir ifade ile yaratılmak istenilen dönüşüm, örgütsel yapıyı da kendisine uygun biçimde dönüştürmeyi hedeflemektedir. Türk kamu yönetimi açısından bunun aracı, yürürlüğe girip girmemeleri konusunda yoğun tartışmaların olduğu KYTK ve yerel yönetim reformuna ilişkin yasalardır.

4.4.3. Kamu Hizmeti Anlayışındaki Dönüşüm

1930’lardan sonra devletin refah devleti işlevlerindeki kurumsallaşma, serbest piyasa mekanizmasının alanının kamu hizmetleri lehine daraldığı dönemdir. Bu dönemde eğitim, sağlık, sosyal güvenlik v.b hizmet alanı, kamu kapsamına alınmış ve toplumun düşük gelirli kesimleri devlet tarafından desteklenmiştir.²⁶³ 1970’lerin sonlarına doğru refah devletinin krizinden çıkış olarak devreye giren yeni-liberal politikalar, krizin nedeni olarak refah devleti uygulamalarını göstermiştir. Bunlara göre bu uygulamalar, kamu kesimi alanını çok fazla genişlettiğinden sermayenin faaliyette bulunacağı alan, sınırlanmıştır. Dolayısıyla, devletin bu alandan çekilmesi gerektiği ileri sürülmektedir.

Yeni-liberal politikaların öngördüğü kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi ve ticarileştirilmesi konusu, uluslararası kuruluşların borç yükü altındaki gelişmekte olan ülkelere uyguladığı yapısal uyum politikalarının da temel unsurunu oluşturmaktadır. Bu politikalar, kamu harcamalarını sağlık ve eğitim gibi

²⁶² VERSAN Vakur, Kamu Yönetiminin Siyasi ve İdari Teşkilatı, İstanbul, Der Yayınları, 1990, s.192,

²⁶³ ŞAYLAN Gencay, “Değişim ve Yolsuzluk”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 28, Sayı3, Ankara, TODAİE Yayını, 1995, s.3-19

hizmetlerden çekerek, genellikle yabancı sermaye elinde bulunan ihracata yönelik ticarete ve borçların ödenmesine yönlendirmiştir.²⁶⁴ Başka bir ifadeyle küreselleşme süreci, özelleştirmeler yoluyla kamusal hizmetlerin özel kesimce üstlenilmesini, devletin refah devleti işlevlerinin azaltılarak, bugüne kadar sürdürdüğü hizmetlerin özel kesimce karşılanmasını gündeme getirmektedir.

Küreselleşmenin siyasal yönetsel biçimi olarak ifade edilen yeni sağ anlayışın kamu hizmeti anlayışında yaratılmak istenilen dönüşüme etkisi, kavramın kendisi için de farklı tanımlama çabalarına yol açmıştır. Klasik kamu hizmeti kavramı, kamu yönetiminin faaliyet alanının belirlenmesinde temel kavramlardan biri olup, genel olarak toplumun ortak ihtiyaçlarını karşılamak, toplumsal yaşamı düzenlemek, toplumu yönetmek üzere yetki verilen kamu otoriteleri tarafından yürütülen görevler olarak tanımlanmaktadır. Kamu gücünün yasama, yürütme ve yargıya ilişkin yetkilerinin merkezde toplandığı Türkiye gibi ülkelerde, her düzeyde kamu hizmetleri devletin tüzel kişiliğinde toplanmakta ve hizmetler, merkezi yönetim veya organlarınca gerçekleştirilmektedir.

Küreselleşme sürecinin öngördüğü politikalara bağlı olarak, klasik kamu hizmeti kavramının yerine, herkesçe erişilebilir, belirli nitelikte ve uygun fiyattan sürekli ve düzenli sunulan, ‘çağdaş bir insan’ için vazgeçilmez, asgari ortak ihtiyaçları karşılayan hizmet şeklinde tanımlanan ‘evrensel hizmet’ kavramı kullanılmaktadır.²⁶⁵ Küreselleşme süreci ve bunun işleyiş mekanizmalarını oluşturan uluslararası kuruluşların benimsediği bu yaklaşım, kamu hizmetlerinin zorunlu olmadıkça devletçe karşılanmasına karşı çıkmakta ve devletin düzenleyici ve denetleyici işlev üstlenmesini öngörmektedir. Buna gerekçe olarak da, daha önce de ifade edildiği gibi, kamu yönetimi birimlerinin, yerel yönetimlerin ve bunların ekonomik girişimlerinin verimsiz çalıştıkları gösterilmektedir. Bu nedenle, kamu yönetiminin düzenleyici ve kural koyucu işlevlerinin sınırlandırılması ve hizmetlerin

²⁶⁴ BRENDIN, Özelleştirme..., s. 24.

²⁶⁵ TOBB, Avrupa Birliği’ne Tam Üyelik Sürecinde Türkiye’de Yönetimin Yeniden Yapılandırılması, No:358, Ankara, 2000, s. 3-4.

serbest piyasa mekanizmasına bırakılması savunulmaktadır.²⁶⁶ Kamu yönetiminin kamu hizmetlerinin sunumundaki verimsizliğine ilişkin gerekçeler, bütünsel olarak kamu yönetimi anlayışının, yeni kamu yönetimi anlayışına dönüşmesindeki gerekçelerle benzerdir. Buna göre kamu hizmeti, bürokrasi, açık verme, kırtasiyecilik, verimsizlik, devletleştirme ile aynı anlama gelmekte bu nedenle de kamu yönetiminin etkin, verimli bir yapıya kavuşturulması gerekmektedir.²⁶⁷ Kamu yönetiminin etkinliğinden ise piyasa ilkelerine göre işleyen, bir kamu yönetimi anlaşılmaktadır. Kamu yönetiminin sunduğu etkin kamu hizmetinden de piyasa ilkelerine göre işleyen ve piyasa mekanizmaları tarafından üretilen hizmetler ifade edilmektedir. Dolayısıyla etkin bir kamu hizmeti, finansmanının vergilendirme yerine kamu hizmetinden yararlananın ödediği fiyatlandırma mekanizmasına dayalı olarak üretilmelidir. Bunun yanı sıra, böyle bir kamu hizmeti üretimi anlayışı, performansa dayalı sözleşmeli personel tarafından, piyasanın yaptığı gibi talep odaklı bir bürokratik yapının oluşmasını gerektirmektedir.²⁶⁸

“Temel Kanun”, bu anlayış çerçevesinde kamu hizmetlerine ilişkin belirtilen etkinliğin gerçekleştirilmesi amacıyla, 11.maddesinde kamu hizmetlerinin gördürülmesi başlığı altında;

...kamu hizmetlerinin daha etkili ve verimli olarak yerine getirilebilmesi amacıyla, merkezi idare ile mahalli idareler, kendilerine ait hizmetlerden kanunlarda öngörülenleri, ilgileri itibarıyla üniversitelere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, hizmet birliklerine, özel sektöre ve alanında uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerine gördürülebilir.....

hükmüne yer vermektedir. “*Kamu hizmetlerinin daha etkili ve verimli*” ifadesi, özel sektör ve STK’ların kendiliğinden daha etkin ve daha verimli oldukları sonucunu yaratmakta ve kamu sektörünün de kendiliğinden verimsiz olduğunu vurgulamaktadır. Ancak özel sektör firmalarının kamu örgütlerinden daha verimli

²⁶⁶ GERAY Haluk, “İletişim Bilgi Toplumu ve Küreselleşme”, Emperyalizmin Yeni Masalı, Yayıma Hazırlayan Işık Kansu, Ankara, Güldiken Yayınları, 1999, s:15.

²⁶⁷ GERAY, İletişim..., s.12.

