



ANKARA

HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ

LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

**KÜRESELLEŞME VE ULUS-DEVLET İLİŞKİSİNİN
TÜRK KAMU YÖNETİMİ ÜZERİNDEKİ ETKİSİ**

Serpil YILDIRIM

Tez Danışmanı

Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER

DOKTORA TEZİ

SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI

MAYIS 2023



**KÜRESELLEŞME VE ULUS-DEVLET İLİŞKİSİNİN
TÜRK KAMU YÖNETİMİ ÜZERİNDEKİ ETKİSİ**

Serpil YILDIRIM

**DOKTORA TEZİ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ BİLİM DALI**

**ANKARA HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ**

MAYIS 2023

ETİK BEYAN

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmasında; tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi, tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu, tez çalışmasında yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi, kullanılan verilerde herhangi bir değişiklik yapmadığımı, bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu, bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.

Serpil YILDIRIM

05.05.2023

TEZ ONAY SAYFASI

Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Lisansüstü Eğitim Enstitüsü Siyaset Bilimi ve Kamu Anabilim Dalı Kamu Yönetimi Programı öğrencisi Serpil YILDIRIM tarafından hazırlanan Küreselleşme ve Ulus-Devlet İlişkisinin Türk Kamu Yönetimi Üzerindeki Etkisi başlıklı tez çalışması 05/05/2023 tarih ve 14:00-15:00 saatinde yapılan tez savunma sınavında aşağıdaki jüri tarafından OY BİRLİĞİ ile DOKTORA TEZİ olarak **KABUL** edilmiştir.

	Kabul	Ret
Başkan (Unvan/Ad-Soyad/Kurum): Prof. Dr. Murat AKÇAKAYA/Ankara HBV	☒	☐
Üye (Unvan/Ad-Soyad/Kurum): Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER/Ankara HBV	☒	☐
Üye (Unvan/Ad-Soyad/Kurum): Doç. Dr. Emine ÇELİKSOY/Çankırı Karatekin Ün.	☒	☐
Üye (Unvan/Ad-Soyad/Kurum): Doç. Dr. Yusuf PUSTU/Ankara HBV	☒	☐
Üye (Unvan/Ad-Soyad/Kurum): Dr. Öğr. Üy. İbrahim İRDEM/Polis Akademisi	☒	☐

KÜRESELLEŞME VE ULUS-DEVLET İLİŞKİSİNİN
TÜRK KAMU YÖNETİMİ ÜZERİNDEKİ ETKİSİ
(Doktora Tezi)

Serpil YILDIRIM

ANKARA HACI BAYRAM VELİ ÜNİVERSİTESİ
LİSANSÜSTÜ EĞİTİM ENSTİTÜSÜ

Mayıs 2023

ÖZET

Küreselleşme, son yılların ekonomik, siyasal ve sosyal olaylarını açıklamak için kullanılan geniş ve çerçeve bir kavramdır. Özellikle 21. yüzyılda yaşanan ve hızlı dönüşümlerle karakterize olan küreselleşme, yeni dünya düzenini ve onun temel dayanaklarını açıklamak için kullanılmaktadır. Belli bir alanla sınırlı olmayan bu kavram, gücünü dünya üzerindeki etkisinden almaktadır. Küreselleşme en büyük etkisini ise ulusal yapılar üzerinde göstermiştir. Ulusal yapıların siyasal formu olan ulus-devlet, sarmal bir şekilde hem küreselleşme olgusuna zemin hazırlamış hem de onun bir sonucu olarak evrilmiştir. Bu çalışmanın odağında olan küreselleşme ve ulus-devlet arasındaki ilişki tarihsel düzlemde değerlendirildiğinde, bu iki olgu arasındaki etkileşimin liberal ideolojinin ortaya çıktığı 16. ve 17. yüzyıllara kadar gittiği görülmektedir. Günümüzde ise bu ilişki çeşitli mekanizmalar aracılığıyla birbirini destekleyen ve geliştiren yapılar olarak devam etmektedir. Bu iki yapının devamlılığı devletin yönetim sistemi olan kamu yönetimi ile sağlanmaktadır. Kamu yönetimi bu süreçte küreselleşme ve ulus-devleti birbirine eklemlen ve uyumlaştıran bir sistem olarak işlev görmektedir. Temelde ekonomik dinamiklerin etkisiyle gelişen küreselleşme, sürekliliğini ise siyasal ve yönetsel alandaki değer ve ilkelerle sağlamaktadır. Bu bağlamda serbest piyasa, rekabet, uluslararasılaşma, küresel bütünleşme, bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanımı gibi süreçleri içeren bu kavram, günümüz ulus-devlet yapılanmasında ekonomide neoliberal politikaları, siyasal ve yönetsel yapıda ise Yeni-Sağ yaklaşımı benimsemiştir. Bu süreçte demokrasi, hukuk ve insan hakları alanlarında yaşanan gelişmeler ise bu yapıların toplum nezdinde de kabul görmesini sağlamıştır. Bu çalışmada küreselleşme ve ulus-devlet ilişkisinin Türk kamu yönetimi üzerindeki etkisi incelenmiştir. Çalışma, metodolojik olarak nitel araştırma yöntemiyle yürütülmüştür. Yöntem olarak doküman analizi ve literatür taramasının kullanıldığı çalışmada, tüm dünya sistemiyle birlikte Türk kamu yönetiminin de küreselleşme sürecinden etkilendiği görülmüştür. Bu kapsamda Türk kamu yönetiminin, özünde kendine has yönetsel yapı ve ilkeleri muhafaza ettiği, bununla birlikte siyasal form olarak ulus-devlet yapılanmasını koruyarak küresel sistemle bütünleşebilmek amacıyla neoliberal politikaların öngördüğü değişiklikleri de hayata geçirmeye çalıştığı değerlendirilmiştir.

Bilim Kodu	: 1116-114106
Anahtar Kelimeler	: Küreselleşme, Ulus-Devlet, Kamu Yönetimi, Türk Kamu Yönetimi, Devletin Dönüşümü
Sayfa Adedi	: 427
Tez Danışmanı	: Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER

GLOBALIZATION AND NATION-STATE RELATIONSHIP
IMPACT ON TURKISH PUBLIC ADMINISTRATION

(Ph. D. Thesis)

Serpil YILDIRIM

ANKARA HACI BAYRAM VELİ UNIVERSITY
THE INSTITUTE OF GRADUATE STUDIES

May 2023

ABSTRACT

Globalization is a broad and framework concept used to explain the economic, political and social events of recent years. Particularly in the 21st century and characterized by rapid transformations, globalization is used to explain the new world order and its basic foundations. This concept, which is not limited to a certain area, takes its power from its impact on the world. Globalization has shown its greatest impact on national structures. The nation-state, which is the political form of national structures, both paved the way for the phenomenon of globalization and evolved as a result of it. When the relationship between globalization and the nation-state, which is the focus of this study, is evaluated on a historical plane, it is seen that the interaction between these two phenomena goes back to the 16th and 17th centuries when liberal ideology emerged. Today, this relationship continues as structures that support and develop each other through various mechanisms. The continuity of these two structures is provided by the public administration, which is the management system of the state. In this process, public administration functions as a system that articulates and harmonizes globalization and the nation-state. Globalization, which develops mainly with the effect of economic dynamics, provides its continuity with values and principles in the political and administrative field. In this context, this concept, which includes processes such as free market, competition, internationalization, global integration, and the use of information and communication technologies, has adopted neoliberal policies in economy in today's nation-state structure, and a New-Right approach in political and administrative structure. In this process, the developments in the fields of democracy, law and human rights enabled these structures to be accepted by the society. In this study, the effect of globalization and nation-state relationship on Turkish public administration has been examined. The study was carried out methodologically with the qualitative research method. In the study, in which document analysis and literature review were used as a method, it was seen that Turkish public administration was also affected by the globalization process along with the whole world system. In this context, it has been evaluated that the Turkish public administration, in its essence, preserves its own administrative structure and principles, and also tries to implement the changes envisaged by neoliberal policies in order to preserve the nation-state structure as a political form and integrate with the global system.

Science Code : 1116-114106
Key Words : Globalization, Nation-State, Public Administration, Turkish Public Administration, Transformation of the State
Page Number : 427
Supervisor : Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER

TEŞEKKÜR

Türk kamu yönetiminde en tartışmalı konulardan birisi olan küreselleşme ve ulus-devlet ilişkisi alanında yazılmış olan bu tez uzun bir sürecin ve çalışmanın ürünüdür. Bu süreçte birçok kişinin desteğini gördüm. Özellikle bu çalışmanın ortaya çıkması, çalışma konusunun belirlenmesi ve sonraki süreçte tez içeriğinin oluşturulmasında değerli katkılarıyla destek olan tez danışmanım Prof. Dr. Sayın Mehmet Akif ÖZER'e içtenlikle teşekkür ederim. Kendisini tez sürecinin tamamlanması konusunda verdiği desteklerinden dolayı hep saygıyla hatırlayacağım. Bu süreçte tez izleme komitesinde yer alan değerli hocalarım Prof. Dr. Sayın Murat AKÇAKAYA ve Doç. Dr. Sayın Emine ÇELİKSOY'a da katkılarından dolayı müteşekkirim. Ayrıca, tez savunma sürecinde yaptıkları kıymetli katkılarından dolayı Doç. Dr. Sayın Yusuf PUSTU ile Dr. Öğr. Üy. Sayın İbrahim İRDEM hocalarıma da teşekkür ederim.

Üzerimde desteklerini hayatım boyunca hissettiğim aileme şükranlarımı sunarım. Sevgisini hiçbir zaman esirgemeyen güzel annem Sevim AKIŞ'a ve eğitim konusunda beni sürekli cesaretlendiren bilge babam Kadir AKIŞ'a çok şey borçluyum. Kendilerine, bir evladı desteklemenin ötesinde, hayat tecrübeleriyle yepyeni ufuklar açma konusunda gösterdikleri özveri için minnettarım.

Tez çalışmam boyunca bana destek olarak tezi tamamlamam konusunda gösterdiği inanç ve güvenden dolayı eşim İsmail YILDIRIM'a yürekten teşekkür ederim. Gerçekten o olmasaydı bu çalışmayı tamamlayamazdım. Bu süreçte oğlum Mehmet Emre YILDIRIM ile kızım Işıl Nisa YILDIRIM da bana yoldaşlık ettiler. Kendileriyle, benim çocuklarım oldukları için hep gurur duydum. İnşallah onlar da kendileriyle gurur duyacakları bir hayat yaşarlar.

Bir teşekkürü de üzerimde büyük emeği olan amcam Adil AKIŞ'a etmek istiyorum. Kendisi bir okuma aşığı olan ve bana okumayı öğreten ve sevdiren, beni hayatta olduğu sürece hep destekleyen ilk öğretmenim. Hayatta olsaydı ve bu çalışmamı görseydi eminim çok mutlu olurdu.

İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	iv
ABSTRACT.....	v
TEŞEKKÜR.....	vi
İÇİNDEKİLER	vii
KISALTMALAR	xiii
1. GİRİŞ	1
2. YÖNETİM/ KAMU YÖNETİMİ: KAVRAMSAL ÇERÇEVE VE TARİHSEL SÜREÇ.....	9
2.1. Yönetim Kavramı	9
2.1.1. Yönetim	9
2.1.2. Kamu Yönetimi	13
2.2. Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişimi	18
2.2.1. Kamu Yönetiminin Gelişiminde Kameral Bilimlerin Etkisi	19
2.2.2. Avrupa’da Kamu Yönetiminin Gelişimi	20
2.2.3. ABD’de Kamu Yönetiminin Gelişimi	24
2.3. Yönetim Teorileri	30
2.3.1. Klasik Yönetim Teorisi.....	31
2.3.2. Neo-Klasik Yönetim Teorisi.....	36
2.3.3. Modern Yönetim Teorisi	39
2.3.4. Postmodern Yönetim Teorisi	42
2.4. Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi.....	45
2.4.1. Geleneksel Yönetim Yaklaşımı	45
2.4.2. Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi	46
2.4.3. Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı	49
2.4.4. Yönetişim Yaklaşımı	54
2.5. Post-Paradigma ve Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar	60
2.5.1. Neo-Weberyen Devlet Yaklaşımı	61
2.5.2. Kamu Değeri Yaklaşımı	63
2.5.3. Yeni Kamu Yönetişimi	67
2.5.4. Dijital Çağ Yönetişimi	69
2.5.5. Bütünleşik Kamu Yönetimi Yaklaşımı	73

3. TÜRK KAMU YÖNETİMİ: TARİHSEL SÜREÇ, GENEL YAPI VE İŞLEYİŞ	75
3.1. Türk Kamu Yönetiminin Gelişimi.....	75
3.1.1. Tarihsel Süreç	75
3.1.2. Türk Devlet Geleneğinde Siyasi ve idari Yapının Özellikleri.....	78
3.2. Osmanlı İmparatorluğu Döneminde Türk Kamu Yönetimi	80
3.2.1. Devlet Örgütlenmesi.....	81
3.2.2. Hukuk Sistemi	82
3.2.3. Bürokrasinin Çekirdeği: Kul ve Tımar Sistemi	83
3.2.4. Bürokratik Yapı ve Sistem.....	85
3.2.5. Yönetimde Batılılaşma ve Modernleşme Hareketleri.....	87
3.3. Cumhuriyet Döneminde Türk Kamu Yönetimi.....	91
3.3.1. Tek Parti Döneminde Kamu Yönetimi: 1923-1946.....	92
3.3.2. Çok Partili Dönemde Kamu Yönetimi: 1946-1960	95
3.3.3. Planlı-Karma Ekonomi Döneminde Kamu Yönetimi: 1960-1980	97
3.3.4. Neoliberal Politikaların Etkisinde Kamu Yönetimi: 1980-2000	98
3.3.5. Küresel Bütünleşme Sürecinde Kamu Yönetimi: 2000 ve Sonrası.....	99
3.4. Türk Kamu Yönetiminin Örgütlenmesi ve Temel Özellikleri	101
3.4.1. Türk Kamu Yönetiminin Temel ilkeleri ve Özellikleri	101
3.4.2. Merkezden Yönetim	103
3.4.3. Yerinden Yönetim	106
3.5. Küreselleşme Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Genel Görünümü.....	108
3.5.1. Genel Özellikleriyle Türk Kamu Yönetimi	108
3.5.2. Türk Kamu Yönetiminin Sorunları.....	111
3.5.3. Kalkınma Planlarında Türk Kamu Yönetimi.....	114
3.6. Türk Kamu Yönetiminde Reformlara Küreselleşme Etkisi	117
3.6.1. Yabancı Uzman Raporları	119
3.6.2. Planlı Dönemde Reform Çalışmaları.....	121
3.6.3. 1980 Sonrası Reformlar: Liberal Dönüşüm Politikaları	124
3.6.4. 2004 Yılı Sonrası Reformlar: Küresel Bütünleşme Süreci.....	126
3.6.5. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Yönetimsel Yapıda Değişiklik	130
4. KÜRESELLEŞME VE YÖNETİM İLİŞKİSİ.....	137
4.1. Küreselleşme: Kavramsal Çerçeve ve Tarihsel Süreç.....	137
4.1.1. Küreselleşmenin Kapsamı	139

4.1.2. Küreselleşmenin Analizi.....	141
4.1.3. Küreselleşmenin Mahiyeti ve Özellikleri	145
4.1.4. Küreselleşmenin Tarihsel Gelişimi.....	147
4.1.4.1. Tarih öncesi dönem Asur ticaret kolonileri çağı.....	148
4.1.4.2. Avrupa’da burlar dönemi	149
4.1.4.3. Ortaçağ sonrası dönem ve coğrafi keşifler.....	150
4.1.4.4. Modern dönem ve sanayinin gelişmesi	151
4.2. Küreselleşmenin Felsefik ve Teorik Temelleri	155
4.2.1. Merkantilist Devlet Anlayışı.....	155
4.2.2. Kapitalist Yaklaşım	158
4.2.3. Modernleşme Teorisi	161
4.2.4. Modern Ulus-Devletin Oluşumu	164
4.2.5. Liberal Teori	166
4.3. Küreselleşmeye İlişkin Yaklaşımlar.....	168
4.3.1. Aşırı Küreselleşmeci Yaklaşım	168
4.3.2. Kuşkuu Yaklaşım.....	169
4.3.3. Dönüşümcü Yaklaşım.....	172
4.4. Küreselleşmenin Jeopolitik Konumlanması	173
4.4.1. Küreselleşme ve Merkez-Çevre İlişkisi.....	174
4.4.2. Küreselleşme ve Karşılıklı Bağımlılık İlişkisi.....	175
4.4.3. Küreselleşme ve Bölgeselleşme	177
4.4.4. Küreselleşme ve Yerelleşme.....	179
4.5. Küreselleşmenin Dinamikleri.....	181
4.5.1. Sanayi Devrimi	181
4.5.2. 1929 Bunalımı ve Refah Devletin Gelişimi	184
4.5.3. Neoliberal Politikalar ve Yeni-Sağ.....	187
4.5.4. Bilimsel Devrim ve Teknolojik Gelişmeler.....	190
4.5.5. Sermayenin Hareketliliği ve Serbest Piyasa Anlayışının Gelişmesi	192
4.6. Küreselleşme ve Yönetim Süreçleri İlişkisi	194
4.6.1. Küresel Bir Kamu Yönetimine Doğru	194
4.6.2. Küresel Bir Kamu Yönetimi İçin Politika Dizaynı: Washington Konsensüsü	199
4.6.3. Küreselleşmenin Ulusal Yapılar ve Yönetim Süreçleri Üzerine Etkileri	202