²⁶⁸ GÜLER, Kamu...(2004),s. 11.

olduklarını gösteren ampirik bir bulguya uygulamada rastlanmamaktadır.²⁶⁹ Buna rağmen, DB'nın 1997 raporunda, devletin eğitim, sağlık, altyapı gibi temel hizmetlerin sağlanmasındaki merkezi rolünün varlığına karşın, devletin tümüyle tek başına bu işleri üstlenmesi gerekmediği vurgulanmaktadır. Buna göre, söz konusu hizmetlerin sağlanması, finanse edilmesi ve düzenlenmesi konusunda devletin seçimleri, piyasaların ve STK'ların gücünü de içermelidir.²⁷⁰ Söz konusu raporda temel hizmetlerin sunulması, devletin orta düzeydeki işlevleri olarak tanımlanmakta ve kamu hizmetlerinin sunumunda özel sektör, STK'lar ve devlet işbirliği teşvik edilmektedir. Çünkü, hava kirliliği gibi dışarıdan gelen problemlerin yönetiminde, tekelci piyasaların düzenlenmesinde, sosyal güvenliğin sağlanmasında devlet, en iyi müdahalenin nasıl yapıp yapılamayacağını seçememektedir. Bu nedenle, kamu hizmetlerinin sağlanmasını gerçekleştirmek için piyasalar ve STK'lar ile işbirliği içinde olunması gerekmektedir.²⁷¹ Bunun yanı sıra, AB kamu hizmetlerinin tümünün aynı kurallara tabi tutulması yerine, ilgili sektörün özelliklerine göre düzenlemelerde bulunulmasını, hizmetin gerçekleştirilmesinde rekabet kurallarına göre davranılmasını ve fiyatlandırmada maliyetlerin temel alınması gerektiğini öngörmektedir.²⁷²

Uluslararası kuruluşların ve AB gibi kurumların taleplerin dikkate alınarak hazırlanan “Temel Kanun”, ‘refah devleti’ yerine ‘düzenleyici devlet’ ilkesini benimsemiş bulunmaktadır. Refah devleti, toplumsal eşitsizlikleri ortadan kaldırmayı amaçlarken, düzenleyici devlet, serbest piyasa mekanizmasına dayalı bir sistemi piyasanın gereklerine göre yönetmeyi amaçlamaktadır.²⁷³ Düzenleyici devletin oluşturulması için de, refah devletinin mal ve hizmet üreten, dağıtan, yöneten kurum ve mekanizmalarının tasfiye edilmesi gerektiği vurgulanmaktadır. Refah devletinde

²⁶⁹ AKSOY, Yeni..., s:162-168.

²⁷⁰ World Bank, World Development Report, The State in a Changing World, Published For the World Bank, 1997, s. 27.

²⁷¹ World Bank, s. 27.

²⁷² TOBB, Avrupa..., s.3

²⁷³ GÜLER, Kamu..., s. 190.

öncelik, halkın ihtiyaçlarının karşılanmasına ve toplumsal fırsat eşitliğinin sağlanmasına verilmişken, düzenleyici devletin önceliği, küreselleşme sürecine uyumlu olmasına çalışılan özel sektörün ihtiyaçlarının karşılanması olarak belirlenebilir.

Nitekim uluslararası kuruluşların etkisiyle hazırlanan rapor ve belgeler ya da yasalar, yeni sağ anlayışa uygun olarak kamu kurumlarının ticarileşmesini, hizmetlerin dinsel örgütlenmelere, yerel topluluklara ve STK adı verilen dernek ve vakıf örgütlenmelerine devredilmesini öngörmektedir.²⁷⁴ “Temel Kanun”un 43. maddesinin ‘ı’ bendinde de belirtildiği gibi yerel yönetimlerin;

“Yurt içi ve yurt dışı kamu ve özel kesim ile sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri...”

için gider ayırabilecekleri belirtilmektedir. Dolayısıyla, merkezi yönetime verilen görev, kamu kurumlarını, özel şirketleri, meslek odaları ve birliklerini, STK’ları içeren bir katılımcılık işlevini üstlenmesidir. “Temel Kanun”un 5.maddesinin ‘f’ bendinde de açıkça;

“...kamu hizmetlerine ilişkin temel kararların alınmasında, ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütlerinin görüş ve önerilerinden yararlanılır.”

hükmüne yer verilmiştir. Dolayısıyla, “Temel Kanun”un, kamu hizmetlerinin gördürülmesine ilişkin temel ilkelerinden biri, kamu kurum ve kuruluşlarının hizmette bulunurken piyasa mekanizmasına işlerlik kazandıracak biçimde sınırlandırmalarıyla ilgilidir. İlgili kanunun 5.maddesinin ‘ı’ bendinde;

²⁷⁴ GÜLER, Kamu...,s.190.

...kamu kurum ve kuruluşları, kanunlarla kendilerine açıkça görev verilmeyen ve kuruluşların amacıyla doğrudan ilgili olmayan alanlarda işletme kuramaz, mal ve hizmet üretimi yapamaz, bu amaçla personel, bina araç, gereç ve kaynak tahsis...

edemeyeceği belirtilmiştir. Bu da, kamu yönetimi faaliyetlerinin kamu hizmetine yasaklanacağı anlamına gelmektedir. Cumhurbaşkanının kamu hizmetlerinin gördürülmesinde genel yetkilerin merkezi yönetimden alınarak, yerel yönetimlere verilmesini amaçlayan, gerek “Temel Kanun” gerekse yerel yönetim reformu kapsamında çıkarılan diğer yasalara itiraz etmesinin temel nedenlerinden biri, kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde yerel yönetimlerin genel yetkili kabul edilecek olmasının, toplumsal birçok aksaklığı beraberinde getireceğine ilişkindir. Cumhurbaşkanının İl Özel İdaresi Kanunu’nu geri gönderme gerekçesinde de belirtildiği gibi;

Yasama organının, her şeyden önce bir hizmetin genel mi, yoksa ülke düzeyinde mi olduğunu belirlemesi; yerel düzeyde görülen hizmetlerin yasada sayılması gerekir. Yoksa yurttaşlara standart bir kamu hizmeti sunma olanaksızlaşacak, hizmetler yönünden bölgesel ve yerel dengesizlikler artacaktır.²⁷⁵

Kamu hizmeti anlayışında yaratılmak istenilen değişimin, bir başka yönünü de hizmeti sunacak olan personelin tabi olduğu rejim oluşturmaktadır. Buna göre, “Temel Kanun”un ‘insan kaynakları yönetimi’ adını taşıyan başlığı, kamu istihdamında iki değişiklik öngörmektedir. Bunlardan birincisi, kamu hizmetlerinin, memurlar, tam zamanlı veya kısmi zamanlı çalışan diğer kamu görevlileri ve işçiler eliyle yürütüleceğini belirtmektedir. Ayrıca, diğer kamu görevlileri ile işçilerden tam zamanlı veya kısmi zamanlı olarak kadro şartına bağlı olmaksızın sözleşmeli statüde istihdam edileceklerin sözleşmelerinde, ilgili personelin görevleri, hak ve yükümlülükleri ile performans ölçütlerinin yer alacağı bildirilmektedir. Bu yaklaşım, kamu çalışanları sayısının azaltılmasını, sözleşmeliliğin getirilmesini ve performansa dayalı ücret sistemini öngörmektedir.²⁷⁶ Yöneticiler tarafından yapılan performans değerlendirmesi sonucunda alınan puanlara göre kişilerin ücret artışları

²⁷⁵ Cumhurbaşkanlığı’nın İl Özel İdaresi Kanununu Veto Yazısı <http://www.tccb.gov.tr/tr>

²⁷⁶ ERDOĞDU Seyhan, “Kamu Personel Rejiminde Uyarlanma”, Kamu Yönetimi İncelemeleri: Mülkiye’den Perspektifler, Tartışma Metinleri, Ankara, Siyasal Bilgiler Fakültesi, 2003, s. 13.