4.6.3.1. Küreselleşmenin ekonomik alandaki etkileri	203
4.6.3.2. Küreselleşmenin teknolojik alandaki etkileri.....	205
4.6.3.3. Küreselleşmenin siyasal alandaki etkileri	207
4.6.3.4. Küreselleşmenin toplumsal ve kültürel alandaki etkileri	209
5. KÜRESELLEŞME VE ULUS-DEVLET İLİŞKİSİ.....	213
5.1. Devlet: Kavramsal Çerçeve ve Tarihsel Süreç	213
5.1.1. Devletin Özellikleri	216
5.1.2. Devletin Kaynağı Hakkında Teoriler.....	219
5.1.3. Erken Devletler ve Siyasal Yapıların Evrimi	223
5.2. Ulus-Devlet ve Gelişimi	231
5.2.1. Toplumsal, Siyasal ve Yönetimsel Bütünleşme Bağlamında Ulus ve Ulusçuluk	232
5.2.2. Ulus-Devletin Ortaya Çıkışı	236
5.2.3. Ulus-Devletin Düşünsel ve Felsefik Temelleri.....	240
5.3. Ulus-Devletin Ayırıcı Özelliklerindeki Dönüşümler	242
5.3.1. Ülkesellik	242
5.3.2. Egemenlik	243
5.3.3. Merkezilik	245
5.3.4. Ulusallık.....	246
5.4. Ulus-Devletin Parametrelerindeki Değişimler	249
5.4.1. Yurttaşlık	249
5.4.2. Demokrasi	253
5.4.3. Hukuk	256
5.4.4. Yetki ve Meşruiyet	258
5.4.5. Sivil Toplum	261
5.5. Küreselleşme Sürecinde Ulus-Devletin Gelecek Perspektifi	263
5.5.1. Ulus-Devlete Yönelik Eleştirel Yaklaşımlar	263
5.5.2. Küreselleşmenin Ulus-Devlet Üzerindeki Etkileri	267
5.5.3. Ulus-Devlet Üzerinde Etkili Olan Ulus-Ötesi Yapılanmalar	268
5.5.4. Ulus-Devletin Geleceğine İlişkin Tartışmalar	272
5.5.5. Ulus-Devletin Yerini Alabilecek Yapılanmalar	275
6. KÜRESELLEŞME VE ULUS-DEVLET SARMALINDA TÜRK KAMU YÖNETİMİ.....	279

6.1. Küreselleşme Sürecinde Ulus-Devletin Dönüşümü	279
6.1.1. Devleti Değişime Zorlayan Nedenler	279
6.1.2. Liberalizm: Bireyci ve Özgürlükçü Devlet.....	281
6.1.2.1. Klasik liberalizmin devlet anlayışı: Sınırlı minimal devlet	284
6.1.2.2. Sosyal liberalizmin devlet anlayışı: Sosyal refah devleti.....	285
6.1.2.3. Neoliberalizmin devlet anlayışı: Küçük ama güçlü devlet	288
6.1.3. Muhafazakârlık-Neomuhafazakârlık: Geleneksel Değerlere Bağlılık....	291
6.1.4. Yeni-Sağ ve Devlet: Özgür Ekonomi Güçlü Devlet.....	293
6.1.5. Türkiye’de Yeni-Sağ ve Neoliberal Politikaların Gelişimi	295
6.2. Türk Kamu Yönetiminde Dönüşüm İhtiyacı	299
6.2.1. Kamu Yönetimini Değişime Zorlayan Nedenler	299
6.2.2. Türk Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü	302
6.2.2.1. Modernizmden postmodernizme.....	302
6.2.2.2. Kamu yönetiminden kamu işletmeciliğine.....	303
6.2.2.3. Tek merkezlilikten çok merkezliliğe.....	304
6.2.2.4. Ulusal yapılanmadan ulus aşırı yapılanmaya	305
6.2.2.5. Klasik yönetimden dijital yönetime	306
6.2.2.6. Bürokrasiden postbürokrasiye.....	308
6.3. Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümünde Uluslararası Kuruluşların Etkisi ...	310
6.3.1. İstikrar Politikaları: Uluslararası Para Fonu	311
6.3.2. Yapısal Uyum Politikaları: Dünya Bankası.....	312
6.3.3. Düzenleyici Etki: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı	315
6.3.4. Ticari Bütünleşme: Dünya Ticaret Örgütü	318
6.3.5. Siyasal, Ekonomik ve Yönetimsel Bütünleşme: Avrupa Birliği	321
6.4. Küreselleşme Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Niteliksel Dönüşümü	326
6.4.1. Yönetimde Devletin Etkinleştirilmesi Çabaları.....	327
6.4.2. Yönetimde Sivil Toplumun Etkinliğinin Artması	330
6.4.3. Yönetimde Demokratikleşme Eğilimleri	335
6.4.4. Yönetimde Yerelleşme Eğilimleri	339
6.4.5. Yönetimde Merkezileşme Eğilimleri.....	344
6.5. Küreselleşmenin Kamu Hizmetlerine Yansıması.....	347
6.5.1. Genel Çerçeve ve Kamu Hizmeti	348
6.5.2. Piyasa Sistemine Hazırlık: Serbestleştirme	354

6.5.3. Kamu Hizmetlerinin Halka En Yakın Yerden Sunulması: Hizmette Yerellik	356
6.5.4. İşletmeci ve Rekabetçi Yönetim: Özelleştirme	358
6.5.5. Toplumsal Sorumluluk Vurgusu: Yeni Kamu Hizmeti	362
6.6. Türk Kamu Yönetiminde Küresel Yönetim Tekniklerinin Uygulanışı	365
6.6.1. Toplam Kalite Yönetimi	366
6.6.2. Stratejik Yönetim	369
6.6.3. Performans Yönetimi	373
6.6.4. İnsan Kaynakları Yönetimi	377
7. SONUÇ	381
KAYNAKLAR	395
ÖZGEÇMİŞ	427

KISALTMALAR

Bu çalışmada kullanılmış kısaltmalar, açıklamaları ile birlikte aşağıda sunulmuştur.

Kısaltmalar	Açıklamalar
AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AET	Avrupa Ekonomik Topluluğu
Akt.	Aktaran
ANAP	Anavatan Partisi
AR-GE	Araştırma Geliştirme
ASEAN	Güneydoğu Asya Uluslar Birliği
BCG	Boston Consulting Group
BIAC	İşveren ve Sanayi Danışma Komitesi
BM	Birleşmiş Milletler
CEFTA	Orta Avrupa Serbest Ticaret Anlaşması
CHP	Cumhuriyet Halk Partisi
DDK	Devlet Denetleme Kurulu
DP	Demokrat Parti
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
DTÖ	Dünya Ticaret Örgütü
IBM	İnternational Business Machines
IMF	Uluslararası Para Fonu
İSO	İstanbul Sanayi Odası
İTO	İstanbul Ticaret Odası
GATS	Hizmet Ticareti Genel Anlaşması
GATT	Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması
KAYA	Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KİT	Kamu İktisadi Teşekkülleri
KYTİYYHK	Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun

MAI	Yatırımlar Hakkında Çok Taraflı Anlaşma
MEHTAP	Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
MERCOSUR	Güney Amerika Ortak Pazarı
MGK	Milli Güvenlik Kurulu
MUSİAD	Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği
NAFTA	Kuzey Amerika Serbest Ticaret Anlaşması
NATO	Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü
NEA	Nükleer Enerji Ajansı
NGOs	Non-Governmental Organizations
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı
OEEC	Avrupa İktisadî İşbirliği Teşkilatı
PUMA	OECD'nin Kamu Yönetimi Komisyonu
SİGMA	Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yönetişim ve Yönetimde İyileştirme Desteği
SSCB	Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliği
STK	Sivil Toplum Kuruluşları
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TEMA	Türkiye Erozyonla Mücadele Ağaçlandırma Vakfı
TESEV	Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
TEV	Türk Eğitim Vakfı
TİSK	Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu
TKY	Toplam Kalite Yönetimi
TODAİE	Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
TOBB	Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TRIPS	Ticaretle İlişkili Fikri Mülkiyet Hakları
TUAC	İşçi Sendikaları Danışma Komitesi
TÜSİAD	Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği
UEA	Uluslararası Enerji Ajansı
UNCTAD	Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı

1. GİRİŞ

Küreselleşme son yılların en çok tartışılan konularından biridir. Genel itibariyle yeni bir dünya düzenini tanımlamak için kullanılan kavram; ekonomik, siyasal, sosyal ve kültürel alanlardaki hızlı değişimi ifade eder. Bilim ve teknolojiadaki ilerlemeler, devletlerin karşılıklı bağımlılığı, uluslararası ilişkilerdeki artış, sınır tanımayan sermaye ve bütün bu alanları kuşatan sarmal bir ilişki ağı ile karakterize olan kavram, yeni bir dünya düzeni yaratma iddiasındadır.

Küreselleşmenin tasarladığı bu yeni dünya düzeni her ne kadar bütünleştirici söylemlerle öne çıksa da kavramın yarattığı etki bütünleştirmekten ziyade daha çok yoksulluk, eşitsizlik, kaynaklara erişimde güçlük ve derinleşen toplumsal farklılıklar şeklinde ortaya çıkmaktadır. Bu durum ise küreselleşmeye ilişkin en nazik konulardan olan küresel eşitsizlik konusunun sorgulanmasına neden olmaktadır. Öte yandan küreselleşmenin olumsuzlukları karşısında küreselleşmeyi şiddetle savunan ve toplumsal gelişmenin ancak küresel dönüşümlerle mümkün olacağını ileri süren görüşler de bulunmaktadır. Bu görüşün savunucuları küreselleşmenin büyümek isteyen az gelişmiş yoksul ülkeler için bir fırsat yarattığını ve bu sürecin ilerlemek için kabul edilmesi gereken bir durum olduğunu ileri sürerler.

Küreselleşme kavramının merkezindeki tartışmalardan biri de ulus-devlettir. Ulus-devletin küreselleşmeyle ilişkisi birçok boyutta tartışılmaktadır. Bir yandan ulus-devletlerin küreselleşmeyi hazırlayan ve hızlandıran yapılar olduğu ileri sürülürken, diğer yandan küreselleşmenin ulus-devleti aşındıran hatta yerine yeni yapılar oturtarak onu ortadan kaldıran bir yapı olduğu savunulmaktadır. Ulus-devlet ile küreselleşme arasındaki bu ilişki; ulus-devletin artık insanların beklentilerine cevap veremediği, küresel nitelikli sorunlar karşısında sorun çözme gücünün kalmadığı, uluslararası kurumların ulusal yapılardan daha etkili olduğu ve egemenlik ile bağımsızlık gibi kavramların küreselleşmeyle birlikte aşındığı iddialarına dayanmaktadır. Ancak bu tezlerin karşısında yer alan görüşler ise, küreselleşmenin gereğinden fazla abartıldığını ve ulus-devletin hâlâ etkin bir siyasal örgütlenme modeli olarak varlığını koruduğunu belirtirler.

Tarihsel düzlemde değerlendirildiğinde ise ulus-devletin sosyolojik, ekonomik ve politik süreçlerin bir sonucu olarak geliştiği görülmektedir. Dolayısıyla ulus-devletin değişen ekonomik ve siyasal koşullar nedeniyle bir uyarlanma süreci içinde

olduğu ve bu kapsamda küreselleşme ve ulus-devlet ilişkisinin de ulusal yapıların küresel sistemle bütünleşmesi yönünde geliştiği söylenebilir. Bu süreçte ulus-devlet *kristalize olmuş, pür* bir devlet olarak değil; yetkilerini ulus altı ve ulus üstü kurumlarla paylaşmış bir yapı olarak küresel sistemde yer almaktadır. Bununla birlikte ulus-devletin sahip olduğu insan kaynağı, jeopolitik konum, güçlü devlet geleneği gibi ulusal kaynaklar ise onun küresel sistemde söz sahibi olması ve kural koyucu bir pozisyon almasına yardımcı olurlar.

Küreselleşme ve ulus-devlet bu dönüşüm süreçlerini ülkelerin kamu yönetimi sistemleri üzerinden gerçekleştirmektedirler. Bu anlamda küreselleşmenin ulus-devlet üzerinde en çok etkilediği alanın kamu yönetimi olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Küreselleşme ve kamu yönetiminin gelişimi dikkate alındığında ise bu sürecin uzun bir zamanı kapsadığı görülmektedir. Ancak bu etkileşimde özellikle 1970'lerden sonraki dönemin daha belirleyici olduğu söylenebilir. Nitekim Birinci ve İkinci Dünya Savaşlarından sonra devlet, zor koşullar altında bulunan halkı için kaynakların ekonomik ve adil kullanımını sağlamak amacıyla ekonomiye müdahale etmek durumunda kalmış ve bu süreç beraberinde Keynesyen ekonomi modeline dayanan refah devleti uygulamalarını getirmiştir. Refah devleti anlayışıyla birlikte devletin yapı ve işlevlerindeki artış onun iyice büyümesine ve nihayetinde görev, yetki ve sorumluluklarının sorgulanmasına neden olmuştur. Bu süreçte 1970'li yıllarda yaşanan ekonomik kriz ise devletin işlev ve fonksiyonlarına da yansımış ve devlet bu süreçte değişerek yeni koşullara uyumlanmaya çalışmıştır. Sosyal refah devleti ise yaşanan bu krizin sorumlusu olarak gösterilmiş ve nihayetinde tüm bu gelişmeler devletin yönetimde bir paradigma değişimine gitmesini zorunlu kılmıştır.

Bu süreçte küreselleşmenin de etkisiyle rekabetçi yapıları ve serbest piyasa ekonomisini referans alan neoliberal politikalar gelişmiş ve bu politikalar muhafazakâr söylemleri de bünyesine katarak Yeni-Sağ düşüncede hayat bulmuştur. Böylece kamu yönetiminde geleneksel yapıdan uzaklaşmış ve Yen-Sağ düşüncenin önderliğinde yeni bir yönetim sistemine geçilmiştir. 1979 yılında İngiltere'de Muhafazakâr Partiyle iktidara gelen Thatcher ile 1980 yılında Amerika'da (ABD) iktidara gelen Reagan bu yeni yaklaşımı uygulamaya koyarak bütün dünyada da yayılmasını sağlamışlardır. Türkiye'de ise bu süreç Turgut Özal döneminde 24 Ocak 1980 kararları ile uygulamaya konmuştur. Bu politikaların işlerlik kazanması için devletin etkinlik

alanının daraltılıp siyaseten güçlü bir devlet yapısının oluşturulması gerektiği savunulmuştur. Böylece devletin ekonomik alana müdahalesi engellenerek sadece güvenlik, savunma, eğitim, adalet, sağlık gibi temel görev alanlarında faaliyet göstermesi öngörülmüştür. Bu yeni sistemde devletten beklenen ise piyasa sistemini korumaya ilişkin düzenleyici, denetleyici ve kural koyucu bir rol üstlenmesidir. Bu süreçte devletin hukuku da etkin kılarak sistemi siyasal ve hukuksal açıdan da koruması gerektiği savunulmuştur.

Kamu yönetiminde paradigma değişimi olarak da adlandırılan bu süreç ulusal yönetimlerden uluslararası boyuttaki kurumlara kadar bütün yapıları etkilemiştir. Bu süreçte geleneksel kamu yönetimi yaklaşımının yerini işletmecilik temelli Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı almış ve bu yaklaşımın ilkeleri kamu yönetiminin tüm süreçlerine yansımıştır. Yeni Kamu İşletmeciliği, savunduğu ilkelerle kamu yönetimi alanında büyük bir dönüşümü öngörmüştür. Düşünsel temelleri neoliberalizme dayanan bu yaklaşım 1990'lı yıllara kadar kamu yönetiminde etkin bir paradigma olarak uygulanmış, ancak uygulamada karşılaşılan sorunlar nedeniyle özellikle 2000'li yıllardan sonra yoğun bir eleştiriye maruz kalmıştır. Bu eleştirilerin sonucunda ise kamu yönetimi kendisine yeni bir açılım sunacak farklı yaklaşımlara kapı aralamak zorunda kalmıştır. Tüm bu gelişmelerin bir sonucu olarak kamu yönetimi devletle birlikte gelişmiştir. Devletin niteliğindeki değişime paralel olarak kamu yönetimi de aynı yönde dönüşüm göstermiştir. Bu dönüşüm; ulus-devlet formunun gereklerinin korunarak aynı zamanda küresel mekanizmalarla bütünleşmeyi ifade etmektedir.

Bu çalışmada küreselleşme ve ulus-devlet ilişkisinin Türk kamu yönetimi üzerindeki etkisi incelenmiştir. Çalışmanın genel amacı, özellikle 1980 sonrası dönemde Türk kamu yönetimi üzerinde etkili olan neoliberal politikaların Türk kamu yönetimini ne yönde etkilediğinin tespit edilmesidir. Bu çerçevede küreselleşme süreciyle birlikte devlet yapımızda meydana gelen değişimlerin neler olduğu, bu değişimlerin en çok hangi alanlarda gerçekleştiği, bu değişim sürecinde ne tür sorunlar yaşandığı, bu sorunların çözümü için geliştirilen çağdaş yönetim yaklaşımlarının neler olduğu ve bu yaklaşımların ülkemizde uygulanabilirliğinin mümkün olup olmadığı konuları incelenmeye çalışılmıştır. Ayrıca neoliberal politikaların uygulandığı bir süreçte daha iyi bir kamu yönetiminin nasıl yapılandırılacağı ve yönetimin hangi

alanlarda geliştirilmesi gerektiği gibi soruların da cevaplandırılarak küreselleşme sürecinde Türk kamu yönetiminin yaşadığı dönüşümün incelenmesi amaçlanmıştır.

Hemen belirtmek gerekir ki; çalışmada araştırmanın temel inceleme konularından olan küreselleşmenin iyi ya da kötü olduğu yönünde bir değerlendirmede bulunulmayacaktır. Benzer şekilde ulus-devlet olgusunun da bir övgüsü veya yergisi yapılmayacaktır. Bu bağlamda her iki kavram, çalışmanın kuramsal kısmında mevcut literatürle ilgili değerlendirmelerin ortaya koyduğu biçimde aktarılmaya çalışılacaktır. Bu düşünceden yola çıkarak küreselleşme ve ulus-devlet ilişkisinin Türk kamu yönetimi üzerindeki etkisi araştırılacak ve yönetimin geliştirilmesine ilişkin önerilerde bulunulacaktır.

Çalışma, metodolojik olarak nitel araştırma yöntemiyle yürütülmüştür. Ağırlıklı olarak doküman analizi ve literatür taramasının kullanıldığı çalışmada konuya ilişkin kitaplar, makaleler, derleme çalışmalar, tezler, bireysel araştırma materyalleri, kurumsal inceleme ve değerlendirme raporları, kanun yönetmelik gibi çeşitli yasal düzenlemeler ile konuya ilişkin internet kaynaklarından yararlanılmıştır. Bu kaynaklardan elde edilen veriler içerik analizi yapılarak teze aktarılmıştır. Çalışmada kapsamlı bir görüş çeşitliliği sağlamak amacıyla uluslararası yazından da yararlanılmış ve alanın önde gelen isimlerine yer vermeye çalışılmıştır.

Çalışmada yöntem olarak betimleyici ve tanımlayıcı bir metot kullanılmış olup genel çerçevede küreselleşme ve ulus-devlet ilişkisinde Türk kamu yönetiminde yaşanan değişim ve mevcut durum ortaya konarak, kamu yönetiminin geliştirilmesine ilişkin önerilerde bulunulmuştur. Bu kapsamda elde edilen veriler detaylı ve sistematik bir şekilde incelenmeye çalışılmıştır. Ayrıca çalışma oldukça geniş kavramlara odaklandığından konuya ilişkin ana tartışmalar olabildiğince değerlendirilmeye çalışılmıştır.

Çalışma sürecinde konuya ilişkin literatürün zenginliği araştırmanın derinleştirilmesi bakımından destekleyici olmuştur. Bununla birlikte literatürün zenginliği, oldukça geniş bir art alana sahip olan kamu yönetiminin tanımlanması ve araştırma konusunun sınırlandırılması açısından ciddi bir titizliği gerektirmiştir. Ayrıca, derin ve köklü iki kavram olan kamu yönetimi ile Türk kamu yönetiminin tarihsel düzlemde oldukça eski bir geçmişe sahip olmaları, bu iki kavramın tez içerisinde aktarılmasında detaylı bir çalışma yapılmasını gerektirmiştir. Bu durum,

araştırmanın sınırlılığını oluşturmakta olup, teze ilişkin konu ve kavramlar bu sınırlılıklar çerçevesinde ele alınmıştır.

Çalışmanın temel tezi küreselleşme ve ulus-devlet ilişkisinin Türk kamu yönetimi üzerinde etkili olduğu yönündedir. Bu amaçla çalışmada yöntem olarak öncelikle kamu yönetimi kavramı açıklanmaya ardından çalışmanın öncülleri olan küreselleşme ve ulus-devlet kavramları incelenerek bu kavramların birbirleriyle ve kamu yönetimiyle ilişkisi ortaya konmaya çalışılmıştır.

Çalışma, giriş ve sonuç bölümleri dâhil yedi bölümden oluşmaktadır. Çalışmanın tüm bölümlerinde konunun olabildiğince çeşitli boyutlarıyla değerlendirilebilmesi için kavramlar ve bunlar arasındaki ilişkiler ayrıntılı bir şekilde ele alınmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda;

Çalışmanın birinci bölümü giriş kısmını içermektedir. Araştırmanın amaç, yöntem, kapsam ve sınırlılıklarını içeren bu bölümde tez metnine ilişkin genel bir bilgilendirmeye yer verilmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde yönetim ve kamu yönetimi kavramları ele alınarak bu kavramların içerikleri ve tarihsel süreçteki gelişimleri incelenmiştir. Bu kapsamda kamu yönetimi teorileri, kamu yönetiminin gelişmesine katkıda bulunan kuramlar, kamu yönetiminde paradigma değişimi ve kamu yönetiminde paradigma sonrası süreçler ele alınmıştır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde Türk kamu yönetimi ele alınmış ve genel yapı ve işleyiş tarihsel bir perspektifte incelenmeye çalışılmıştır. Bu amaçla bu bölümde genel çerçevede Türk kamu yönetiminin gelişimi incelendikten sonra Osmanlı ve Cumhuriyet dönemi kamu yönetimleri dönemi etkileyen önemli olaylar çerçevesinde değerlendirilmiş ve ardından Türk kamu yönetiminin örgütlenmesine ilişkin temel ilkelere yer verilerek Türk kamu yönetiminde gerçekleştirilen reform süreçleri küreselleşme bağlamında ele alınmaya çalışılmıştır.

Çalışmanın dördüncü bölümünde küreselleşme ve yönetim ilişkisi incelenmiştir. Bu bölümde araştırmanın öncüllerinden olup, hem ulus-devlet hem de kamu yönetimi üzerinde dönüştürücü bir etkide bulunan küreselleşme kavramı ayrıntılı bir şekilde ele alınmaya çalışılmıştır. Bu kapsamda küreselleşme kavramının analizi yapılarak küreselleşmenin teorik ve felsefik temelleri, küreselleşmenin

dinamikleri, küreselleşmenin jeopolitik konumlanması ve küreselleşme sürecine ilişkin yaklaşımlara yer verilmiştir. Sonrasında ise küreselleşme ve yönetim süreçleri incelenerek küreselleşmenin ulusal yapılar üzerinde meydana getirdiği değişimler ele alınmıştır.

Çalışmanın beşinci bölümünde küreselleşme ve ulus-devlet ilişkisi incelenmiştir. Bu bölümde devlet kavramı ve gelişimi incelenerek çalışmanın temel araştırma konularından biri olan ulus-devletin gelişimi hakkında bilgi verilmiştir. Bu bölümde küreselleşme sürecinde ulus-devletin yaşadığı dönüşüm ele alınarak ulus-devletin parametreleri ve ayırıcı özelliklerinde yaşanan dönüşüm küreselleşme olgusu çerçevesinde incelenmeye çalışılmıştır. Bölümün sonunda ise küreselleşme ve ulus-devlet ilişkisi değerlendirilerek ulus-devlete yönelik eleştirel yaklaşımlar, ulus-devletin üzerinde etkili olan ulus ötesi oluşumlar, ulus-devletin yerini alabilecek yapılanmalar ve ulus-devletin geleceğine ilişkin tartışmalara yer verilmiştir.

Çalışmanın altıncı bölümünde araştırmanın problematiği olan küreselleşme ve ulus-devlet ilişkisinin Türk kamu yönetimi üzerindeki etkisi geniş bir şekilde incelenmeye çalışılmıştır. Bu amaçla öncelikle küreselleşme sürecinde devletin dönüşümü incelenmiş ve bu süreç devletin dönüşümüne etki eden doktrinler çerçevesinde ele alınmaya çalışılmıştır. Sonrasında devletin yaşadığı bu dönüşüme koşut olarak Türk kamu yönetiminde yaşanan dönüşüm ihtiyacı incelenmiştir. Bu bölümde Türk kamu yönetiminde yaşanan değişimin yönü siyasal ve yönetsel süreçler değerlendirilerek aktarılmaya çalışılmıştır. Yine bu bölümde Türk kamu yönetimi üzerinde etkili olan uluslararası kuruluşlar Türk kamu yönetiminin uluslararası sistemle nasıl ve ne yönde bütünleştiğinin değerlendirilmesi amacıyla incelenmiş ve küreselleşmenin lokomotif olarak değerlendirilen bu kuruluşların sadece Türk kamu yönetimini değil küresel ölçekte dünya yönetim sistemlerini nasıl dönüştürdükleri ortaya konmaya çalışılmıştır. Sonrasında küreselleşme süreçlerinin kamu hizmetlerine yansısı ve bu süreçte yaşanan dönüşümler ele alınmaya çalışılmıştır. Yine bu bölümde küreselleşme ve ulus-devlet ilişkisi demokrasi, hukuk, sivil toplum, yerellik ve merkezilik kavramları etrafında değerlendirilerek bu alanlarda yaşanan dönüşümlerin devletin niteliğine ne yönde etkide bulunduğu incelenmeye çalışılmıştır. Bölümün sonunda ise bu dönüşümlerin bir yansıması olarak Türk kamu yönetiminde uygulanan küresel yönetim tekniklerine yer verilmiştir.

Çalışmanın yedinci ve son bölümünde ise araştırmada elde edilen veriler analiz edilerek araştırmanın öne çıkan bulguları değerlendirilmiş ve Türk kamu yönetiminin gelişimine ilişkin önerilerde bulunulmuştur. Çalışma genel olarak değerlendirildiğinde, küreselleşme sürecinde devletin dönüşümü üzerine odaklanmıştır. Bu kapsamda konuya ilişkin tartışmalar küreselleşme sürecinin ekonomi-politik değerleri olan neoliberalizm ve Yeni-Sağ çerçevesinde yürütülmüştür. Çalışmada küreselleşme ve neoliberalizm kavramlarının birbirine neredeyse eşdeğer kavramlar olduğu, bu iki kavram arasındaki ilişkinin ulus-devletleri ve kamu yönetimini etkilediği görülmüştür. Ayrıca küreselleşme ile ulus-devletin birbirini destekleyen ve besleyen yapılar olduğu, bu kapsamda bu kavramların birbirini dönüştürdüğü ve nihayetinde Türk kamu yönetiminin de bu kavramları esas alarak neoliberal politikalar ve Yeni-Sağ çerçevesinde dönüştüğü değerlendirilmiştir.



2. YÖNETİM/ KAMU YÖNETİMİ: KAVRAMSAL ÇERÇEVE VE TARİHSEL SÜREÇ

2.1. Yönetim Kavramı

İlk insanın doğaya karşı verdiği mücadele dikkate alınırsa, yönetim kavramının insanlık tarihi kadar eskilere dayandığı görülür. Ortak amaçları gerçekleştirmek üzere insan gruplarının önce işbirliği yapıp daha sonra aralarında işbölümüne gitmesi yöneten-yönetilen veya lider-izleyiciler gibi kavramları gündeme getirmiştir. Dolayısıyla hayatın her zaman ve her yerinde yönetim olgusu var olagelmıştır (Şimşek ve Çelik, 2018: 3). Ancak köken olarak insanlığın ilk dönemlerine kadar götürülse de yönetimin bir bilim dalı olarak ortaya çıkması yakın zamana rastlar (Ertekin, 1985: 83). İlk dönemlerden bu yana yönetim olgusunun birey ve toplum hayatını organize eden bir sistem olarak değerlendirilmesine karşın, teorik ve uygulamalı çalışmaların nispeten yeni başlaması bu karmaşanın temel nedenlerinden birisini oluşturmaktadır. Ayrıca yönetim konusu ile ilgilenen diğer disiplinlerin konuyu kendi çalışma alanları çerçevesinde değerlendirmeleri, kendi ihtiyaç ve amaçlarına uygun tanımlar geliştirmelerine ve çoğu kez kısmi bakış açısını yansıtan birden fazla tanımın ortaya çıkmasına neden olmuştur (Şimşek ve Çelik, 2018: 3). Nitekim yönetim kavramı zaman zaman farklı anlamlarda kullanılmakta ve kimi zaman süreç, kimi zaman bu sürecin unsurları olan organlar, kimi zaman belli bir bilgi topluluğu, kimi zaman da yöneticiler ve liderler anlamında kullanılmaktadır.

2.1.1. Yönetim

Yönetim “amaçların etkili ve verimli bir biçimde gerçekleştirilmesi için bir insan grubunda işbirliği ve koordinasyon sağlamaya yönelik faaliyetlerin tümü” (Özer, 2018b: 36; Şahin, 2017: 6) olarak tanımlanabilir. Yönetim, “insan ve diğer kaynakları mümkün olan en iyi şekilde birleştirerek, örgütsel amaçlara etkin ve verimli ulaşma” sürecidir. Diğer bir ifade ile yönetim; “iş gücü, sermaye, teknik donanım vb. örgütsel kaynakların, örgütsel amaçları gerçekleştirmek üzere etkin bir şekilde” kullanılmasıdır (Güçlü, 2003: 63). Yine yönetim “belli birtakım amaçlara ulaşmak için başta insan kaynakları olmak üzere, parasal kaynakları, demirbaşları, alet-teçhizat, hammadde ve yardımcı malzemeler ve nihayet zaman faktörünü birbiriyle uyumlu ve etkin kullanmaya olanak verecek kararlar alma ve bunları uygulatma süreçlerinin toplamı” (Şimşek ve Çelik, 2018: 3) şeklinde tanımlanabilir. Dolayısıyla bir örgütte belli bir

amaca ulaşmayı hedefleyen ortak çabaların olması yönetim faaliyetinin de olduğu anlamına gelmektedir.

Yönetimde amaçlara ulaşmak için kaynakların etkin ve verimli bir şekilde kullanılması ve karar mekanizmalarının yerinde işlemesi gibi süreçler önemli olmasına karşın, tüm sürece işlerlik kazandırdığı için temel faktör insan unsurudur (Şimşek ve Çelik, 2018: 4). Zira insan unsuru olmazsa diğer tüm üretim faktörleri yığın olmanın ötesine geçemezler. Klasik yönetim kitaplarında yönetim bir insanın bir taşı tek başına kaldıramayacağı, bir grup insanla birlikte kaldırması-hareket ettirmesi örneği üzerinden tanımlanmaya çalışılmaktadır. Bu noktada yönetimin temel öğeleri ortaya çıkmaktadır. Bunlar insan-grup, etkileme-işbirliği eylemi ve amaç veya amaçlardır. Bu kapsamda bir yönetimden bahsedebilmek için öncelikle insan unsurunun olması, sonrasında ise ortak amacı gerçekleştirmek için bu insanların birlikte hareket etmesi gerekmektedir (Eryılmaz, 2019: 3). Bu çerçevede yönetimi “işbirliğine dayanan ortak grup davranışı” olarak tanımladığımızda, birlikte çalışan kişilerin ortak davranış biçimleri önem kazanmaktadır (Ertekin, 1985: 83).