belirlenecektir. Yeterli puanı alamayanlara ise bu artış verilmeyecektir. Öngörülen performans değerlendirmesinde, gerek kamu yönetiminin diğer kurumlarında, gerekse yerel yönetimlerde çalışan personel için öznel unsurların ve kayırmacılığın ortaya çıkmasına yol açacağı dikkate alınmamaktadır.²⁷⁷

Özetle, ulusal ekonomi içinde geniş bir kesimin tükettiği nihai mallar, doğal niteliğe sahip kamusal hizmet olarak üretilen enerji, haberleşme, ulaşım ve eğitim, sağlık gibi sosyal nitelik taşıyan hizmetlerin tümünün yeni kamu hizmeti anlayışı içinde ticarileştirilmesi amaçlanmaktadır.²⁷⁸ Kamu hizmetlerinin ticarileşmesi, ya da özelleştirilmesi “*hizmeti kullanan öder*” anlayışına bağlı olarak hizmetin ‘ücret’ karşılığı alınmasını gündeme getirmektedir. Örneğin, sosyal güvenlik hizmetleri, bir kamu hizmeti biçimi olmakla birlikte, tümüyle özel şirketlerce ve mali piyasalarca yönlendirilecektir. Çalışan sınıfların sağlık ve emeklilik güvenceleri, herkesin doğrudan kendi gelirinden ayıracağı tasarruf miktarıyla sağlanacak fonlarla garanti altına alınmaktadır. Sosyal yardım hizmetlerinden de aynı şekilde devlet çekilmekte, 20. yüzyıl boyunca gelişmiş kurumlaşmış, gereksinmelere yanıt verebilir hale gelmiş kamu örgütlenmesi ortadan kaldırılmaya çalışılmaktadır.²⁷⁹ Kamu hizmetlerinin fiyat mekanizmasına bağlı olarak üretilir hale gelmesinin düşük gelirli guruplar açısından doğuracağı sonuç, önerilen yeni kamu hizmeti anlayışında göz ardı edilmektedir. Kamusal hizmetlerin özel sektörde üretilecek olması, hizmet üretiminde kâr amacını ortaya çıkaracak ve fiyat mekanizması içinde fiyatlanabilir hale gelmesi gelir dağılımını bozacaktır. Dolayısıyla, kamu sektörünün kamu yararını sağlama ve toplumsal gelir adaletsizliklerini kısmen de olsa giderme işlevi, ortadan kalkmış olacaktır.²⁸⁰

²⁷⁷ ERDOĞDU, Kamu..., s.17.

²⁷⁸ ERDOĞDU, Kamu..., s. 13

²⁷⁹ GÜLER, Kamu...(2004) s.36.

²⁸⁰ ÖNDER İzzettin, Panel, “GATS ve Kamu Hizmetleri”, Mülkiye Dergisi, Sayı 235, Cilt: xxvi, 2002, s. 72

Kamu hizmeti anlayışındaki yapılmak istenilen bu değişime bağlı olarak, hızlı teknolojik değişim, hizmetlerin kalitesindeki bozulmalar, uluslararası kurumlardan gelen baskılar, özellikle ekonomiye katkısı büyük olan enerji ve telekomünikasyon, gibi sektörlerde köklü reformların yapılmasını öngörmekte²⁸¹ ve bu alanların devletin faaliyet alanından çıkarılmasını amaçlamaktadır.

²⁸¹ OECD, www.oecd.org/about.htm.

V. BÖLÜM

SONUÇ

Devlet olgusuna dair ilk kuramlaştırma çabalarının içeriği dinsel olmuştur. Din ile devlet arasındaki bu göz ardı edilemeyecek ilişki (belirlenim demek daha doğru olur), Yeniçağa girilirken yaşanan toplumsal gelişimlerin de etkisiyle azalmaya başlamıştır. Derebeyliklerin yıkılarak güçlü imparatorluk ve krallıkların kurulması, ticaret ve sömürgeciliğin yayılması, hepsinden önemlisi bilim-teknoloji ve coğrafi keşiflerde yaşanan gelişmeler, insanlığın üzerindeki gökyüzü merkezli iktidarı yeryüzüne indirmiştir. Bu durum devlete dair genel algıyı da ‘toplumsal bir kurum’ düzeyine indirgemıştır.

Avrupa’da yaşanan Rönesans, Reform, Sanayi Devrimi gibi gelişmeler ve 1789 Fransız Burjuva devriminin etkileriyle 19. Y.y. ortalarında devlet kuramına dair bir başka kırılma daha yaşanmıştır. Kısaca Marksizm olarak adlandırılacak olan bu kırılmanın sağladığı açılımlar toplumsal anlamda yeni bir paradigmanın oluşması anlamına gelmektedir. Marksist devlet kuramının belki en özgün tarafı, devleti toplumsal gelişmenin belli bir aşamasında ortaya çıkan bir toplumsal kurum olarak açıklarken büyük ölçüde antropoloji biliminin bulgularına dayanmasıdır. Marksist devlet kuramının, doğruluğu ya da yanlışlığı bir yana, en önemli katkılarında biri devleti her türlü gizemden arındırması olmuştur.²⁸²

Marksizm’in de etkisiyle ‘devlet kuramı’ siyaset bilimi, sosyoloji v.b. toplumbilimlerinde önemli bir yere sahip olmuştur. Devlet kuramına dair yapılan tartışmalar sadece akademik alanda kalmamış sosyal hayatta ve politik uygulamalarda da bu kuramların öneri ve bulgularından yararlanılmıştır. Bu süreçte gözlemlendiği kadarıyla devlet kuramıyla ilgili açıklamalarda Marksist paradigma egemen olmuştur. Marksist değerler dizgesi konusunun doğası gereği

²⁸² ŞAYLAN, Değişim..., s:290

devleti kuramsal olarak betimlemekten çok değiştirmeye yöneliktir ve dolayısıyla devrimci pratikler ortaya çıkarmıştır. Dönemin ileri kapitalist ülkeleri, Marksizm'in bu tutarlı karşı gelişimine alternatif açılımlarla karşı koymak istemişlerdir. Karşı gelişim öncelikle kuramsal alanda zafer elde ettiyse ona alternatif de kuramsal alanda olmalıdır. Bu durum 20. Yüzyılın başında Amerika'da gelişen özgün bir siyaset biliminin ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Bu yaklaşım 'iktidar ilişkileri ve siyasal davranış' sorunlarını ön plana çıkartmıştır. 'Çoğulcu-işlevselci' olarak adlandırılan bu yaklaşım var olan devlet kuramlarının sorgulanmasından çok iktidarla birey arasındaki ilişkinin psikolojik açıdan irdelenmesini vaaz etmiştir. Böylece toplumsal-siyasal süreç, bireysel-psikolojik davranışa indirgenmiştir. Batı akademik dünyasında çok büyük bir etkinlik sağlayan ve kökeni Max Weber'e dayanan 'çoğulcu-işlevselci yaklaşım' Marksizm'e alternatif bir devlet kuramı geliştirmiştir. Çoğulcu-işlevselci yaklaşım, kurulu siyasal sistemin kökten eleştirisinin yapılmadan var olan sorunlara karşı dönemsel çözüm önerileri sunabilmenin de teorik alt yapısı anlamına gelmektedir.

Devletlerin tarih sahnesinde var oldukları andan itibaren yerine getirdikleri klasik işlevleri vardır. Bunlar yaptırım gücü sağlayan örgütlü şiddet kurumları, maliye ve adalet olarak sıralanabilir. Bu işlevlere tarihsel konum gereği kimi zaman farklı işlevler de eklenmiştir. Sermaye birikiminin sağlanması da bu görevlerden en önemlilerinden birisi sayılmalıdır. Kapitalist dönüşüm ile beraber ortaya çıkan devleti, modern (ulus) devlet olarak tanımlamak mümkündür. Modern devlet zaman içinde çeşitli görevleri yüklenmiş, çeşitli kamu hizmetlerini gerçekleştirmiştir. Böylece toplumsal sistem nesnel ve öznel düzeyde yeniden üretilebilmiştir.

Kapitalizm sürdürülemez doğası gereği sürekli krizler döngüsüdür. 1929 Büyük Bunalımı'ndan sonra hakim görüş haline gelen Keynes'in talep yanlı iktisat görüşü, kapitalizmin yapısal krizine çözüm bularak kapitalist sistemin devamlılığını sağlamıştır. Keynes'çi iktisat görüşü yukarıda açıklanan 'çoğulcu-işlevselci'

yaklaşımın iktisadi alanda uygulanmasıdır. İkinci Dünya Savaşı sonrasında yaşanan ‘otuz muhteşem yıl’ veya bir diğer ifadeyle ‘kapitalizmin altın çağı’ süresince merkez kapitalist ülkeler günümüzde bile halen ulaşlamamış olan istikrarlı ve yüksek büyüme oranlarına ulaşmayı başarmışlardır. Ancak 1970’li yıllara gelindiğinde ise kapitalizm yeniden yapısal bir krize girer ve yaşanan bu krizden Keynes’çi politikalar aracılığıyla çıkılamayacağı anlaşılır ve Keynes’çi politikalar popülerliğini yitirir.

Keynes’in talep-yanlı görüşünün yerini ise ekonominin arz-yanına ağırlık veren neo-liberal görüş alır. İkinci Dünya Savaşı sonrasında, sosyalist sistemin kapitalist sisteme ciddi bir alternatif oluşturmasının ve yükselen emekçi hareketlerinin etkisiyle sermaye ile emek arasında sağlanan uzlaşma, devletin özellikle ekonomi alanındaki müdahaleci kimliği ve işçi sendikalarının gücü krizin esas sebepleri olarak yansıtılır ve yoğun şekilde eleştirilir. Kapitalizmin altın çağı boyunca yaşanan ekonomik büyümenin yarattığı refah artışı sonucunda, sermayenin toplumun diğer kesimlerine pay verme imkanları yükselmiş, bir anlamda ‘piyasanın sosyalleşmesi’ gerçekleşmiştir. Ancak verimlilik artış oranlarının azalması, kar hadlerinin düşmesi gibi gelişmeler sonucunda sermaye birikimi sürecinde önemli aksamaların yaşanması, sermayenin ‘piyasanın sosyalleşmesinin’ getirdiği maliyetleri artık kabul edilemez bulması sonucunda bu büyük uzlaşma çözülür. Aynı zamanda, işçi sendikalarının gücünün kırılması, devletin müdahaleci kimliğinden uzaklaştırılması, emekçilere tanınan sosyal hakların kısıtlanması ve rekabet ortamının sağlanması amaçlanır.

Sermayenin önündeki tüm engellerin kaldırılması, sermaye için bir dünya piyasasının yaratılması yoluyla kar hadlerinin yükseltilmesi temel hedeftir. Mali piyasaların geliştirilmesi, ulusal paraların konvertibilitesinin sağlanması ve ulusal piyasaların yabancı sermayeye açılması, özelleştirme yoluyla kamu mülkiyetinin özel sektöre geçerek el değiştirmesi, deregülasyonlar ile devletin müdahaleci kimliğinin ortadan kaldırılması, vergi oranlarının düşürülmesi ve emek piyasasının esnekleştirilmesi gibi pek çok neo-liberal politika, merkez ülkelerde uygulanmaya

başlanır ve çevre ülkelere ise özellikle dayatılır. Bu sebeple küreselleşmeyi mal, hizmet ve sermaye hareketleri önündeki engellerin kaldırılması yoluyla uluslararası sermayenin tüm dünyayı kendi kar alanlarına dönüştürmesi olarak tanımlamak ve günümüzde yaşanan küreselleşmenin ‘sermayenin küreselleşmesi’ olduğunu vurgulamak yanlış olmaz; küreselleşme kapitalizmin gelişmesi, yayılması ve derinleşmesi anlamını taşımaktadır.

Bu süreçte devlet ve kamu yönetiminin işlevi ve algılanış biçimi değişmekte ve sermaye birikimini arttırarak piyasayı egemen kılacak özelliğe kavuşturulmaktadır. Bu değişimin ortaya çıkardığı yaklaşımlar, yeni kamu işletmeciliği ve yönetim anlayışıdır. Yeni kamu işletmeciliği yönetsel, yönetim ise siyasal yapıya ilişkin düzenlemeleri içermektedir. Bu yaklaşımlar, ekonomik özgürlüğü temel alan, anayasal iktisat okulu ve kamusal tercih kuramlarınca desteklenmektedir. İlgili yaklaşımların dünya çapında kabul görmesi ise, uluslararası kuruluşların öngördüğü düzenlemeler aracılığıyla gerçekleşmektedir. Bu düzenlemelerde her bir kuruluş, gelişmekte olan ülkelerin dünya ekonomisi ile bütünleşmelerini sağlamak amacıyla, ekonomik ve sosyal yapılarına ilişkin farklı alanları paylaşmışlardır. Buna bağlı olarak, IMF ‘istikrar politikaları’, DB ‘yapısal uyum politikaları’, DTÖ ‘hizmetlerin ticarileşmesi’, OECD ‘düzenleyici reform programı’, ve AB’ye uyum sürecinde söylenilenlerin tümü birbirine paraleldir.

Türkiye’de uluslararası kuruluşların önerdiği düzenlemeler temel alınarak hazırlanmış olan, “Temel Kanun” ve bu çerçevede düzenlenmiş olan diğer yasa ve tasarılar, sosyo-ekonomik yapının tümüyle yeniden düzenlenmesini öngörmektedir. İlgili yasayla, kamu yönetiminin bütün kurumlarıyla küreselleşme sürecine işlerlik kazandıracak biçimde yeniden yapılanması amaçlanmaktadır. Yani, sermaye birikiminin önündeki ulusal engellerin kaldırılmasını kolaylaştırıcı düzenlemelerin yapılması hedeflenmektedir. Bu çerçevede yeni kamu yönetimi modelinde sunulan yerelleşme anlayışı ile de, yerel yönetimlerin önce özerkleştirilmelerini, sonra da faaliyette bulundukları kamu hizmetlerinin özel sektöre devrini, yani

özelleştirilmesini öngörerek, tüm kamusal hizmetlerin ticarileştirilmesine neden olacak bir mekanizmanın hazırlığı olarak ortaya çıkmaktadır. Bu durum, hizmetlerin maliyetlerini arttırarak, hizmeti satın alanın, ödeyeceği bedelin artmasına neden olacaktır. Çünkü böylesi bir yapıda, kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde kamu sektörünün, özel sektör gibi rekabet ilkelerine uyması, vatandaş kavramının yerine müşteri kavramının benimsenmesi, dolayısıyla yerel yönetimlerin de işletme gibi düşünülmesi gerekmektedir.

Devlet düşüncesinin ve kamu yönetiminin bugün geldiği durumun ideolojik arka planına bakıldığında hiç kuşkusuz liberalizmin etkin belirleyen olduğunu görürüz. Fakat liberalizm, dayandığı felsefi temeller olsun ya da kendini üreten kapitalizmin iç çelişkileri yüzünden olsun, dünyaya tam anlamıyla toplumsal bir uygarlık projesi sunmaktan uzaktır. Liberalizmin öngördüğü piyasa temelli özgürlük, sınırlı temsili demokrasi ve tamamen biçimsel eşitlik ilkeleri yarattığı krizlere kökten bir çözüm sağlamaktan uzaktır. Buna karşılık en baştan yanlış uygulanan reel sosyalizm ise pratikte bir “devlet kapitalizmi” durumuna indirgenmiş ve haksız bir güvenilirlik kaybına uğramıştır.