Yönetim olgusu tarihin başlangıcından beri bütün topluluklarda vardır. Hatta yönetim olgusunun başlangıcı kabile topluluklarına kadar götürülmektedir. İnsanların güvenlik ihtiyacı ve bir arada yaşamaktan kaynaklanan ekonomik ve sosyal ihtiyaçları yönetim faaliyetlerini zorunlu kılmıştır (Bergeron-Barrows ve Barrows, 2017: 40). Bu açıdan biçimsel olan veya olmayan tüm yapılarda bir yönetim faaliyetinden söz etmek mümkündür. Yönetim en küçük sosyal birim olan aileden başlayarak en büyük siyasi otorite olan devlete kadar çeşitli düzeylerde yürütülen faaliyetler bütünüdür. Bu çerçevede yönetimin temel özellikleri şu şekilde özetlenebilir (Eryılmaz, 2019: 4-7):

- Yönetim birden fazla kişinin yer aldığı bir grup içinde gerçekleşir.
- Yönetim planlama, örgütlenme, kaynakları yönetme, koordinasyon ve denetim gibi süreçleri içerir.
- Yönetim formel yapılarda hiyerarşik bir özellik gösterir.
- Yönetim düzenli faaliyetlerden oluşur.
- Yönetim belli bir amacı gerçekleştirmeye yönelik bir süreçtir.

Yönetim kavramıyla ilgili olarak literatürde birçok tanım yer almaktadır. Bu durum farklı çalışma alanlarına sahip olan bilim dallarınca yönetimin de farklı açılardan tanımlanmasından kaynaklanmaktadır. İktisatçılar yönetimi doğa, işgücü,

sermayeyle birlikte bir üretim faktörü olarak görürken; yönetim bilimeiler yönetimi yöneten-yönetilenler arasındaki otorite ilişkisi bakımından ele alırlar. Sosyologlar ise yönetimi sınıf ve saygınlık meselesi olarak değerlendirmektedirler (Özer, 2018b: 36-37). Bu yönüyle farklı disiplinlerde farklı tanımları içerse de yönetim, temelinde insan ilişkilerinin düzenlenmesi açısından evrensel bir kavramdır. Bir başka tanıma göre yönetim bir hedef doğrultusunda beşerî ve fiziki kaynakların seferber edilmesidir (Şahin, 2017: 7). Bu tanımda amaçların gerçekleştirilmesi için yönetim açısından beşerî ve fiziki kaynaklara vurgu yapılmıştır. Yönetimin etkinlik ve verimlilik kavramları çerçevesinde tanımlanması halinde ise, yönetimin nasıl faaliyet göstermesi gerektiğine vurgu yapılmaktadır. Yönetim “değişen çevrede sınırlı kaynakları etkili bir şekilde kullanarak örgüt amaçlarına etkin bir şekilde ulaşmak için başkalarıyla ve birlikte çalışmak” (Şahin, 2017: 7-8) olarak da tanımlanabilir. Bu tanımlar yönetimin; başkalarıyla birlikte çalışma, örgüt amaçlarının gerçekleştirilmesi, etkinlik ve verimlilik arasında denge kurma, sınırlı kaynaklardan en yüksek düzeyde yararlanma ve değişen çevre koşullarını dikkate alma (Şahin, 2017: 8-10) gibi boyutlarını ortaya koymaktadır.

Yönetimle ilgili tanımlamalar sevk-idare, idari sistem ve örgüt olmak üzere üç kavram etrafında toplanmaktadır. Yönetim geniş anlamda başkalarını sevk ve idare etme, başkaları üzerinde otorite kurma ve başkalarına iş yaptırabilme faaliyetidir (Parlak ve Sobacı, 2010: 4). Yönetim kavramının bir başka özelliği de çeşitli ülkelerin yönetim sistemlerini ve usullerini anlatmak amacıyla kullanılmasıdır. Karşılaştırmalı yönetim kavramıyla ifade edilen bu süreç, ülkelerin yönetim yapılarının karşılaştırmalı analizini içermektedir (Parlak ve Sobacı, 2010: 4). Yönetim bilimi ise, “iktisat, işletme, mühendislik ve diğer disiplinlerle güçlü bağları olan beşerî örgütlerin sorunlarını çözümleyen ve karar alma mekanizmalarını inceleyen disiplinler arası bir bilim dalı”dır. Yönetim bilimi genel ve dar anlamda olmak üzere iki açıdan incelenir. Genel anlamda yönetim bilimi örgütlerin idari, sosyal, ekonomik, hukuksal ve beşerî yönleri olmak üzere tüm sorunlarını incelemektedir. Dar anlamda yönetim bilimi ise, sadece kamu yönetimi bilimini içermekte ve kamu kurum ve kuruluşlarının yapısı, işleyişi vb. hususları ele almaktadır (Özer ve Önen, 2019: 1).

Yönetim biliminin özel yönetimleri kapsamayıp kamusal yönünün ağır basmasına rağmen kamu yönetimi bilimi olarak değil de yönetim bilimi olarak

adlandırılması ise tarihsel nedenlere dayandırılmaktadır. 19. yüzyılda kamu yönetiminin idare hukuku dışında tutulması ve idareye ilişkin hususların yönetim bilimi çerçevesinde incelenmesi bu durumun temel nedenlerindendir. Hatta o dönemde yönetim bilimiyle idare hukukunu inceleyen Vivien, yönetimin idare hukukundan ayrı olduğunu belirtmiştir. Bu açıdan bu dönem düşünürleri, idare hukukundan farklı olarak yönetimi sadece hukuksal açıdan ele almak yerine idari ve felsefî açıdan da inceleyerek yönetimin nasıl daha etkili olabileceğini araştırmışlardır. Bu kapsamda yönetim biliminin sosyal bilimlerin bir dalı olarak sevk ve idare bilimi, örgüt bilimi, kamu yönetimi bilimi, tarih bilimi ve sentez bilimi (Özer ve Önen, 2019: 2-3) olduğu söylenebilir.

Yönetimin bilim, sanat ve meslek olma yönleri de yönetime ilişkin tartışmalarda sıklıkla ele alınmaktadır (Şimşek ve Çelik, 2018: 7-8). Yönetimin bilim olma yönü yönetimin her zaman ve her örgütte uygulanabilir nitelikte temel ilkelere sahip olmasıyla açıklanmaktadır. Bu kapsamda yönetim, felsefesi olan ve amaçlara ulaşmak için izlenebilir yol ve yöntemlere sahip olan bir disiplindir. Bilim ise olayları objektif gerçeklere dayanarak açıklar ve geleceğe ilişkin öngörülerde bulunur. Yönetim faaliyetlerinin uygulandığı birimler ve yönetimin kendisi bilimsel çalışmaların da konusunu oluşturur. Gulick'in yönetimin bir bilim dalı olup olmadığı sorusuna ilişkin cevabı oldukça açıklayıcıdır. Gulick yönetimi “çeşitli hedefleri gerçekleştirmek için insanların birlikte neden ve nasıl çalıştıklarını sistemli bir biçimde araştıran ve işbirliği sistemleri olarak örgütlerin insanoğlu için daha yararlı olarak nasıl işletilebileceklerini inceleyen bir bilgi alanı veya manzumesi” olarak tanımlamaktadır. Gulick'e göre yönetim bir dizi kuram halinde organize edilip incelenmeye başlandığından beri bir bilimdir, ayrıca sistematik çalışması nedeniyle yönetim her geçen gün daha çok bilimsel bir nitelik taşımaktadır.

Yönetimin sanat olma yönü yöneticinin yönetsel faaliyetlerde doğuştan taşıdığı liderlik yeteneklerine vurgu yapar. Bu, yöneticinin, yönetime kendinden ne kattığı ile ilgili bir süreçtir. Örneğin karar alma süreçlerinde yönetici elindeki objektif bulgulara göre karar alır. Ancak yöneticinin kişiliği, üretkenliği, ileri görüşlülüğü vb. hususlar kararın niteliğini etkiler. Bu durumda bu niteliklere sahip bir lider daha doyurucu kararlar alırken; diğer yöneticinin kararı etkin bir yönetim için çok yeterli

olmayacaktır. Bu açıdan yönetim sürecinin bilimsel ve sanata ilişkin nitelikler taşıdığını söylemek mümkündür.

Yönetimin meslek olma yönü ise daha çok onun profesyonel tarafıyla ilgili bir durumdur. İşletmelerin sayıca artması, yapı yönünden karmaşıklaşması, küçük işletmelerinden şirketlere doğru genişlemesi, finansman, pazarlama, muhasebe gibi faaliyetlerin yönetim alanına girmesi yönetimin bir meslek olarak icra edilmesini gerektirmiştir. Ayrıca iş bölümü, uzmanlaşma, ileri düzey teknoloji kullanımı gibi değişiklikler sonucunda örgütlerin-işletmelerin büyümesi profesyonel yöneticilere olan ihtiyacı artırmıştır. Tüm bu gelişmeler yönetimin mesleki bir yönünün olduğunu ortaya koymaktadır. Sonuç olarak yönetim toplumsal hayatın devamlılığına dair bir gerekliliktir. Bu yönüyle yönetim insanlığın başladığı andan itibaren gerçekleşen bir süreçtir.

2.1.2. Kamu Yönetimi

Kamu yönetimi genel anlamda “yönetimin belirli sınırları olan özel bir alanı” olarak tanımlanabilir. Genel olarak kamu yönetimi üç temel çerçevede tanımlanır. Bu tanımlamaların birincisi “devlette ya da ona bağlı kuruluşlarda eylemde bulunan kişilerin ve kümelerin davranışlarıyla ilgili alan olduğu” yönündedir. İkinci tanımlama “devletin amaçlarını gerçekleştirecek biçimde örgütlenmiş insan gücü ve araç-gereç ile bunların yönetimini” içerir. Üçüncü tanımlama ise, “kamusal politikaların oluşturulmasında siyasal karar organlarına teknik destek sağlayan ve bu politikaları uygulayan örgütler bütünü” olarak ifade edilebilir. Bu kapsamda kamu yönetiminin en temel fonksiyonu hükümetin günlük işlerinin yürütülmesidir (Özer, 2018b: 42-43). Bu açıdan kamu yönetimi kamu politikalarının oluşturulması ve yürütülmesi süreçlerini içerir. Yapısal bir kavram olarak kamu yönetimi ise devletin örgütsel boyutunu anlatır. Devletler yasalarla belirlenen görevlerini yerine getirmek için çeşitli şekillerde örgütlenmektedirler. Bu yapılanmanın sonucunda oluşan kamu örgütleri devletin yapısal yönünü oluşturur (Özer, 2018b: 43).

Kamu yönetiminin tanımına ilişkin bir başka sınıflandırma ise onun işlev-faaliyet, yapı-örgüt, akademik disiplin ve meslek yönüne ilişkindir (Eryılmaz, 2019: 9). Kamu yönetiminin işlev-faaliyet yanı kamu yönetiminin “halkın temel ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik mal ve hizmetlerin üretimi, kamu politikalarının oluşturulması ve yürütülmesiyle ilgili faaliyetler, kamu hizmetlerinin sunumuna

ilişkin mevzuatın öngördüğü prosedürlerin uygulanması ve yasaları ve idari düzenlemeleri uygulamakla ilgili tüm süreçler ile kamu personelinin eylem ve işlemlerini” kapsar (Eryılmaz, 2019: 10). Kamu yönetiminin yapı-örgüt yanı yürütme erkinin örgütsel görünümünü yansıtır. Bu kapsamda her devlet görevlerini yerine getirmek için bölgesel, ulusal ve yerel ölçekte çeşitli örgütlenmelere gider. İşte bu örgütlü yapı kamu hizmetlerinin yürütülmesi, kamu politikalarının uygulanması ve devlet-toplum ilişkilerinin geliştirilmesini sağlar. Kamu yönetiminin akademik disiplin yanı onun faaliyette bulunduğu kamu bürokrasisini ve mal ve hizmet sunduğu halkla ilişkilerini anlamaya ve geliştirmeye yönelik disiplinel faaliyetleri ifade eder. Bu akademik disiplin sayesinde kamu yönetimi kamu yararına yönelik düşünce, örgüt, personel ve kamu politikaları geliştirebilir. Kamu yönetiminin meslek yanı ise genellikle sistematik bir bilgi üzerine inşa edilmiş bir iş veya uğraş (Eryılmaz, 2019: 11-13) olarak tanımlanır.

Kamu yönetimi yönetim olgusunun kapsamı açısından “dar” ve “geniş” olmak üzere iki şekilde açıklanmaktadır. Geniş anlamda kamu yönetimi, düzenli toplumlarda kamu gücünün örgütlenmesi ve işleyişini içerir. Bu, devletin tüm örgütlerini ve görevlerini içine alan bir tanımlamadır. Dar anlamda kamu yönetimi ise yasama ve yargının dışında kalan yürütmeye dâhil tüm kamu kurum ve kurduruşları ile bunların çalışmalarını ifade eder (Günel, 2006: 307; Parlak ve Sobacı, 2010: 5). Bu açıdan yönetim devlet ve toplum düzeninin temel unsurudur (Günel, 2006: 307). Devlet ve toplum düzeninin varlığı ve sürekliliği ise kamu yönetiminin kesintisiz işlemesine bağlıdır (Parlak ve Sobacı, 2010: 5). Bu sınırlar çerçevesinde kamu yönetiminin unsurları; insan, örgüt, yönetim, kamu politikası, norm düzeni ve mali kaynak ile kamu görevlileri şeklinde sıralanabilir. Bu unsurlardan oluşan kamu yönetimi; resmi otorite, kurallar düzeni, görev farklılaşması, uzmanlaşma, profesyonellik, bireysel yeterlilikler, işbölümüne göre sınıflandırma, hiyerarşik koordinasyon, kural ve kayıtlar aracılığıyla sağlanan süreklilik, formel örgütlenme ve bunlar gibi artırılabilir (Özer, 2015: 9-10) daha birçok özelliğe sahiptir.

Kamu yönetimi tanımlamalarının bu denli geniş ve çok olması bir terminoloji sorunu da yaratmaktadır. Öte yandan bu sorun, yönetime ilişkin terminolojinin karışık olmasından da kaynaklanmaktadır. Bu anlamda hem yönetim hem de örgüt yerine kullanılan birçok kavram vardır. Örneğin yönetim yerine daha önce idare kavramı

kullanılmaktaydı. Günümüzde ise bu kavram idare hukukundan söz edilirken kullanılmaktadır. Benzer şekilde kamu yönetiminin yerine kamu idaresi, yerel yönetimlerin yerine mahalli idareler, örgüt yerine ise organizasyon gibi kavramlar kullanılmaktaydı. Günümüzde bu kavramların kullanımına ilişkin terminoloji sorunu büyük ölçüde giderilmiştir (Şahin, 2017: 22).

Kamu yönetiminin tanımlanmasına ilişkin en temel güçlüklerden birisi de onun diğer disiplinlerle olan ilişkisidir. Bu bakımdan kamu yönetiminin diğer disiplinlerle ilişkisini ortaya koymak onun kendisini tanımlaması açısından önemlidir. Bu anlamda kamu yönetimini diğer disiplinlerden ayıran en temel özellik kamu yönetiminin inceleme nesnesi olarak *devlet* kavramını ele almasıdır (Saklı, 2011: 100). Ancak devletin işleyişi hukuk, işletme, sosyoloji, siyaset gibi disiplinleri de içerdiğinden çalışma alanı olarak devleti ele alan kamu yönetiminin diğer disiplinlerle de etkileşim halinde olması pekâlâ doğaldır. Bu anlamda kamu yönetimi disiplinlerarası bir disiplin olma özelliğine sahiptir. Nitekim araştırmacıların önemli bir kısmı da kamu yönetiminin disiplinlerarası bir disiplin olduğunu kabul ederler (Saklı, 2011: 100-101). Bunun nedeni ise kamu yönetiminin siyaset bilimi, idare hukuku, işletme yönetimi ve sosyoloji bilimi gibi diğer disiplinlerin kuram, yöntem ve yaklaşımlarından yararlanmasıdır.

Bu bağlamda kamu yönetiminin diğer bilimlerle ilişkisi incelendiğinde; siyaset biliminin kamu yönetimine kaynaklık ettiği ve hatta kamu yönetiminin siyaset biliminden ayrılarak ortaya çıktığı görülmektedir. Kamu yönetiminin idare hukuku ile ilişkisi değerlendirildiğinde ise siyaset bilimi kadar olmasa da aynı yönetim alanının iki yönünü oluşturdukları görülmektedir. Bir yanda yönetimin tabi olacağı kuralları ortaya koyan idare hukukuna karşın diğer yanda hukuki kurallara göre işleyen bir kamu yönetiminin aslında birbirine çok yakın iki alanı temsil ettikleri görülmektedir.

Kamu yönetiminin işletme yönetimi ile ilişkisi değerlendirildiğinde, onun da kamu yönetimi gibi çalışma konusu olarak “yönetim” alanını içerdiği görülmektedir. Örgüt yönetimi bağlamında özdeş olmaları bu alanlardan birinde meydana gelecek değişikliğin diğer alana yansması ile sonuçlanmaktadır. Bu kapsamda her iki disiplinin, içeriğini oluşturan konular itibarıyla belli oranda benzeştikleri, bu nedenle işletme yönetiminin kamu yönetimiyle özdeşliğe varacak ölçüde bir yakınlığının bulunduğunu (Saklı, 2011: 99) söylemek mümkündür.