Gelinen noktada dünyayı bir uygarlık krizi ve kaos ortamı nitelemektedir. Mevcut paradigmlar çözüm sunmak şöyle dursun sorunları derinleştirmekten başka bir işe yaramamaktadır. Yarattığı bu kriz ortamında “son” ları ilan eden kapitalizm bir yerde hata yaptığını kabul edip, yeniden devletlerin inşasına ya da yeniden Keynesçilik gibi kavramlara yönelmiştir. Fakat bu çözüm önerileri de köklü birer toplumsal dönüşüm olmaktan çok kapitalizmin yaşadığı kriz döngüsünden kurtulabilmenin uğraşısıdır. Kapitalizmin, devlet müdahalesi olmadan, sermaye birikimini en uygun düzede gerçekleştiremeyeceği kesindir. Liberal yaklaşım ne kadar tersini söylese de, kapitalist birikim, son çözümde devletin varlığını zorunlu kılar. Bu açıdan devletlerin inşası denirken anlatılmak istenen, devletin yeni birikim koşullarına uydurularak amaca hizmet eder bir hale dönüştürülmesidir. Amaçsa bellidir; “daha fazla kar”. Fakat kirlettiği insan doğası ya da yeryüzü doğası

düşünüldüğünde kapitalizm, yayılma olanaklarının sonuna gelmiş görünmektedir, sürdürülemezdir.

Türkiye, 1950'lerde başlayan bir yapısal dönüşüm kısıracının içindedir. İç ve dış dinamiklerin oluşturduğu değişim öngörülleri, Türkiye'ye az gelişmişlikten kurtuluşu sağlayacak demokratik gelişme yollarını sağlayamamıştır. Merkezde yer alan gelişmiş kapitalist ülkelerin ulusal çıkarları doğrultusunda ekonomik ve sosyal gelişmesini tamamlayamamış bir çevre ülke konumunu değiştirememiştir. Kapitalist sisteme göre kendi ekonomik ve sosyal kalkınmasını sağlayacak modeller üretememiştir²⁸³. Bütün bunlara ek olarak Türkiye'de hemen hemen her on yılda bir yaşanan siyasal hayatın kesintiye uğraması, demokrasinin kırılganlaşmasına ve güçlü bir ekonominin ihtiyaç duyduğu ortamın bozulmasına neden olmaktadır.

Kapitalizmin Türkiye üzerinde yarattığı olumsuz etkilerden birisi de yarattığı eşitsiz gelişme sürecidir. Türkiye bu eşitsiz gelişme sürecinde; toplumsal ve ekonomik biçimlenmesini ileriye doğru tam olarak dönüştürmüş, üretim ve bölüşüm ilişkilerini eşitlikçi ve adil bir düzeye yükseltememiştir²⁸⁴. Bu durum sınıflar arasındaki gelir düzeyinin gün geçtikçe açılmasına sebep olmuştur. Sınıflar arasında yaratılan bu uçurum sosyal yapının bozulmasının yanı sıra örneği belki de başka ülkelerde görülemeyecek bir “sadaka ekonomisinin” de kaynağı olmuştur. Türkiye açısından bu zayıf yan, iktidarların popülist yaklaşımlarıyla daha da içinden çıkılmaz bir almaktadır.

Kamu yönetimi açısından düşünülürse, küreselleşmenin merkezi konumunda bulunan ülkelerde bile stratejik kamu faaliyetlerinin özel sektöre bırakılmadığı görülmektedir. Fakat Türkiye'de stratejik konumda bulunan telekomünikasyon ya da petrol rafinerileri bile özelleştirilmektedir. Bu açıdan düşünülürse bir ülkenin varlığı için vazgeçilmez önemi olan KİT'lerin satılıp özelleştirilmesi değil, çağın

²⁸³ CILGA İbrahim, “Küreselleşme Sürecinde Devlet Sorunu ve Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması”, Hukuk ve Adalet Eleştirel Hukuk Dergisi, Yıl 1, Sayı 2, Nisan-Haziran 2004, s:26

²⁸⁴ CILGA, Küreselleşme..., s:26

gereklerine uygun modern organizasyonlar haline getirilerek dünya çapında rekabet edebilecek yetenek ve özerkliğe kavuşturulmaları gerekir.

Başta eğitim, sağlık olmak üzere insanlığın evrensel kazanımı olması gereken haklar asla piyasanın insafına bırakılmamalıdır. Küreselleşmenin merkezi olan ülkelerin çevre olarak gördükleri ülkelere önerdikleri devletin küçültülmesi olgusunun arkasında sermayenin büyük desteği vardır. Bu tutum karşısında önerilenler reddedilmeli tarım, ulaşım, iletişim, sanayi ve hizmet sektörlerinde planlı ve devlet destekli, özerk, çağdaş yapılanmalar hayata geçirilmelidir.

Küreselleşmenin Türkiye'ye önerdiği ya da dayattığı kamu yönetimi yapılanmasındaki değişiklikler bu kadarla kalmamaktadır. İnsanlığın en önemli kazanımlarından olan hukuk ve adalet sistemi de bu olumsuzluklardan etkilenmektedir. Türkiye'de adalet sisteminin yurttaşlara sunduğu kimi hizmetlerde dahi (icra takipleri gibi) özelleştirme gündeme gelmektedir.

Nüfus kompozisyonu ve coğrafya açılarından zenginliklere sahip Türkiye'de küreselleşme sürecinin etkileriyle ekonomik krizler sürekli hale gelmiş, borçlanma eğilimi artmış, yatırımlar durmuş, gelir dağılımındaki adaletsizlikler artmış, nüfusun çoğunluğunun yoksullaşması, açlık ve işsizlik hızlanmış, insan ve toplum sorunları yoğunlaşmıştır. Devletin sosyal hayattan el çekmesi ile yaratılan kuralsız ortamda mafya, derin devlet gibi yasadışı yapılanmalar ortaya çıkmaya başlamıştır. Zira hayat boşluk tanımamaktadır devlet tarafından boşaltılan alanlar küreselleşmenin yarattığı kuralsızlıkla yasadışı yapılanmalara zemin hazırlamaktadır. Son günlerin popüler kavramlarından olan derin devlet aslında devletin yasal kurumlarının yokluğu ya da görevlerini gereği gibi yerine getirmemelerinden kaynaklanmaktadır.

İnsan hakları ve demokrasi kriterlerinin birer dış baskı ve kontrol aracına dönüştüğü günümüzde; insan haklarının geliştirilmesi, aydınlanma düşüncesi doğrultusunda çoğulcu ve katılımcı demokrasi uygulamalarının gerçekleştirilmesi,

sömürüye karşı bağımsız ulus devlet yapısının güçlendirilmesi temel gereksinime dönüşmüştür.

Ortaya çıkan bu koşullar, ulus devletlerin özellikle yok edildiği sanılan konum ve işlevlerinde yeni güçlenme olanakları da ortaya çıkarmaktadır. Türkiye gibi ulus devletler, hala küreselleşmenin olumsuz sonuçlarına direnebilecek tek toplumsal yapılanmalardır. Bunun için Türkiye gibi ulus devletlerin gerçekleştirmesi gereken ön koşullar bulunmaktadır. Bu nedenle, devlet ile toplum arasında var olan gerilimlerin giderilmesi gerekmektedir. Bu durum ulus devletlerin demokratikleşmesi açısından da şarttır.

Kendi toplumuyla uyum içinde olan bir ulus devlet ikiyüzlü küresel dayatmalara karşı da en iyi karşı duruştur. Bu aynı zamanda ulusumuzun da hak ettiği uygar bir niteliktir. Toplumsal ve insanı merkeze almış demokratikleşme “sosyal devlet” olgusundan da ayrı düşünülemez. Bu hüküm anayasamızda içi boşaltılmış bir hüküm olarak değil işlevsel bir gereklilik olarak toplumsal rolünü oynamalıdır. Çağdaş yaşamın vazgeçilmez unsurları olan siyasi partiler, hep aynı programın değişik uygulayıcıları değil, farklılıktan çıkacak dinamiğin bir uyum içerisinde sorunlara çözüm olarak yansıtılabilmesinin kurumları olmalıdır.

Elbette tüm bunlar sadece ulusal düzeyde düşünülmemeli dünyanın geri kalan ülkeleri ile de ilişki içerisinde olunmalıdır. İnsanlığın; Evrensel Kardeşlik ve Barış yolunda ilerleyebilmesi için, Örgütlenmesinin merkezine “İnsana ve Doğaya Saygı” temel ilkesini yerleştirmiş bir Sosyal Hukuk Devleti ve buna uygun Kamu Yönetimi yapılanması, işlevsel ve değerli bir “araç”tır.

Küreselleşmenin dayattığı kriz ve kaos tabanlı düşmanlaşmalara alternatif olarak dayanışma ve kardeşlik tabanlı evrenselleşme için uğraş verilmelidir. Eğer yeryüzünden gerçekten sınırlar kalkacaksa, bu insanlığın kazanımı bütün olumlu söylemleri alıp çıkarınca kullanan küreselleşme taraftarları ve onların ikiyüzlü

politikaları ile değil “çeşitlilik içinde birlik” duygusuna sahip yeryüzü halklarının evrensel kardeşliğiyle olacaktır.

Özellikle 1990’lı yıllardan sonra yaşantımızın her alanını belirleyebilecek kadar netlik ve hızla hayatımıza girmiş olan küreselleşme olgusu, bu çalışmada da konu edildiği üzere devlet ve kamu yönetimi yapılanmasında önemli değişikliklere sebep olmuştur. Bu çalışma tam da küreselleşmenin olumsuz etkilerinin yoğun olarak yaşandığı günümüzde yapılmıştır fakat aynı konular üzerine küreselleşmenin etkileri geçtikten sonra da çalışmalar yapılması gerekir diye düşünülmektedir. Ayrıca bu çalışmada konu edilen “devlet düşüncesi ve kamu yönetiminin gelişimi” hakkında Türkçe ve Türkçeye çevrilmiş eserlerden yararlanılabilmektedir. Konu hakkında yabancı dillerde hazırlanmış başka çalışmaların da araştırılması faydalı olabilecektir.

KAYNAKÇA

KİTAPLAR

AKAL CEMAL BALİ,

İktidarın Üç Yüzü, Ankara, Dost Kitabevi Yay., 1998

AKKAYA RUKİYE,

Küreselleşme Olgusu Karşısında Ulus Sorunu, İstanbul, Legal Yay., 2004

AKTAN COŞKUN CAN,

Müdahaleci Devletten Sınırlı Devlete, İstanbul, Yeni Türkiye Yay., 1998

AYKAÇ BURHAN,

Kamu Büroksasisi ve Türk Kamu Personel Yönetiminde Bürokratik

Eğilimler, Yök Mat, Ankara, 1997

BALTA TAHSİN BEKİR,

İdare Hukukuna Giriş, Ankara, TODAİE Yay., 1970

BAŞKAYA FİKRET,

Sömürgecilik Emperyalizm Küreselleşme, İstanbul Özgür Üniversite Yay., 5. Baskı, 2005

BAUMAN ZYGMUNT,

Küreselleşme: Toplumsal Sonuçları, Çev: Abdullah Yılmaz, İstanbul, Ayrıntı Yay., 1999

BRANCOURT PIERRE JEAN,

“Estate’lardan, Devlete Bir Sözcüğün Evrimi”, Devlet, (Devlet Kuramı)

Derleyen: Cemal Bali AKAL, Ankara, Dost Kitabevi Yay., 2005

CLAESSEN J.M. HENRI ve SKALNIK PETER,

Erken Devlet, Kuramlar ve Varsayımlar, Ankara, İmge Kitabevi, 1993

COŞKUN İSMAİL,

Modern Devletin Doğuşu, İstanbul, Der Yay., 1991

EAGLETON TERRY,

İdeoloji, İstanbul, Ayrıntı Yayınları, 1996

EKİNCİ TARIK Z.,

Millet Milliyetçilik Devlet ve Anayasa Sorunları, İstanbul, Cem Yayınevi, 2004

ENGELS FRIEDRİCH,

Ailenin, Özel Mülkiyetin ve Devletin Kökeni, Ankara, Sol Yay.,3. Baskı, 2005

ENGELS FRIEDRİCH,

Anti-Duhring, Ankara, Sol Yayınları, 3. Baskı, Ekim 1995

ERGUN TURGAY,

Kamu Yönetimi Kuram/Siyasa/Uygulama, Ankara, TODAİE Yayınları, 2004

ERGUN TURGAY,

Postmodernizm Ve Kamu Yönetimi, Türkiye’de Kamu Yönetimi,
Burhan Aykaç, Şenol Durgun, (Editörler), Ankara, Yargı Kitabevi, 2003

ERGUN TURGAY ve POLATOĞLU AYKUT,

Kamu Yönetimine Giriş, Ankara, TODAİE Yay., 1992

ERIKSEN THOMAS HYLAND,

Etnisite ve Milliyetçilik Antropolojik Bir Bakış, Çev. Ekin Uşaklı,
İstanbul, Avesta Yayınları, 2000

EROĞUL Cem,

“Ulus Devlet ve Küreselleşme” Emperyalizmin Yeni Masalı, Yayına
Hazırlayan Işık Kansu, Ankara, Güldiken Yayınları, 1999

ERYILMAZ BİLAL,

Kamu Yönetimi, İzmir, Üniversite Kitabevi, 1994

GENÇ TURAN,

Kamu Yönetimi, Ankara, Turhan Kitabevi, 1998

GERAY HALUK,

“İletişim Bilgi Toplumu ve Küreselleşme”, Emperyalizmin Yeni Masalı,
Yayına Hazırlayan Işık Kansu, Ankara, Güldiken Yayınları, 1999

GÖREN ZAFER,

Anayasa Hukukuna Giriş, Ankara, Seçkin Yay., 2006

GÖZÜBÜYÜK A. ŞEREF,

Türkiye'nin Yönetim Yapısı, Ankara, Turhan Kitabevi, 2001

GÖZÜBÜYÜK ŞEREF,

Anayasa Hukuku, Ankara, Turhan Kitabevi, 1994

GÖZÜBÜYÜK ŞEREF,

Yönetim Hukuku, Ankara, S Yayınları, 1991

GREIDER WILLIAM,

Tek Dünya: Küresel Kapitalizmin Manik Mantığı, Çev:Yavuz

Aladoğan, Ankara, İmge Yay., 2003

GÜLER BİRGÜL AYMAN,

Yeni Sağ ve Devletin Değişimi, TODAİE Yayını, Ankara, 1996

GÜLER BİRGÜL AYMAN,

"Governance Kavramı ve Dayanakları", Basılmamış Çalışma (Taslak):

Aktaran: Bayramoğlu, 2002

GÜNDAY METİN,

İdare Hukuku, Ankara, İmaj Yayıncılık, 2003

HABERMAS JÜRGEN,

Kamusalılığın Yapısal Dönüşümü, Çev: Tanıl Bora, İstanbul, İletişim Yayınları,1997

HABERMAS JURGEN,

Küreselleşme ve Milli Devletlerin Akıbeti, Çev:Medeni Beyaztaş, İstanbul, Bakış Yay., 2002

HALL A. JOHN VE IKENBERRY G. JOHN,

Devlet, İstanbul, İstanbul Bilgi Üni. Yay., 1. Baskı, 2005

HIRST PAUL ve THOMPSON GRAHAME,

Küreselleşme Sorgulanıyor, Çev: Çağla Erdem-Elif Yücel, Ankara, Dost Kitabevi, 1998

KAPANI MÜNCİ,

Politika Bilimine Giriş, Ankara, Bilgi Yayınevi, 1999

KAYA YAHYA KEMAL,

Eğitim Yönetimi, Ankara, TODAİE Yay., 1998

KAZGAN GÜLTEN,

Küreselleşme-Ulus Devlet ve Yeni Ekonomik Düzen, İstanbul, Bilgi Üniversitesi Yay., 2005