Kamu yönetiminin ilişkide bulunduğu diğer bilim dallarından birisi de sosyoloji ve tarihtir. Sosyoloji insanın tüm sosyal hayatını, kültürel ve politik değerlerini, iktisadi hayata ilişkin bütün ekonomik faaliyetlerini inceleyen bir bilim dalı olması nedeniyle; tarih ise bütün bilim ve disiplinlere bir laboratuvar gibi inceleme alanı sunması bakımından önemlidir. Sosyoloji ve tarih bu özelliklerinden dolayı, toplumdaki yönetim kurumlarının nasıl doğduğu, geliştiği, yenilendiği ya da niçin çöktüğü konusunda sebep-sonuç ilişkilerinin değerlendirilmesi ve geleceğe ilişkin bir perspektif sunma kapasitelerinin bulunması bakımından kamu yönetimi için önemli bilim dallarıdır (Eryılmaz, 2019: 91-95). Bu noktada kamu yönetiminin geleceğine ilişkin değerlendirmelerde bulunan Kettl (1999: 128), kamu yönetiminin iki temel sorunu olduğunu belirtir. Kettl bu sorunlardan birincisinin bilimsel olmaya çalışan disiplinin metodolojik olarak geride kalması olduğunu, ikincisinin ise alanın teorik olarak çalışmasından dolayı çoğunlukla bu çalışma yönteminin onu tanımlamakta yetersiz kalması olduğunu belirtir. Kettl sırf bu özelliğinden dolayı çoğunlukla alana ilişkin yeni ve ilginç fikirlerin alanın dışından geldiğini belirtmektedir.

Sonuç olarak tarihsel açıdan bakıldığında kamu yönetimi alanında birçok disiplin ve geleneğin rol oynadığını ve bu geleneklerin de kamu yönetimini geniş ölçüde etkilediğini söylemek mümkündür. Geçmişte siyaset, ekonomi, hukuk, sosyoloji, psikoloji, antropoloji gibi disiplinlerin içinde yer alan kamu yönetimi; töre, gelenek, felsefi değerler, insan ilişkileri gibi değerlerden de etkilenmiştir. Doğal olarak tüm bu süreçler kamu yönetimi alanının karmaşık bir hale gelmesine neden olmuştur (Ertekin, 1985: 84). Nihai aşamada kamu yönetimi çeşitli bilimlerden yararlanan ve onların kesişme noktasında yer alan bir disiplindir. Bundan dolayı kamu yönetiminin müstakil bir bilim dalı olmaktan öte çeşitli disiplinlerin bir karışımı olduğu daha çok vurgulanmaktadır (Eryılmaz, 2019: 97).

Kamu yönetimi disiplini dünyadaki gelişmelerden bağımsız düşünülemez. Bu açıdan kamu yönetimi disiplini de dünya genelinde hâkim olan düzen ve yapılanma çerçevesinde gelişmektedir. 1945-1980 yılları arasında altın yıllarını yaşayan kamu yönetimi disiplini 1980’li yıllarla birlikte küreselleşmenin de etkisiyle yeni bir dünya düzeninin kurulmasıyla sönümlenmeye başlamıştır. Kamu yönetiminin geçirdiği bu süreç, Yeni-Sağ politikaların etkisiyle işletmecilik esaslı örgüt yönetimi yaklaşımının kamu yönetiminin temel inceleme alanı olan “devlet”in önüne geçmeye (Güler, 1994:

3-8) çalışmasıyla açıklanmaktadır. Kettl (1999: 128) ise kamu yönetimindeki bu zayıflamanın İkinci Dünya Savaşından sonra hissedilmeye başladığını belirtmektedir. Kettl küresel politikalarla ilgili olan bu sürecin kamu yönetimi ve bürokrasinin kendi doğasından da kaynaklandığını belirtmekte ve siyasetin kendisine ekonomi alanında yer edinmesine karşın, kamu yönetiminin daha karmaşık bir süreç olan yönetim alanında var olmaya çalıştığını vurgulamaktadır.

Kamu yönetimine ilişkin temel konulardan biri de onun özel sektör yönetimiyle karşılaştırılmasıdır. Genellikle kamu ve özel sektör yönetimi karşılaştırmalarında özel sektör uygulamalarının daha etkin ve verimli olduğu kabul edilmektedir. Ancak yönetim biliminin bir alt dalı olmaları nedeniyle her iki yönetim türünde de farklılıklar kadar benzerlikler de söz konusudur (Parlak ve Sobacı, 2010: 8). Son zamanlarda yaşanan gelişmeler nedeniyle, kamu yönetiminde ortaya çıkan yeni yaklaşımlar ve yönetim alanında farklı ihtiyaçların belirmesiyle iki kesim arasında işbirliği ve benzeşmenin arttığı görülmektedir. Öyle ki kamu yönetiminde klasik anlayıştan kamu işletmeciliği anlayışına doğru bir evrilme yaşanmış ve bu çerçevede işletme temelli yaklaşımlar olarak toplam kalite, performans yönetimi, stratejik yönetim gibi yaklaşımlar kamu yönetimine hâkim olmaya başlamıştır. Bu durum kamu ve özel sektör yönetimini birbirine daha çok yaklaştırmış ve uygulamada da benzer süreçleri yürütmelerine neden olmuştur (Parlak ve Sobacı, 2010: 8). Kamu ve özel sektör yönetimi arasındaki en büyük ve en temel fark ise kamu yönetiminin kamu yararını, özel sektör yönetiminin ise kâr maksimizasyonunu önceliklemesidir (Şahin, 2017: 10). Tüm bu benzerliklere karşın kamu yönetimiyle özel sektör yönetimi arasındaki farklılıkları kısaca şöyle özetlemek mümkündür (Özer, 2015: 12-15; Parlak ve Sobacı, 2010: 8-9):

- Kamu yönetiminin kuruluşu, örgütlenmesi, çalışma koşulları, görev ve yetkileri, hak ve yükümlülükleri yasalarla düzenlenmiştir. Özel kesimde de yasalar vardır ancak nispeten daha ayrıntısız ve sayıca daha azdır.
- Kamu kurum ve kuruluşları aldıkları kararlar ve yürüttükleri faaliyetlerden dolayı hem halk hem de çeşitli denetim organları tarafından yoğun bir denetim altındadırlar.
- Kamu yönetimi ve özel sektör, amaçları bakımından da ayrılmaktadırlar. Kamu yönetimi kamu yararını, özel sektör ise kâr maksimizasyonunu hedefler.

- Kamu yönetimi amacını gerçekleştirmek için kamu gücünden yararlanmakta ve tek taraflı kararlar alabilmektedir. Özel sektörün ise karşılaştığı kişilerle arasında eşitlik yoktur ve aralarındaki ilişki hukuksal eşitlik ilkesine dayanmaktadır.
- Özel kesim yöneticileri kamu kesimindeki yöneticilere göre daha fazla serbestliğe sahiptirler. Dolayısıyla örgütün ihtiyaçlarına yönelik daha fazla çözüm üretebilirler.
- Kamu ve özel sektör yönetimindeki bir diğer fark ise kamu çalışanlarının yasalara karşı sorumlu olmalarıdır. Yani işlerin istenilen sonucu vermemesi durumunda kural olarak kamu çalışanının sorumluluğu yoktur.

Sonuç olarak kamu yönetimi; yönetim biliminin altında yer alan bir disiplin olsa da devlete ilişkin üstlendiği görev bakımından önemli bir alanı oluşturmaktadır. Faaliyet alanının genişliği, ilişkide bulunduğu disiplinlerin çokluğu, kamu yararı gibi genel ve geniş bir amacı taşıması, ekonomiden insan faktörüne kadar oldukça geniş bir çalışma alanına sahip olması ve devletin tüm işlevlerinin icra edildiği devasa bir alan olması nedeniyle kamu yönetimi temel bir disiplindir.

2.2. Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişimi

İnsanların topluluklar halinde yaşamaya başlamasıyla ortaya çıkan yönetim olgusu ilk çağlardan günümüze pek çok düşünürün ilgisini çekmiştir. Kökeni Antik Yunan'a ve Roma'ya kadar uzanan yönetim olgusu devlet idaresiyle eş tutulmuştur (Cesur, 2020: 770). Yönetim olgusuna ilişkin ilk yazılar tarih öncesi dönemlere kadar uzanmaktadır. Ayrıca Mısır, Babil, Eski Çin, Yunan ve Roma medeniyetleri de yönetime ilişkin önemli bilgiler vermişlerdir (Yücel-Batmaz, 2019b: 27). Devletin daha iyi işlemesini sağlayacak ilke, usul, kural, davranış ve kurumları esas alan yönetim kavramı etik, siyaset ve felsefe gibi birçok bilimin çalışma alanını oluşturmuştur. Ayrıca birçok düşünür ve siyaset bilimci de çalışma konusu olarak yönetim kavramını ele almıştır. Konfüçyüs (M.Ö. 551-479), Sokrat (M.Ö. 470-399), Platon (M.Ö. 427-347), Aristo (M.Ö. 384-322), İbn Haldun (1332-1406), Nizam'ül Mülk (1018-1092), Machiavelli (1469-1527) bu düşünürlerden bazılarıdır (Eryılmaz, 2019: 33-34). Tarihsel olarak bu kadar eski bir geçmişe sahip olmasına karşın kamu yönetiminin gelişimi bu bölümde günümüz modern dönem yapılanmasına kaynaklık eden 15. ve 16. yüzyıllardan itibaren ele alınacaktır.

2.2.1. Kamu Yönetiminin Gelişiminde Kameral Bilimlerin Etkisi

Kamu yönetiminin tarihi çok eskilere dayanır. Yönetim, insanların toplum olarak bir arada yaşaması ve bu toplumun nasıl idare edileceği ile ilgili olarak gelişen bir süreçtir. Amerika ile karşılaştırıldığında Avrupa'da kamu yönetiminin gelişimi daha eskilere gider. 16. ve 17. yüzyıllarda Almanya (Prusya) ve Fransa'da mutlakiyetçi devletlerin ortaya çıkması kamu yönetimi disiplininin ayrı bir araştırma alanı olarak ele alınmasına neden olmuştur. Bu dönemde, ekonomik ve askeri alandaki gelişmelerin ancak mutlakiyetçi devletler tarafından sağlanabileceğine ilişkin beklenti (Kalfa, 2011: 405; Yücel-Batmaz, 2019b: 42) devletin daha iyi nasıl yönetilebileceğine ilişkin tartışmaların da yoğunlaşmasına neden olmuştur.

Modern anlamda kamu yönetimi ve kamu hizmetlerinin arka planında *kameralizm* düşüncesi ve pratiği yatmaktadır (Eryılmaz, 2019: 34). Bu açıdan Avrupa'da yönetim biliminin ortaya çıkmasında Kameral Bilim Kürsüleri önemli bir role sahiptir. Avrupa üniversitelerinde yönetim üzerine incelemeler yapmak amacıyla ilki 1729 yılında Prusya'da (Kalfa, 2011: 406) açılan bu kürsüler yönetim biliminin akademik ve bilimsel yönden sağlam temeller üzerine oturmasını sağlamıştır. Prusya'da ortaya çıkan Kameral Bilim Kürsüleri aracılığıyla devletin işleyişine yönelik akademik faaliyetler de yürütülmüştür. Bu anlamda bu kürsüler bir kamu yönetimi okulu gibi işlev görmüş ve devlette görev yapacak kişilerin yetiştirilmesinde de önemli roller üstlenmişlerdir (Usta ve Akıncı, 2018: 68). Bu kapsamda Avrupa'da doğan yönetim biliminin Kıta Avrupası geleneğinin de etkisiyle üniter ve merkeziyetçi yönetim anlayışı çerçevesinde geliştiğini söylemek mümkündür.

Kameralizm temelde kamu yönetiminde merkeziyetçiliği amaçlamaktadır. Bu nedenle monarşiyi de hararetle savunmaktadır. Bu açıdan kameralizme bir mutlak monarşi tesisi olarak bakanlar da vardır. Güçlü bir merkezi monarşinin kurulması için kameralistler şu hedeflere yönelmişlerdir (Hocaoğlu, 1997: 375-376):

- Âdem-i merkeziyetçi yönetimlerin tasfiye edilerek merkezi yönetimlerin güçlendirilmesi,
- Dünyevi ve uhrevi gücü elinde bulunduran ve merkezi yönetimin önünde büyük engel teşkil eden kilisenin otoritesinin tasfiye edilmesi,
- Zengin ve özgür bir orta sınıfın oluşturulması.

Tüm bu özellikler merkezi bir yönetimin geliştirilmesine ilişkin düzenlemelerdir. Kameralizm merkezi devletin gücünü artırmak için geliştirilen devlet yönetimi bilgisi ve tekniğidir. Kameralizme göre devlet, belirleyici tek etkidir. Önemli olan devletin çıkarlarıdır ve devlet her şeyin üstündedir. Bu anlamda kameralistler devletin hizmetkârlarıdır (Eryılmaz, 2019: 34). Kameralizme göre devletin iki temel amacı vardır. Bunlar refah ve güvenliğin sağlanmasıdır. Ancak bu amaçlar Aristoteles'in "iyi hayat" anlayışı ile karıştırılmamalıdır (Usta ve Akıncı, 2018: 71). Devletin görevi olarak belirlenen refah ve güvenlik ilkeleri "iyi hayat"ın amacı iken, kameralist devletin ön şartıdır.

Kameralizm, yöneticiye ekonomik tavsiyelerde bulunmak ve böylece devleti ekonomik bir model üzerinden yönetmek üzerine kurgulanmıştır (Demir, 2020: 130). Bu amaçla kameralistler merkezi idareyi güçlendirmek için eskimiş yapılara karşı mücadele vermiş ve zengin ve geniş bir orta sınıf oluşturarak bu kesimleri merkezi yönetime bağlamış, böylelikle bunlardan tahsil edilecek vergilerle de devletin gelirlerinin artırılmasını amaçlamışlardır (Hocaoğlu, 1997: 375-376). Bu açıdan kameralizm, merkantilizmin Almanların ve Avusturyalıların görüşlerine göre yorumlanış (Demir, 2020: 130) biçimini oluşturmaktadır.

Kameralizmin özünü oluşturan ve temelde bir ekonomi sistemi olan merkantilizm ulusun zenginliğinin ve gücünün artırılması amacıyla yönelik olarak kurgulanmıştır. Bu anlamda Kameralizmin coğrafi keşiflerle doruk maktasına ulaştığı söylenebilir. Özellikle ticaret aracılığıyla zenginlik kaynaklarının bir ülkeden diğerine aktarılması bu zenginliğin yer değiştirmesine neden olmuş ve bir ulus kaybederken diğerinin zenginleşmesi sağlanmıştır (Demir, 2020: 127-128). Bu nedenle kameralizm, büyük ölçüde siyasi amaçlar için üretilmiş bir ekonomik sistem olan merkantilizmin yönetim alanına aktarılması esasına dayanmaktadır.

2.2.2. Avrupa'da Kamu Yönetiminin Gelişimi

Avrupa'da kamu yönetiminin gelişimine katkıda bulunan ilk isim Fransız yazar Charles Jean Bonnin (1772-1812)'dir. 19. yüzyılda Fransa'da Napolyon'un devleti yeniden yapılandırmak için geliştirdiği idari reformlara destek niteliğinde de olan Bonnin'in çalışmaları bu reformlara önemli katkılar sağlamıştır. Bu açıdan Bonnin'in 1812'de yazdığı üç ciltlik "Kamu Yönetiminin İlkeleri" (Principles D'administration Publique) isimli kitabı kamu yönetiminde önemli bir yere sahiptir. Bu kitabın özelliği

kamu yönetimine yönelik 68 genel ilkenin ayrıntılı bir biçimde ele alınması ve kamu yönetimi adıyla yayımlanan ilk kitap olmasıdır (Eryılmaz, 2019: 35). Bonnin çalışmasında kamu yönetimini kişinin toplumla ilişkisinin bilimi olarak ortaya koymuş ve kamu yönetimini geniş anlamda ele almıştır. Bonnin kamu yönetimini “sosyal bir olgu ve onun uygulanması” biçiminde yorumlamış ve kamu yönetimini ekonomi, siyaset, sosyoloji, hukuk gibi bilimlere de kapsayacak şekilde geniş bir bilimsel taban oluşturacak şekilde incelemiştir (Saklı, 2011: 103). Bonnin’in bu yaklaşımından devlet faaliyetleriyle ilgili bütün bilim dallarının kamu yönetiminin içinde değerlendirildiği anlaşılmaktadır.

Avrupa’da kamu yönetimi literatürüne katkıda bulunan bir diğer isim Louis Antoine Macarel’dir. Fransız kamu yönetiminin önde gelen isimlerinden olan Macarel, eserlerini idare hukuku alanında vermiştir. Macarel’in kamu yönetimini idare hukuku temelli olmaktan ziyade, idare hukukunu yönetsel ilkeler temelinde incelemiş olması (Cesur, 2020: 771; Karasu, 2004: 228) kendisine ayrı bir konum kazandırmıştır.

Alexandre Françoise Aguste Vivien de Avrupa’da kamu yönetimi disiplinine katkı sağlayan bir başka yönetim bilimcidir. Vivien’in 1850 yılında yayımlanan iki ciltlik “Yönetsel İncelemeler” başlıklı çalışması kamu yönetiminin bağımsız bir disiplin olarak ortaya çıkması açısından önemli bir eserdir. Fransız kamu yönetiminin önemli isimlerinden olan Vivien yasama-yürütme-yargı erklerinden olan yürütmeyi; ulusun genel çıkarlarına yönelik olarak siyasi, kamu hizmetlerinin etkili sunumu açısından da yönetsel olarak değerlendirmektedir. Vivien’in, bu yaklaşımıyla Wilson’dan 35 yıl önce siyaset-yönetim ayrımını ele aldığı görülmektedir. Bu devirde Vivien’in etkisiyle 1848 yılında yönetim okulu kurulmuştur (Saklı, 2011:104; Yücel-Batmaz, 2019b: 44). Vivien’in bu çalışması siyaset-yönetim ayrımı konusunun ele alındığı ilk çalışma olarak değerlendirilmektedir (Saklı, 2011: 104).

Alman Lorenz Von Stein (1815-1890) de 19. yüzyılın ikinci yarısında Avrupa’da kamu yönetimine yönelik ilk çalışmaları yapan öncülerden sayılmaktadır. Kamu yönetiminin diğer bütün bilimlerin tacı olduğunu ve onları birleştirdiğini ifade eden Stein, kamu yönetiminin vatandaşların özgürlüğünü garanti etmek için, bütün insan bilgisini kullanması gerektiğini savunmaktadır. Stein’in devlet anlayışı Hegel’e dayanmakta, öyle ki Hegel’in görüşleri Stein’de hayat bulmaktadır. Stein, devleti

anayasa ve idare olarak ikiye ayırmaktadır. Ona göre anayasa tarafından yasal güvence altına alınan bireyin siyasi özgürlüğü, olumsuz gelişmelere karşı sosyal devlet yönetimi tarafından korunmalıdır (Saklı, 2013: 289).

Avrupa’da kamu yönetiminin gelişimine katkıda bulunan bir diğer isim de Alman Hukukçu Johann Caspar Bluntschli (1808-1881)’dir. Bluntschli 1864’te yazdığı “Politik” adlı eserde kamu yönetiminin siyasetten ve idare hukukundan ayrı olarak ele alınması gerektiğini belirtmektedir (Saklı, 2011: 105). Buna göre siyaset kamu yönetimi için görevler belirleyecek ancak yönetimin alanına girmeyecektir. Wilson üzerinde de önemli etkide bulunan Bluntschli, bürokrasinin güçlenmesi ve politikleşmesini riskli bulmaktadır. Bu nedenle önlem olarak siyasetin kamu yönetiminin dışında kalması için üst düzey yöneticilerin siyasi eğilimli olmalarını ve göreve gelen siyasetçilerle gelip onlarla birlikte ayrılmasını uygun bulmaktadır (Saklı, 2013: 289-290). Devrinin önde gelen hukukçularından olan Bluntschli’nin ünlü “organik devlet kuramı” na göre devletin bütünü ve parçaları arasında uyum olması gerekmektedir. Kendilerinin devleti daha iyi anlamak için kamu hukuku ve siyaset bilimi biçiminde ikiye ayırıp incelediklerini, bunların yanında; uluslararası hukuk, idare (kamu yönetimi), güvenlik ve politik istatistik gibi pek çok branşı ortaya koyduklarını ifade etmektedir. Kamu yönetimi kuramını; anayasa-idare, yasama-yürütme ve siyaset-yönetim dikotomilerini kullanarak incelemiş olan Bluntschli “siyaset idarenin yardımı olmadan hiçbir şey yapamaz” demek suretiyle (Saklı, 2011: 105) kamu yönetiminin önemine vurgu yapmıştır.

Avrupa’da yönetimin geliştirilmesine katkı sağlayan kuramcılardan biri de Fransız Maden Mühendisi Henri Fayol (1841-1925)’dur. Fayol 1916 yılında yayımlanan “Genel ve Endüstriyel Yönetim” (General and Industrial Management) isimli eserinde yönetimin her yerde uygulanabilecek ilkelerinden bahsetmiştir. Fayol’a göre işletmelerde teknik, ticari, mali, muhasebe, güvenlik ve yönetim işleri olmak üzere altı grup iş bulunmaktadır. Bu işlerden en önemlisi ise yönetim işleridir. Fayol yönetim sürecinin beş temel fonksiyona sahip olduğunu belirtir. Bunlar; planlama, örgütleme, kumanda, koordinasyon ve denetim-kontroldür. Yönetim bilimine kazandırdığı bu beş fonksiyondan dolayı Fayol’un yaklaşımı “fonksiyonel” olarak ele alınmakta ve kendisi de Fonksiyonel Yönetim akımının öncüsü (Eryılmaz, 2019: 36-37) olarak kabul edilmektedir.

Alman bir sosyolog olan Max Weber (1864-1920) ise kamu yönetimine Bürokrasi Yaklaşımı'yla katkıda bulunmuştur. Weber, geliştirdiği “yasal-rasyonel bürokrasi” modeliyle kamu yönetimine önemli katkılar sağlamıştır. Weber'e göre bürokrasi otorite, yazılı kurallar, hiyerarşi, işbölümü, dosyalama, gayri şahsilik biçiminde yapılanmıştır (Eryılmaz, 2019: 37) resmi bir örgütlenme biçimidir.

Avrupalı bu kuramcılar kamu yönetimi disiplininin temellerinin atılmasında ve disiplinin gelişmesinde temel bir rol üstlenmişlerdir. Buna karşın kamu yönetimi disiplini doğup geliştiği Avrupa'da çeşitli sebeplerle bir dönem duraklama eğilimi de göstermiştir. Kamu yönetimi disiplini de her disiplin gibi içinde bulunduğu toplumsal, siyasal ve ekonomik olaylardan etkilenmekte ve yeni süreçlere evrilmektedir. Bu anlamda Avrupa'da 18. ve 19. yüzyıllarda Fransız Devriminin ardından yaşanan gelişmeler kamu yönetimini de etkilemiş ve kamu yönetiminin Kıta Avrupası'nda yerini almasına yardımcı olmuştur (Selvi, 2020: 63). Fransız ve İngiliz Devrimleri sonrası hak ve özgürlüklerin korunması devletin temel görevlerinden biri haline gelmiştir. Hak ve özgürlükler, anayasayla güvence altına alınmak istenmiş ve böylece devlet yönetiminde hukukun ağırlığı artmıştır. Bu durum kamu yönetiminin Kıta Avrupası'nda hukukun etkisi altında kalarak yavaşlamasına neden olmuştur (Kalfa, 2011: 406). Bu dönemde devleti hukuk kavramı temelinde ele alan yaklaşımlar benimsenmiştir. 19. yüzyılda hukuka bağlı yönetim ilkesinin ortaya çıkması idare hukukunun gelişmesini sağlamıştır. İdare hukukunun gelişmesi ise kamu yönetimi öğretiminde bir duraklamaya neden olmuştur. Alman Lorenz Von Stein (1815-1890) gibi yazarlar bunu önlemeye çalışmışlarsa da başarılı olamamışlardır. Böylece yönetimle ilgili konular önceleri ahlak ve siyaset çerçevesinde ele alınırken, sonrasında başta Almanya ve Fransa olmak üzere diğer Kıta Avrupası ülkelerde idare hukuku (Eryılmaz, 2019: 36) etkin olmaya başlamıştır.

Kamu yönetiminin doğduğu yer olmasına karşın 19. yüzyılın başında Fransız kamu yönetimi yazınında yaşanan gerileme ise kamu yönetimi için kayıp yıllar olarak değerlendirilmektedir. D. W. Martin bu kaybın sebeplerini yönetimde siyasallaşma ve birikime sahip çıkılmaması olarak belirtir (Karasu, 2004). 19. yüzyılda idare hukukunun önemli bir gelişim göstermesi, kamu yönetiminin akademik örgütlenmede bağımsızlığını kazanamamış olması, kamu hukukçularının kamu yönetimini kendi çalışma alanı olarak belirlemeleri disiplinin zayıflamasının nedenlerinden birkaçıdır.

Ayrıca bu dönemde Amerika'nın bu disiplinin yaygınlaşmasında özellikle 1940'lardan sonra belirleyici bir rol üstlenmesi ve bu yazının Fransızlar dâhil ilgili alan tarafından sahiplenilmemiş olması hatta yok sayılması kamu yönetimi disiplininin zayıflamasının temel nedenlerini oluşturmaktadır.

Avrupalı yönetim bilimci Fayol'un "Sınai ve Umumi İşlerde İdare" isimli eserinde 19. yüzyıl yönetim bilimcilerden hiçbirisine; Fransız kamu yönetimi B. Gournay'ın "Yönetim Bilimine Giriş" adlı kitabında Bonnin veya Vivien'e hiç yer vermemesi (Karasu, 2004: 235-239) disiplinin öncülerinin görüşlerinin görmezden gelinmesine neden olmuştur. Aynı şekilde Amerikan yazını da -Leonard White'ın dışında- Fransız yazınına ilgi göstermemişlerdir. Benzer şekilde Türk kamu yönetiminin de Fransız kamu yönetimine gereken ilgiyi göstermediğini söylemek mümkündür. Bu süreçte Türk idare hukuku ve Türk modernleşme hareketleri yoğun bir şekilde Fransa'nın etkisiyle gelişirken (Karasu, 2004: 239) kamu yönetimi yazını bu ilgiden uzak kalmıştır. Sonuç olarak kamu yönetimi yazını idare hukukunun geliştiği dönemde gerilemiş ve bu dönemde yönetsel olaylar hukuk çerçevesinde açıklanmaya çalışılmıştır.

2.2.3. ABD'de Kamu Yönetiminin Gelişimi

Pek çok kaynakta kamu yönetimi disiplininin 19. yüzyılın sonu ve 20. yüzyılın başlarında geliştiği kabul edilmektedir. Woodrow Wilson'un (1856-1924) 1887 yılında yayımlanan "İdarenin İncelenmesi" adlı makalesi ise birçok yönetim bilimci tarafından kamu yönetiminin başlangıcı olarak kabul edilmektedir (Al, 2019: 539; Eryılmaz, 2019: 38; Kalfa, 2011:406). Oysa bu kabul, söz konusu makalede yönetim ve siyasetin ayrı bir alan olarak ele alınmaya çalışılmasından kaynaklanmaktadır (Kalfa, 2011:406).

Wilson makalesinde yönetim biliminin Almanya ve Fransa gibi ülkelerde üniter ve merkezi yapıyı esas alan bir anlayışa göre geliştirildiğini ancak bu bilimin Amerikalıların ihtiyaçlarına cevap verebilmesi için üniter ve sade bir devlet yapısı yerine karmaşık ve çeşitli kalıplara giren bir devlet ile âdem-i merkeziyetçilik esaslarına dayanan bir yönetim sistemine uydurulması gerektiğini belirtir (Wilson, 1961: 57). Wilson idare biliminin Avrupa'da doğduğunu, kullandığı dil ve düşünce yapısı itibarıyla İngiliz ve Amerikan sistematğine benzemediğini, Fransız ve Alman profesörleri tarafından geliştirilen bu ilmin kendi mevcut yönetim yapılarına da

uymadığını, dolayısıyla bu disiplinden yararlanılacaksa onun bürokrasiden arındırılarak daha özgürleştirilmesi yani “Amerikalılaştırılması” gerektiğini belirtmektedir (Wilson, 1961: 57).

Wilson makalesinde siyaset ile yönetimin ayrı alanlar olduğunu vurgular. Siyaset-yönetim dikotomisi olarak da adlandırılan bu yaklaşım; siyasetçilerin karar vericiler, idarecilerin de bu kararları uygulayıcılar olduklarını, dolayısıyla birbirlerinin alanlarına karışmamaları gerektiğini belirtir (Eryılmaz, 2019: 38-39; Saklı, 2013: 286). Kamu yönetimi literatüründe yaygın bir kabul gören bu görüşe karşın Al (2019: 539), Wilson’un nihai amacının siyaset-yönetim ayırımını ortaya koymak ya da kamu yönetiminin doğuşunu ele almak olmadığını ileri sürmektedir. Zira Wilson bu makalesi ile Avrupa’da gelişen kamu yönetimi disiplininin Amerika’ya nasıl uyarlanacağını araştırmaktadır. Bu açıdan Al (2019: 539), Wilson’un çalışmasının siyaset-yönetim ayırımından ziyade kamu reformu üzerine yazılmış bir çalışma olarak değerlendirilmesi gerektiğini savunmaktadır. Avrupa’nın idari tecrübesini Amerika’ya uyarlamak amacıyla yazılan bu çalışmanın kamu reformu kapsamında değil de siyaset-yönetim ayrımı açısından değerlendirilmesinin Wilson için şanssızlık olduğunu ifade eden Al (2019: 540), bu tezini Wilson’un “çeyrek asırlık akademik hayatında idare alanında yayınladığı tek makale” savunusuyla güçlendirmektedir.

Disiplinin tarihsel süreç içindeki gelişimini değerlendiren çalışmalarda ise, Wilson’un, kamu yönetiminin kurucusu olmaktan ziyade; açtığı ve detaylarını ortaya koyduğu çalışmalarla yönetim biliminin gelişmesine katkıda bulunduğu ve bu kapsamda bu yolda giden Amerikalı yönetim bilimciler tarafından kamu yönetimi biliminin 20. yüzyılın başlarında geliştirildiği ifade edilmektedir (Selvi, 2020: 60). Öte yandan siyaset-yönetim ayrımının ne ABD’li ne de Fransız kamu yönetimcilerinin buluşu olduğu; bu ikilik fikrinin Montesquieu’nun kuvvetler ayırımına kadar gittiği de literatürde sıkça belirtilmektedir. Bu bağlamda yönetimin bağımsız bir olgu olarak ele alınması fikrinin 19. yüzyılda güçler ayrılığı doktrininin yerleşmesi ile gelişmeye başladığı söylenebilir (Karasu, 2004: 231).

Wilson’un siyaset-yönetim dikotomisini esas alan bu yaklaşımını takip eden süreç, kamu yönetiminin siyasetten ayrı bir disiplin olarak ele alınmasını sağlamıştır. Frank J. Goodnow (1859-1939), siyaset-yönetim ayrımını kesin bir şekilde savunan düşünürlerden birisidir. Bu konudaki en önemli çalışmayı 1900 yılında yayımlanan

“Siyaset ve Yönetim” isimli kitabı ile yapmıştır. Goodnow çalışmasında siyasetin karar mercii, yönetimin ise teknik bir hizmet alanı olarak siyaseten alınan kararları uygulama birimi olduğunu belirtmektedir. Goodnow’a göre siyaset devletin politika ve amaçlarının belirlenmesi, yönetim ise bu amaçların yerine getirilmesine ilişkin eylemlerin yürütülmesiyle ilgilidir. Bu açıdan siyaset idareyi denetlemeli ancak bu denetim sınırlı tutulmalıdır (Özer, 2018b: 62-63). Kamu yönetiminde siyaset-yönetim dikotomisine ilişkin en fazla çalışma ABD’de yapılmıştır. Burada da Wilson ve Goodnow bu sürece en fazla katkı veren isimlerdir. Bu kuramcılarının dışında diğer yönetim bilimcilerin de sürece katkıları kısaca şöyle özetlenebilir:

Gulick Kamu yönetimi ile politikanın ayrılamayacağını, kamu yönetimi uzmanlığının politikalardan geçtiğini, politikadan arınmış bir yönetim anlayışının güçsüz bir kamu yönetimi ortaya çıkaracağını ve kamu yöneticilerinin kamu politikalarını anlayan, koordine eden ve yönünü çizen (Özer, 2018b: 64) insanlar olduğunu belirtmektedir.

Willooghby “Modern Devletin Yönetimi” isimli çalışmasında yönetimin yasama, yürütme, yargı, yönetim ve seçim olmak üzere beş fonksiyonunun olduğunu belirtmektedir. Özel ve kamu yönetimi arasında benzerlikler olduğunu belirten Willooghby 1927 tarihli “Kamu Yönetimi İlkeleri” isimli çalışmasında yönetime ayrı bir statünün verilmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Willooghby politika yapımının siyasetçilerin işi olduğunu, kamu yöneticilerinin ise tarafsız kişiler olarak politikaları uygulamaları ve verimliliği artıracak politikaları benimsemeleri (Özer, 2018b: 64-65) gerektiğini belirtmektedir.