KEPENEK YAKUP ve YENTÜRK NURHAN,

Türkiye Ekonomisi, Ankara, Remzi Kitabevi, 2000

KOÇDEMİR KADİR,

Modern Milli Devlet ve Küreselleşme, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Ankara, Hacettepe Üniversitesi, 2004

KOZANOĞLU HAYRİ,

“Küreselleşme ve Uluslarüstü Sermaye Sınıfı”, Doğu-Batı Dergisi, S: 18, Dünya Neyi Tartışıyor? I Küreselleşme, Nisan 2002

KRAMER SAMUEL NOAH,

Tarih Sümer’de Başlar, İstanbul, Kabalcı Yay. Çev. Hamide Koyukan, 1999

LEBLEBİCİOĞLU D. NADİ,

Kamu Yönetimi: Dünyada ve Türkiye’deki Gelişimi, Ankara, İmaj Yayınevi, 2004

OPPENHEIMER FRANZ,

Devlet, Çev: Alaeddin Şenel-Yavuz Sabuncu, Ankara, Phoneix Yay., 2005

OYAN OĞUZ,

Türkiye Ekonomisi Nereden Nereye, Ankara, İmaj yayıncılık, 1998

ÖKTEM M. KEMAL ve ÖMÜRGÖNÜLŞEN UĞUR,

Kamu Yönetimi Gelişimi ve Güncel Sorunları, Ankara, İmaj Yayınevi, 2004

ÖNDER İZZETTİN,

Devrimci Cumhuriyetin Eğitim Politikaları, İstanbul, Kaynak Yayınları No:257, 1998

ÖRNEK ACAR,

Kamu Yönetimi, İstanbul, Meram Yay., 1994

ÖZER M. AKİF,

Yeni Kamu Yönetimi, Ankara, Platin Yay., 2005

POGGI GIANFRANCO,

Devlet, Doğası, Gelişimi ve Geleceği, Çev: Aysun BABACAN, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yay., 2007, s:7

POLATOĞLU AYKUT,

Kamu Yönetimi, Ankara, METU Pres, 2001

ROSANBERG DONNA,

Dünya Mitolojisi, Ankara, İmge Kitabevi, 2000

SARIBAY ALİ YAŞAR,

Kamusal Alan Diyalojik Demokrasi ve Sivil İtiraz, İstanbul, Alfa Yayınları, 2000

SAYGILIOĞLU NEVZAT ve ARI SELÇUK,

Etkin Devlet, Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi, İstanbul, Sabancı Üniversitesi Yayınları, 2003

SEZEN SÜLEYMAN,

Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi, Ankara, Seçkin Yay., 2006

ŞAYLAN GENÇAY,

Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi, Ankara, İmge Kitabevi, 2003

ŞENEL ALÂEDDİN,

İlkel Topluluktan Uygar Topluma, Ankara, Bilim ve Sanat Kitabevi, 2001

ŞENEL ALÂEDDİN,

Siyasal Düşünceler Tarihi, Ankara, Bilim ve Sanat yayınları, 1996

TANİLLİ SERVER,

Uygarlık Tarihi, İstanbul, Çağdaş Yayınları, 1997

TOGAN ZEKİ VELİDİ,

Oğuz Destanı, İstanbul, Enderun Kitabevi, 1982

TORTOP NURİ VE DİĞERLERİ,

Yönetim Bilimi, Ankara, Yargı Yayınevi, 1999

ÜSTÜNER YILMAZ,

Kamu Yönetimi Disiplininde Kimlik Sorunsalı-Türkiye’de Kamu Yönetimi, Ankara, Yargı Yay., 2003

VERSAN VAKUR,

Kamu Yönetiminin Siyasi ve İdari Teşkilatı, İstanbul, Der. Yayınları, 1990

YÜKSEL MEHMET,

Küreselleşme Ulusal Hukuk ve Türkiye, Ankara, Siyasal Kitabevi, 2001

MAKALELER

AKGEYİK TEKİN,

“Kamu Yönetiminde Reform Arayışları: İKY Perspektifli Bir Yaklaşım”, Hukuk ve Adalet Eleştirel Hukuk Dergisi, İstanbul, Yıl 1, Sayı 2, Nisan-Haziran, 2004

AKSOY ŞİNASI,

“Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi Kamu Yönetimi Bildirileri”, Ankara, TODAİE Yayını, Cilt. II, 1995

AKTAN COŞKUN CAN,

“Yeni Yönetim Tekniğinin Kamu Sektöründe Kullanılması”, TİD, Yıl 71, S.425, Aralık 1999

ALLEN L.A.,

Management and Organization, (New York: MC.Graw Hill, 1958), s.9-10, Aktaran: BURSALIOĞLU

ARNASON JOHANN P.,

“Ulusçuluk, Küreselleşme ve Modernleşme”, çev. Mehmet Küçük, Birikim Dergisi, Sayı 49, Mayıs, 1993

ASLAN ONUR ENDER,

“Devlet Planlama Teşkilatı: 1980 Sonrası Dönüşüm”, AİD, Ankara, Cilt 31, Sayı 1, TODAİE, 1998

AYGÜL CENK,

“Neo-Liberalizmin Başarısızlığı ve Yönetişim”, Toplum ve Bilim Dergisi, 76, Bahar, 1998

BAYRAKTAR GONCA,

“Yeni Sağ Düşüncenin Kamu Yönetimindeki Yansıması, Olanak YKY Anlayışı”, Ankara, KÖK Sosyal ve Stratejik Araştırmalar Dergisi, Cilt 1, Sayı 2, 1995

BAYRAMOĞLU SONAY,

“Düzenleyici Devlet Düzenlenirken: OECD Türkiye Raporu Üzerine Eleştirel Bir Çözümleme”, Praksis, Kış Sayı 9, Ankara, (2003a),

BRENDAN MARTİN,

“Özelleştirme Kamu Yarına mı?”, Ankara, Türk Harb-İş Sendikası Yayını, 1994

BURSALIOĞLU ZİYA,

“Eğitim Yönetiminde Teori ve Uygulama”, A.Ü. Eğitim Fakültesi Yayını, 1974

CILGA İBRAHİM,

“Küreselleşme Sürecinde Devlet Sorunu ve Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması”, Hukuk ve Adalet Eleştirel Hukuk Dergisi, Yıl 1, Sayı 2, Nisan-Haziran 2004

ÇETİN HALİS,

“Liberalizmin Tarihsel Kökenleri”, C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 3, Sayı 1, 2002

DAVUT DURAN,

“Küreselleşme ve Türkiye”, Yeni Türkiye, Sayı:19, İstanbul, 1998

DOĞRUEL SUUT,

“İstikrar Politikaları ve Ekonomik Büyüme: Türkiye’nin Son Yirmi Yıllık Serüveni Üzerine Düşünceler”, Küreselleşme Emek Süreçleri ve Yapısal Uyum, 7. Ulusal Sosyal Bilimler Kongresi, Ankara, İmaj Yayıncılık, 2002

ERBAY YUSUF,

“Küreselleşen Dünyada Türkiye”, TİD, Yıl 70, Sayı 421, 1998

ERDOĞDU SEYHAN,

“Kamu Personel Rejiminde Uyarlanma”, Kamu Yönetimi İncelemeleri: Mülkiye’den Perspektifler, Tartışma Metinleri, Ankara, Siyasal Bilgiler Fakültesi, 2003

ERJEM YAŞAR,

“Küreselleşen Ne?”, İktisat Dergisi, Sayı 362, İstanbul

ERTEKİN YÜCEL,

“Yönetim Kuramında Düşünce Akımları”, AİD, Ankara, Cilt:18, Sayı: 4, 1985

FARAZMAND ALİ,

“Globalization, The State And Public Administration: A Theoretical Analysis With Policy Implications For Developmental States”, Public Organization Review, December, Vol.1, Issue.4, 2001