Leonard D. White (1891-1958), büyük buhranın başladığı 1926’lı yıllarda “Kamu Yönetiminin İncelenmesine Giriş” isimli kitabı yazmıştır. Söz konusu kitap o dönemde kamu yönetimine tahsis edilmiş tek eser olması nedeniyle önemlidir. White siyaset ve yönetimin ayrı olarak ele alınması gerektiğini belirtmiş ve kamu yönetiminin temel misyonunun tasarruf ve verimlilik olduğunu vurgulamıştır (Yücel-Batmaz, 2019b: 31).

1940’lı yıllardan itibaren ise kamu yönetiminin sadece bir yönetim mekanizması olarak değil siyaseti de inceleyen bir bilim dalı olarak ele alınması gerektiği anlayışı yaygınlaşmıştır. Bu dönemin düşünürlerinden olan Paul Appelby 1945’te yazdığı “Büyük Demokrasi” isimli kitabında siyaset ve yönetim dikotomisinin

anlamli olmadigini ve bunun bir hayal doldugunu belirtmektedir. Appelby'e göre kamu yönetiminde siyasetin etkisi bürokratik gücün denetlenmesi için gereklidir. Bu etki bürokraside atamalar ve alınan kararların uygulanmasının sağlanması şeklinde olabileceği gibi bazı çıkar gruplarının yönetimi etkilemeleri şeklinde de olabilir ( zer, 2018b: 65).

Herbert Simon ise “İdari Davranış” isimli kitabında siyaset ile yönetimin kesin bir şekilde birbirinden ayıramayacağını, bu iki bilim dalı arasındaki ilişkinin kamu politikası yapım süreci ile ortaya çıktığını ifade etmektedir. Simon siyaset-yönetim ayrımının gerçekçi olmadığını, aksine yöneticilerin uzmanlıklarının kamu politikalarının belirlenmesinde önemli katkıları olduğunu, bu nedenle onları kamu politikaları yapım sürecine daha fazla katmak gerektiğini söyler. Simon klasiklerin siyaset-yönetim ayrımına karşılık değer ve gerçek ikilemini  ne sürmektedir. Ona göre değerlerin doğruluğu deneysel olarak kanıtlanamaz ancak gerçek denemeye tabi tutulabilir ( zer, 2018b: 65).

Dwight Waldo'nun bu sürece yönelik değerlendirmeleri ise kamu yönetiminde dönüm noktası niteliğindedir. Waldo siyaset-yönetim ayrımını gerçekçi bulmaz. Ona göre ayrılmış kuvvetler arasında rekabet yerine işbirliğinin hâkim olması gerekir. Zira bu, demokrasinin ruhuna daha uygundur. Waldo seçmenlerin kaygı ve değerlerini payla mayan apolitik ve tarafsız yönetimin demokratik de olamayacağını söyler ( zer, 2018b: 66). Waldo bu sistemin yönetimde bürokratik se kinciliğe sebep olacağını belirterek, demokrasi düşüncesinin idari kurumlara nüfuz etmesi ve bu kurumların toplumun sorunlarını çözerken yönetilenlerin rızasına başvurması gerektiğini belirtmektedir.

Sonuc olarak kamu yönetimi alanında kamu yönetiminin bağımsız bir disiplin olması adına yeni bir anlayış değişikliği yaratmak için yürütülen siyaset-yönetim dikotomisi disiplinin kimlik krizi tartışmalarının da kaynağını oluşturmuştur. Söz konusu bu ikilem 19. yüzyılda Amerika'da yağma (spoils) sistemi yerine liyakati hâkim kılmaya yönelik “siyasal istismarcılığa karşı sava alım” kampanyasının bir ürünüdür. Ayrıca bu ikilem ABD ile ba lamı  gibi görünse de esasen ilk olarak Avrupa'da Fransa'da dile getirilmiştir ( zer, 2018b: 55). Tüm bu gelişmelerin bir sonucu olarak Wilson'la ba layıp 1940'lı yıllara kadar kamu yönetimi disiplini siyaset-yönetim ayrımında değerlendiren bu yaklaşım kamu yönetimi üzerinde

kısıtlayıcı bir etki yaratmıştır. Bu tartışmaların bir sonucu olarak 1940'lı yıllarda ise kamu yönetiminin sadece yönetim mekanizmasını değil siyaset bilimini de inceleyen bir bilim dalı olması gerektiği ortaya çıkmıştır (Özer, 2018b: 69). Bu süreçte devletin küçültülmesi ve etkinleştirilmesi, kamu ile özel kesim arasındaki farkın azaltılarak kamu yönetiminin daha etkin ve verimli hale getirilmesi gibi yaklaşımlar benimsenmiştir.

ABD'de kamu yönetimi başlangıçta siyaset-yönetim dikotomisi ekseninde gelişim göstermişse de disiplinin kendi esasları üzerine yapılan çalışmalar kamu yönetiminin sistematik ve teknik bir iş olarak ele alınmasını sağlamıştır. Bu dönemde Frederick W. Taylor yönetimde bilimsel yöntem ve teknikleri kullanarak kamu yönetiminin bilimsel esaslar üzerine gelişmesini sağlamıştır. 1911 yılında yayımladığı "Bilimsel Yönetimin İlkeleri" isimli çalışmasıyla Taylor literatürde "Bilimsel Yönetim" yaklaşımının kurucusu ve klasik yönetim anlayışının da öncüsü olarak kabul edilmektedir (Yücel-Batmaz, 2019b: 29).

Luther Gullick ve Lyndall Urwick kamu yönetiminin gelişimine katkıda bulunan diğer yazarlardır. Gullick ve Urwick, 1937 yılında yazdıkları "Yönetim Bilimi Üzerine Notlar" (Papers on the Science of Administration) isimli çalışmalarıyla, Fayol'un yönetim süreçlerini daha da geliştirmişlerdir. POSDCORB olarak yönetim bilimi literatürüne giren bu süreçler planning (planlama), organizing (örgütlenme), staffing (personel), directing (yönetme), coordinating (koordinasyon), reporting (raporlama) ve budgeting (bütçeleme) olmak üzere yedi yönetim ilkesinden oluşmaktadır (Cesur, 2020: 780). Bunların dışında kamu yönetimine katkıda bulunan diğer yönetim bilimciler ve çalışmaları ise kısaca şöyle özetlenebilir (Yücel-Batmaz, 2019b: 31-41):

Mary Parker Follet 1926 tarihli çalışması ile örgütlerde güç ve otorite arasındaki ilişki, grup, birlik, berberlik, kolektif istek gibi kavramlar ile emir vermeye ilişkin süreçleri çalışmış ve yönetimin toplumsal bir süreç olduğunu savunmuştur.

Neo-klasik akımın öncüsü olan Elton Mayo örgütlerde ekip çalışması, işbirliği ve insan ilişkilerini konu alan Hawthorne araştırmalarını yürütmüş ve bilimsel yönetim akımı karşısında insanın sosyo-psikoloji yönünün ortaya çıkarılmasını savunmuştur.

Chester I. Bernard örgütleri sistem yaklaşımı çerçevesinde inceleyen ilk yönetim düşünürüdür. Bu yaklaşıma göre örgütler birçok alt sistemin birleşmesinden

oluşmaktadır. Bernard'ın 1938 tarihli “Tepe Yönetimin Fonksiyonları” isimli çalışması örgütleri modern açıdan inceleyen ilk klasik kitaptır.

Abraham Maslow 1943 yılında yayımladığı “İnsan Motivasyonu Hakkında Bir Teori” ve 1954 yılında yayımladığı “Motivasyon ve Kişilik” isimli çalışmaları ile “güdüleme kuramı”, “kendini gerçekleştirme” ve “ihtiyaçlar hiyerarşisi” teorileriyle yönetim bilimlerinde önemli bir yer tutmuştur.

Northcote Parkinson 1957 yılında yayımlanan “Parkinson Kanunları” isimli kitabıyla örgütlerin büyümesi ile personel sayısının artışı arasındaki ilişkiyi çalışmıştır. “Yükselen Piramit” olgusuyla açıklanan bu durum hiyerarşilerde personel yığılını konusunu ele almaktadır.

Douglas McGregor 1957 yılında yayımlanan “Organizasyonların Beşerî Yönü” adlı çalışması ve geliştirdiği “X ve Y kuramları”yla kamu yönetimine katkıda bulunmuştur.

Laurence J. Peter ve Raymond Hull 1969 yılında yazdıkları “Peter Prensibi” isimli kitapları ve hiyerarşi ile yetersizlik arasındaki ilişkiyi konu alan çalışmalarıyla kamu yönetiminde yer alırlar. Bu yaklaşıma göre, bir hiyerarşide her çalışan yükseldikçe yetersizleşmeye meyillidir. Yani her çalışan yetersizlik gösterdiği noktaya kadar yükselme eğilimindedir.

H. George Frederickson 1971 yılında yazdığı “Yeni Kamu Yönetimine Doğru” isimli makalesi ve Yeni Kamu Yönetimi kavramına ilişkin çalışmalarıyla kamu yönetiminde yeni bir dönemin öncüsü niteliğindedir.

David Osborne ve Ted Gaebler ise 1992 yılında yayımladıkları “Devletin Yeniden Keşfi” (Reinventing Government) isimli kitapları ve kamu yönetiminde her şeyin sil baştan yeniden düzenlenmesi gerektiğine ilişkin çalışmalarıyla kamu yönetimine katkıda bulunmuşlardır.

Sonuç olarak; kamu yönetimi disiplini, tarihi çok eski toplumlara dayanmakla birlikte modern anlamda Avrupa’da merkantilist ekonomi politikaları çerçevesinde yapılanan kameralist yönetimler çerçevesinde merkezîyetçi bir disiplin olarak ortaya çıkmıştır. Amerika’daki yapılanma ise disipline işlerlik kazandırmak adına siyaset-yönetim dikotomisi üzerinden ilerlemiştir. Siyaset ve yönetimin birbirinden ayrı alanlar olarak değerlendirilmesi gerektiği anlayışı kamu yönetiminin bağımsız bir alan

olarak ele alınmasında önemli bir rol oynamıştır. Siyaset-yönetim dikotomisinde disiplinin öncüleri arasında yaşanan görüş farklılıkları ise disiplinin çeşitli açılardan gelişmesine katkıda bulunmuş ve yönetimin sadece teknik bir olgu olmadığı hususuna da vurgu yapmıştır. Kıta Avrupa’ında doğup gelişen yönetim bilimleri, yönetimin bir sanat mı bilim mi olduğu yönündeki tartışmalarla gelişim göstermiş ancak 19. yüzyılda hukuk alanında yaşanan gelişmeler sonucu idare hukukunun baskısı altına girmiştir. Bu süreçte Avrupa’da idare hukukunun baskısı altında olan disiplin Amerika’da örgüt ve işletmelerde etkililik ve verimlilik arayışları çerçevesinde gelişim göstermiştir.

Modern anlamda Avrupa ve Amerika merkezli olarak gelişen kamu yönetimini Doğu-Batı medeniyetleri üzerinden inceleyen Farazmand ve Balilaj (2015) ise, Batının yönetim teorilerinin karşısında duracak bir medeniyet varsa onun da Doğu medeniyetleri olduğunu belirtirler. Farazmand ve Balilaj Asya’daki kamu yönetimi teorilerinin Batılı modellere, yasal rasyonalite ve liyakate dayalı sistemlere karşı olmadıklarını, ancak Weber ve Marx’ın Asya üretim tarzını ve bürokrasilerini değerlendirirken daha az rasyonel ve ideal bürokrasiden daha uzak olduklarını belirtmekte ve *önyargılı* olduklarını ifade etmektedirler. Oysa insanlık tarihinin beşiği olan Doğu uygarlıklarının (Pers, Sümer, Hindistan, Çin, Mısır, Kore, Osmanlı, İslam medeniyeti vb.) bürokrasiden ve yönetim felsefesinden yoksun düşünülmemeyeceği, hatta bu uygarlıkların Batıdan farklı olarak sahip oldukları manevi, ahlaki, etik/kültürel temelli değerler ile Batı’yı etkilediklerini belirtirler.

2.3. Yönetim Teorileri

Geleneksel kamu yönetimi disiplini 19. yüzyılın ikinci yarısı ile 20. yüzyılın birinci yarısında oluşmaya başlamıştır. 1854 yılında İngiltere’de hazırlanan Northcote-Trevelyan Raporu’nun geleneksel kamu yönetimi modelinin ortaya çıkışında temel oluşturduğu kabul edilmektedir. Bu raporun etkisiyle ABD’de de 1883 yılında Pendleton Yasası kabul edilmiştir. Söz konusu bu rapor ve yasa ile kayırmacılığın önüne geçilmesi ve liyakatin hâkim kılınması gerektiği vurgulanmaktadır (Akçakaya, 2019b: 63). Genel esasları siyaset-yönetim ayrımı, Weberyen bürokratik örgütlenme ve kamu-özel sektör yönetimlerinin farklılığı anlayışına dayanan geleneksel yönetim anlayışı süreç içinde değişim göstermiş ve katı, bürokratik ve hiyerarşik bir yapıdan beşerî ilişkileri esas alan neo-klasik yapıya, oradan da “durumsal”lığın öne çıktığı modern yönetim anlayışına evrilmiştir. Günümüzde ise neoliberal politikalar ve Yeni-

Sağ'ın etkisiyle kamu yönetiminin özel sektör gibi çalışabileceği anlayışını savunan yaklaşımlar ile postmodern yönetim anlayışının hâkim olduğu bir süreç yaşanmaktadır. Bu bölümde yönetim teorileri tarihsel gelişim çizgisinde ele alınacaktır.

2.3.1. Klasik Yönetim Teorisi

Klasik yönetim teorisi temelde; Frederick W. Taylor'un "Bilimsel Yönetim", Henry Fayol'un "Yönetim Süreci" ve Max Weber'in "Bürokrasi Yaklaşımı"na ilişkin görüşlerden oluşmaktadır (Akçakaya, 2019b 64).

Klasik yönetim teorisi iki fikir etrafında gelişmektedir. Bunlardan birincisi makineler ek olarak insan unsurunun nasıl daha etkin bir şekilde çalıştırılacağı, diğeri ise biçimsel örgüt yapısının oluşturulmasıdır (Akçakaya, 2019b: 64). Klasik kuramcılar örgütlerde etkinlik ve verimliliğin artırılması için hangi ilkelere uyulması gerektiği konusunu araştırmaya ve "en iyi" tek bir örgüt yapısını geliştirmeye çalışmışlardır. Klasik teori belirlenen ilkeler ve yönetim tarzı çerçevesinde hareket edildiği takdirde örgütte etkinlik ve verimliliğin sağlanacağını ve bu ilkelerin evrensel olduğundan bahisle *her yerde ve her örgütte* (Akçakaya, 2019b: 65) uygulanabileceğini savunmuştur.

Teorinin kuramcılarından olan Taylor 1911 yılında yayımladığı "Bilimsel Yönetimin İlkeleri" (The Principles of Scientific Management) isimli eseri ile "Bilimsel Yönetim" kuramının kurucusu olarak kabul edilmektedir (Ayhan ve İrdem 2018: 6; Asunakutlu ve Coşkun, 2005: 160). Taylor'un ortaya koyduğu görüş ve düşünceler öncelikle fizyolojik değişiklikleri kapsadığından bu yaklaşım "Fizyolojik Örgüt Kuramı" olarak da adlandırılmaktadır (Asunakutlu ve Coşkun, 2005: 161). Bilimsel yönetim teorisi, üretim ve yönetim faaliyetlerinin bilimsel esaslara dayandırılması (Akçakaya, 2019b: 65) gerektiğini savunur. 1900'lerin başında Taylor'un öncülüğünü yaptığı bu yaklaşım Frank ve Lilian Gilberth, Henry L. Gant, Carl Barth, Harrington Emerson, Morris, L. Cooke ve diğerlerinin katkıları ile gelişmiştir (Akçakaya, 2019b: 67).