GÜLER BİRGÜL AYMAN,

“Kamu Yönetimi ve Dünya Bankası”, AİD, Ankara, TODAİE Yayını, Cilt.28, Sayı, 3, 1995

GÜLER BİRGÜL AYMAN,

“Kamu Yönetimi ve Dünya Bankası”, AİD, Ankara, TODAİE Yayını, Cilt.28, Sayı, 3, 1995

GÜLER BİRGÜL AYMAN,

İkinci Dalga Siyasal ve Yönetmel Liberalizasyon-Kamu Yönetimi Temel Kanunu, Türkiye Yol-İş Sendikası Yayını, Ankara, 2003b

GÜLER BİRGÜL AYMAN,

“Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye” Praksis, Ankara, Sayı 9, 2003c

GÜLER BİRGÜL AYMAN,

“Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine”, Hukuk ve Adalet Dergisi, Ankara, Yıl 1,sayı 2, 2004

GÜZELSARI SELİME,

“Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları”, Ankara Üniversitesi GETA Tartışma Metinleri, Ankara Üniversitesi SBF Matbaası, 2004

HİÇ MÜKERREM,

“Küreselleşmeye Yanlış Eleştiri ve Endişeler” İstanbul Sanayi Odası Dergisi, Sayı: 418 (Ocak), 2001

KARAER TACETTİN,

“12 Eylül ve Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi ”, AİD, Ankara, Cilt 20, Sayı 3, TODAİE 1987

LEFTWICH ADRIAN,

Governance, The State and The Politicis of Development”, Development and Change, vol.25, 1994

MARCUSE PETER,

Monthly review, Vol. 52, No. 3, 2000

MARIA LAVİNGE,

The Economics of Transition From Socialist Economy to market

Economy, Macmillian Pres, Secon Edition, London, 1999

MISHRA RAMISH,

Beyond The Nation State: Social Policy in an Age of Globalization,

Social Policy And Administration, Vol.32, No:5

ÖNDER İZZETTİN,

Panel, “GATS ve Kamu Hizmetleri”, Mülkiye Dergisi, Sayı 235, Cilt:xxvı, 2002

PEKER ÖMER,

“Toplam Kalite Yönetimi”, AİD, Ankara, Cilt:29, Sayı:1, 1993

PEKER TATAR AYŞE,

“Dünya Bankası: Kalkınmacılıktan ‘İyi Yönetim’ Söylemine”, Toplum ve Bilim, No.69, 1996

PETERS B. GUY ve PIERRE JOHN,

“Governance Without Government? Rethinking Public Administration”,

Journal Of Public Administartion Research&Theory, April, Vol 8, Issue 2, 1998

SAĞ VAHAP VE ASLAN MEHMET,

“Ulus, Uluslaşma ve Ulus Devlet”, C.Ü. Sosyal Bilimler Dergisi Cilt:25, No: 2, Sivas, Aralık 2001

STOKER GERRY,

“Governance as Theory: Five Propositions”, International Social Science Journal March, Vol. 50, Issue 155,1998

ŞAYLAN GENÇAY,

“Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler”, AİD, Ankara, Cilt. 33, Sayı 2, 2000

ŞAYLAN GENÇAY,

“Değişim ve Yolsuzluk”, AİD, Ankara, Cilt 28, Sayı3, TODAİE Yayını, 1995

TİMUROĞLU VECİHİ,

“Mitolojide Devlet Bilgisi”, Memleket Siyaset Yönetim, Ankara, 2006/1

TOPAL AYLİN,

“Küreselleşme Sürecindeki Türkiye’yi Anlamaya Yarayan Bir Anahtar:

Yeni Sağ”, Praksis, Ankara Yaz Sayı 7, 2002

TÜKEL HALUK,

“Küreselleşme Kısacasında Ulus-Devlet”, Görüş, Sayı:35, Mayıs-Haziran, 1998

ÜLKER HALİL,

“Eğitim ve Kamusal Alan” AİBÜ Sosyal Bilimler Dergisi, Bolu, Sayı:2, 2001-1

ÜLKER HALİL,

“Siyasi İktidar-Bürokrasi ilişkisi”, TODAİE, Kamu Yönetimi Disiplin Sempozyumu Bildirileri, Ankara, Cilt II, Aralık 1995

VOCINO T. ve J. RABİN,

Contemporary Public Administration, New York: Harcourt Brace Jovanovich, Inc., Akt: Öktem Kemal-Ömürgönülşen Uğur,

YÜKSEL ÖZNUR,

“Örgüt Kuramındaki Gelişmelerin İnsan Kaynakları Yönetimine Etkileri”, AİD, C. 30,S.2, Haziran 1997

YÜKSEL ÖZNUR ve AYKAÇ BURHAN,

“Frederick Taylor’un Görüşlerinin Değerlendirilmesinde Yeni Bir Yaklaşım”, AİD, C. 27,

SÖZLÜK VE ANSİKLOPEDİLER

Türkçe Sözlük, Ankara, T.D.K. Yayınları, Genişletilmiş 7. Baskı, 1983,

Devrimler Ve Kültür Tarihi Ansiklopedisi, İstanbul, Gelişim Yay., , Cilt 11975

Büyük Larousse, Sözlük Ve Ansiklopedi, Ankara, Milliyet Yayını,

BAŞKAYA FİKRET (Ed.),

Kavram Sözlüğü, Ankara, Özgür Üniversite Yay., 2005

BOZKURT ÖMER v.d.,

Kamu Yönetimi Sözlüğü, Ankara, TODAİE Yay., 1998

DYSON KENNETH,

Devlet, Blackwell'in Siyaset Bilimi Ansiklopedisi, Editör: Vernon

BOGDANOR, Çev. Bülent PEKER, Erhan YÜKSELCİ, Leyla KESKİNER,
Ankara, 1999,

GRIMAL PIERRE,

Mitoloji Sözlüğü, Yunan ve Roma, Prometheus Maddesi, İstanbul, Sosyal
Yayınlar, 1997

HANÇERLİOĞLU ORHAN,

Felsefe Ansiklopedisi Cilt:3, İstanbul, Remzi Kitabevi, 2000

ULAŞ SARP ERK v.d.,

Felsefe Sözlüğü, Ankara, Bilim ve Sanat Yayınları, 2002

PLAN VE RAPORLAR

TOBB, Avrupa Birliği'ne Tam Üyelik Sürecinde Türkiye'de Yönetimin Yeniden
Yapılandırılması, No:358, Ankara, 2000, s. 3-4.

IMF World Economic Outlook 1997.

WORLD BANK, World Development Report, The State in a Changing World,

Published For the World Bank.,1997, s. 27.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, s.55

RESMİ GAZETE

Resmi Gazete, Tarih: 24.10.2003, Sayı: 25269

Resmi Gazete, Tarih: 08/06/2004, Sayı: 25486

Resmi Gazete, Tarih: 23/07/2004, Sayı: 25531

Resmi Gazete, Tarih: 24/12/2004, Sayı: 25680

Resmi Gazete, Tarih: 28/01/2005, Sayı: 25710

Resmi Gazete, Tarih: 04/03/2005, Sayı: 25745

Resmi Gazete, Tarih: 13/07/2005, Sayı: 25874

SANAL KAYNAKLAR

<http://tr.wikipedia.org/wiki/Mitoloji>

<http://www.etymonline.com/index.php?search=state&searchmode=none>

<http://www.turkhukuksitesi.com>

<http://www.tbmm.gov.tr/Anayasa.htm>

<http://www.tisk.org.tr/yayinlar.asp?sbj=ic&id=74>

<http://www.kurtuluscephesi.com/lenin/devlet.html#b1>

[http:// www.yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/kamu](http://www.yonetimbilimi.politics.ankara.edu.tr/kamu)

http://www.countrywatch.com/facts/facts_default.aspx?type=text&topic=SEGLO

Cumhurbaşkanlığı'nın İl Özel İdaresi Kanununu Veto

Yazısı,<http://www.tccb.gov.tr/tr>