Birinci Dünya Savaşından önce Amerikan ekonomisindeki hızlı büyümeye karşılık kullanılan tekniklerin bilimsel olmadığı gerekçesi ile araştırmalarına başlayan Taylor, Bethlehem Steel Company'deki çalışmaları ile bu konudaki görüşlerini uygulamaya koymuştur (Asunakutlu ve Coşkun, 2005: 161). Taylor yönetimin temel

hedefinin tek tek işçilerin refahının sağlanmasından hareketle işverenin maksimum refahının sağlanması olduğunu belirtir. Sanayi Devriminin yaşanmakta olduğu ve işçi-işveren ilişkilerinin her iki tarafın da çıkarlarını maksimize etmeye çalıştıkları bir ortamda karşılıklı çatışmaya dayandığı o dönemlerde Taylor bilimsel yönetim yaklaşımıyla esasında her iki grubun da çıkarlarının aynı olduğunu ileri sürmüştür. Taylor uzun vadede işçinin refahıyla bütünleştirilmedikçe işverenin refahının sağlanamayacağını belirtmektedir (Asunakutlu ve Coşkun, 2005: 163). Taylor üretimin artırılmasında insan kaynağını hayati bir unsur olarak görmektedir. Ona göre çalışanlar iyi organize edildiğinde, eğitildiğinde ve güdülendiğinde verimlilik de artacaktır (Şahin, 2004: 528). Taylor; üretimde verimliliği artırmak için her işin ayrı ayrı ele alınması gerektiğini, iş görenlerin bilimsel esaslara göre titizlikle seçilerek eğitimden geçirilmesini, örgüt içindeki işlerin planlanması ve bir işbölümünün yapılmasını, örgütte bir başarı kriterinin bulundurulmasıyla çalışanların başarılarının ödüllendirilmesi ve dolayısıyla çalışanla çalışmayanın ayırt edilmesi gerektiğini belirtir (Ertekin, 2017: 69).

Bilimsel yönetim yaklaşımında üretimde verimliliği artırmak için insan unsuru makinaya ek bir üretim faktörü olarak değerlendirilmiş ve insanın sosyal ve psikolojik yanı ihmal edilmiştir. Bu durum bilimsel yönetim yaklaşımının çokça eleştirilen bir yanını oluşturmuştur. Bu amaçla çalışanların yüksek performansı için ekonomik ödüllerin sağlanması gerektiği savunulmuş, teşvik edici ücret ya da parça başına ücret yaklaşımı benimsenmiştir (Şahin, 2004:528). Taylor yönetimin geliştirilmesi için bilimsel yöntemlerin benimsenmesi, uzmanlaşmaya gidilmesi, iş için standart metotların geliştirilmesi ve işin niteliğine göre belli bir plan ve program çerçevesinde hareket edilmesi gerektiğini savunmuştur. Taylor zaman ve hareket etütleri, yorgunluk çalışmaları ve dinlenme süreleri, iş standartları, teşvikli ücret sistemleri gibi konularda çalışma yapmış ve bu çalışmalar sonucunda üretim süreçlerinde yaşanan artış (Akçakaya, 2019b: 67) bu yaklaşımın kısa sürede geniş kabul görmesine neden olmuştur.

Klasik yönetim teorisine katkıda bulunan bir diğer isim “Yönetim Süreci” yaklaşımı ile Henri Fayol’dur. Bir maden mühendisi olan Fayol endüstride elde ettiği tecrübeleri 75 yaşındayken 1916 yılında yazdığı “Genel ve Endüstriyel Yönetim” isimli çalışmasıyla ortaya koymuştur (Özer, 2015: 36). Yönetim teorisinin babası

olarak adlandırılan Fayol yönetimin beş temel fonksiyonu olduğunu belirtmiştir. Bunlar; planlama, organizasyon, kumanda, koordinasyon ve kontroldür. Fayol kamu yönetimi ile özel yönetimin amaç ve yapı bakımından farklı olmalarına karşın benzerlikleri olduğunu ileri sürerek yönetimin genel ilkelerinin bütün örgütlere uygulanabileceği tezini savunmuştur (Özer, 2015: 36). Fayol'un belirlediği bu 14 yönetim ilkesi şunlardır (Ayhan ve İrdem, 2018: 8; Ertekin, 2017: 71):

- İş bölümü: Yöneticiler ve çalışanlar iş bölümü yaparak uzmanlaşırlar.
- Otorite ve sorumluluk: Emir verme hakkı, otorite arttıkça sorumluluk da artar.
- Disiplin: Örgütün üyeleri kurallara uymakla sorumludurlar.
- Komuta birliği ilkesi: Tüm çalışanlar tek bir yöneticiden emir alırlar.
- Yönetim birliği: Bütün hizmetler tek bir yönetim altında toplanmalıdır.
- Genel çıkarların üstünlüğü: Genel çıkarlar bireysel çıkarlara göre önceliklidir.
- Ödül-ceza ilkesi: Çalışanların performansına göre ödüllendirilmelidir.
- Merkezi yönetim ilkesi: Yönetimin merkezde toplanması verimliliği artıracaktır.
- Hiyerarşi ilkesi: Örgüt dikey hiyerarşi sistemine göre daha etkin ve başarılı olur.
- Düzenlilik ilkesi: İşlerin belli bir amaç ve düzen içerisinde yürütülmesidir.
- Eşitlilik ilkesi: Örgüt çalışanları eşit haklara sahiptir.
- Görevde süreklilik ilkesi: Çalışanlar iş güvencesine sahip olmalıdır.
- Girişimcilik ilkesi: Çalışan davranışının teşvik edilmesi verimliliği artırır.
- Takım ruhu ilkesi: Örgütte ekip ruhu hâkim kılınmalıdır.

Fayol belirttiği bu ilkelerle yönetimi bir bütün olarak ele almış ve yönetimin belli esaslara göre yerine getirilmesi gereken bir süreç olduğunu vurgulamıştır. Taylor daha çok iş tasarımı ve işin yapılma biçimiyle ilgilenirken; Fayol psiko-sosyal öğeleri de içerecek şekilde örgütün tamamını ele almaktadır (Akçakaya, 2019b: 70; Şahin, 2004: 529).

Klasik teori etkisini uzun süre sürdürmüş ve bu süreçte birçok yönetim bilimci tarafından desteklenmiştir. Bu dönemde Luther Gulick tarafından geliştirilen yönetim ilkeleri yaklaşımı da teoriye önemli katkılar sunmuştur. Fayol'un belirlediği beş ilkeyi Gulick yediye çıkarmıştır. POSDCORB (planlama, örgütleme, personel yönetimi, yönlendirme, koordinasyon, raporlama, bütçeleme) olarak sistemleştirilen bu

fonksiyonlar komuta birliği, komuta zinciri, hat ve kurmay örgüt, denetim alanı gibi kurallarla bir araya getirilerek yönetim ilkelerini belirlemiştir (Özer, 2015: 37). Bu ilkeler daha sonra sosyal ve psikolojik yaklaşımlarla birlikte eleştirilmeye başlanmıştır. Chaster Bernard ve Simon yönetime kazandırdıkları *davranışçı* bakış açısı ile bu ilkelere karşı çıkmışlardır. Simon “Yönetimde Atasözleri” yazısında bu ilkeleri her zaman tersini söyleyebileceğimiz atasözlerine benzetmiştir (Ergun, 1997: 6).

Klasik kurama bir diğerk katkı da Urwick tarafından getirilmiştir. Urwick “denetim alanı” ilkesiyle sürece katkıda bulunmuştur. Bu ilkeye göre bir üstün en fazla denetleyebileceği kişi sayısına bakılmaktadır ki bu sayı en fazla altı olmalıdır. Bu sayı artarsa yöneticilerin astların davranışlarını gözlemlemeleri güçleşecektir (Özer, 2015: 38). Bu sorunu çözmenin en iyi yolu ise hiyerarşik kademlerin azaltılmasıdır.

Klasik yönetim teorisine katkıda bulunan bir diğerk isim de Max Weber’dir. Weber teoriye “Bürokrasi Yaklaşımı”yla ciddi katkı sunmuştur. Bürokrasi kelimesi ilk kez 18. yüzyılda Fransız Ticaret Bakanı Vincent De Gournay tarafından kullanılmıştır. Bürokrasi kelimesi genellikle dört anlam çerçevesinde kullanılmaktadır. Birincisi kamuoyunda da negatif anlamda karşılanan kırtasiyecilik anlamıdır. İkincisi kamu mal ve hizmetlerini üretmek için kurulmuş daireler anlamında kullanılmaktadır. Üçüncü anlamı siyaset kurumunun aldığı kararları uygulayan memurları ifade etmek için kullanılmakta, dördüncüsü ise bürokrasinin bir örgüt, örgütlenme ve işleyiş biçimi olduğu şeklindedir. Bu kapsamda dördüncü tanım “Weberyen Bürokratik Model” veya “Weberyen Bürokrasi Kuramı” olarak da bilinir (Akçakaya, 2016: 277).

Weber, bürokrasi modelini tarihsel ve karşılaştırmalı bir süreç sonucunda oluşturmuştur. Avrupa’da meydana gelen değişimleri analiz eden Weber eski organizasyon yapılarının sanayileşen ve modernleşen Batı dünyasının ihtiyaçlarını karşılamadığını gözlemlemiş ve sonrasında oluşturulan bürokrasi modeli bu yapıların yerini almaya başlamıştır (Özer, 2015: 33). Weber’in bürokrasisi teknik uzmanlaşmayı, rutinleşmeyi ve otorite tiplerinde meşru otoriteyi vurgulamaktadır. Ancak sonrasında aşırı uzmanlaşma ve iş süreçlerinin rutinle yürütülmesi yoğun bir eleştiri almış ve bu süreçlerin, işletmeleri ve personeli ataletle götürdüğü ileri sürülmüştür (Dawes, 2009: 257). Weber bürokratikleşmeyi Batı Avrupa’nın rasyonelleşme süreci olarak değerlendirmektedir (Zeybekoğlu ve Alkan 2021: 654).

Weber’e göre modern devlet rasyonel bir şekilde örgütlenmiş olan devlettir. Weber (2012: 73), devleti “muhtelif organizasyonlar arasında... yaşam, ölüm ve özgürlük üzerinde ‘meşru’ güç yetkisine sahip” yegâne organizasyon olarak tanımlamaktadır. Weber’e göre devletin rasyonel esaslara göre örgütlenmesi onun başka herhangi bir örgütlenme biçiminin yanına bile yanaşamayacağı icraatları yapmasını mümkün kılar. Weber bu tanımlamalarıyla bürokratik ve rasyonel esaslara göre örgütlenen bir devletin gücüne atıfta bulunmaktadır. Buna göre günümüz modern devleti gücünü bu otoriteden almaktadır.

Weber bürokrasi modelini ekonomik ve sosyal açıdan büyük çaplı örgütler için geliştirmiştir (Ayhan ve İrdem, 2018: 8). Weber’e göre bürokrasi; hız, kesinlik, dosya bilgisi, süreklilik, disiplin, güvenlik, evrensellik, öngörülebilirlik, hizmetlerin yoğunluk ve yaygınlığı gibi özellikleriyle diğer yönetim modellerinden ayrılır (Ayhan ve İrdem, 2018: 8) ve bu özelliklerinden dolayı bürokrasi diğer yönetim yaklaşımlarından da üstündür (Şahin, 2004: 529). Bu yaklaşıma göre, bürokratik ilkelere uyulması halinde etkin, ideal, şahsa göre değişmeyen ve rasyonel bir örgüt yapısı ortaya çıkacaktır (Şahin, 2004: 529). Sonuç olarak, Weber’in, klasik kuramın öncülerinden Taylor’la benzeştigi ve aynı ilkelerde karar kıldıkları kabul edilmektedir. Her ne kadar Taylor’un kuramı bürokrasi ismini taşımasa da otorite, disiplin, rasyonellik, hiyerarşi, işbölümü gibi ilkelerinin Weber’in bürokrasisiyle örtüştüğü (Özer, 2015: 34) görülmektedir.

Weber bürokrasi kavramını güç otorite, iktidar, meşruluk ve egemenlik kavramları çerçevesinde ele alır. Buna göre otorite meşru bir zeminde herhangi bir emri uygulatma başarısıdır. Weber’in otorite tipleri kaynağını bu kavramlardan almaktadır. Weber bürokratik örgütlerde üç tür otoriteden bahseder. Bunlar rasyonel (yasal-ussal), geleneksel ve karizmatik otorite tipleridir. Rasyonel otorite normatif kurallara dayanan ve egemenin emir verme hakkı olduğunun kabul edildiği otorite tipidir. Geleneksel otorite geçmişten gelen geleneksel değerlerin gücüne dayanan ve meşruluğunu bu inançtan alan otorite tipidir. Karizmatik otorite ise bireyin kutsallığına ve kahramanlık becerilerine dayanan ve bu kaynaktan gelen emirlerin kutsal kabul edildiği otorite tipidir (Weber, 2005: 35-41). Feodal, patrimonial ve patriyarkal imparatorlukların meşruiyet kaynağı geleneksel otoriteye dayanır. Savaş kahramanlarının, kurtarıcıların ve dini liderlerin otoritesi karizmatik otoriteye, modern

devletlerin meşruiyet kaynağı ise gücünü yasa ve kurallardan aldığından rasyonel otoriteye dayanmaktadır (Ertekin, 2017: 70; Zeybekoğlu ve Alkan 2021: 662).

Weber'in bürokraside ideal tip olarak belirttiği model ulaşılması gereken bir ütopya model değil bilakis mevcut haliyle uygulanmakta olan modeldir. Yani ideal tip olması gereken değil olan durumu esas almaktadır. Bu anlamda düşünsel olarak oluşturulan bu model uygulamada mevcut yapıların incelenmesinde bir rehber niteliğindedir (Akçakaya, 2016: 285). Bu kapsamda Weber ideal tip bürokrasinin özelliklerini şu şekilde sıralar: Yasalarla düzenlenmiş yetki alanı, otorite-hiyerarşi, yönetimin yazılı belgelere dayanması, uzmanlaşma, gayri şahsilik, kariyer yapısı, kurallar sistemi, kamu ve özel hayatın ayrışması (Akçakaya, 2016: 285; Özer, 2015: 35-36). Weber bu ilkelere göre işleyen bürokrasinin ideal tip olduğunu belirtir. Bürokrasi bu olumlu yanlarına karşın aynı zamanda çokça eleştiri de almaktadır. Bürokrasiyi eleştirenlerden birisi bizzat Weber'in kendisidir. Weber'e göre bürokrasi standartlaşmaya yol açmakta, düşünce özgürlüğünü kısıtlamakta, kültür insanını yok etmekte ve en önemlisi kendiliğindenleşme eğilimiyle siyasete müdahale etme tehlikesi taşımaktadır (Zeybekoğlu ve Alkan 2021: 655). Gerçekte de Weber'in belirttiği bu özellikler bürokraside hantallaşma ve durağanlaşmaya neden olmuş, bunun sonucu olarak ilerleyen süreçte bürokrasi yeni açılımlara yönelmiştir.

Sonuç olarak; Taylor, Fayol ve Weber'in öncülük ettiği klasik yönetim teorisi, örgütleri kapalı ve mekanik sistemler olarak değerlendirmektedir. Klasik yönetim teorisine göre insanın sosyal ve psikolojik yanı ihmal edilmekte ve insan makine ile eşdeğer bir üretim aracı olarak kabul etmektedir. Verimliliğin temel hedef olarak alındığı bu yaklaşımda verimliliği artırmaya yönelik teşvik edici unsurlar öne çıkmaktadır. Bu teoriye göre örgütlerde bütün süreç *etkinlik ve verimlilik* üzerine kuruludur.

2.3.2. Neo-Klasik Yönetim Teorisi

Neo-klasik yönetim teorisi, klasik kuramda ihmal edilen insan unsurunu inceleme konusu yapmış ve klasik kurama yeni kavramlar eklemiştir. Klasikler tarafından ihmal edilen duygular ve küçük gruplar üzerine yoğunlaşan neo-klasik kuram 1930 ila 1950 yılları arasında yönetim disiplinine yön vermiştir (Ayhan ve İrdem, 2018: 10). İnsan davranışı, kişiler arası ilişkiler, grupların oluşumu, grup davranışları, formel ve informel örgüt yapıları, algı ve tutumlar, motivasyon, liderlik,

örgütlerde değişim, birey ve örgüt bütünleşmesi gibi konular neo-klasik kuramın temel çalışma alanlarıdır (Şahin, 2004: 530-531).

1927-1932 yılları arasında ABD’de Western Elektrik şirketinin Hawthorne tesislerinde Elton Mayo başkanlığında yürütülen deneyler neo-klasik yönetim teorisinin başlangıcını oluşturur. Hawthorne deneyleri olarak da bilinen bu çalışmalarda ışıklandırma deneyi, röle montaj odası deneyi, mika yarma test odası deneyi, mülakat programı ve seri bağlama odası deneyleri şeklinde bir dizi deney gerçekleştirilmiştir. Işıklandırma deneyleri sonucunda verimlilik ile aydınlatma derecesi arasında bir ilişkinin olmadığı belirlenmiştir. Röle montaj odası deneylerinde iş saat süresi, ücret teşvik sistemi ve iş şartlarının verimliliğe etkisi araştırılmış, deney sonucunda verimliliğin başta arttığı, sonrasında ise eski düzeyine geri döndüğü ve *beşerî faktörlerin* deney sonucunu etkileyebileceği görülmüştür. Mika yarma test odası deneyinde fazla mesaiye kalmanın teşvik sistemi uygulanmaksızın üretim üzerindeki etkisi araştırılmış, çalışma sonucunda dinlenme süresiyle beraber çalışma ortamının verimliliği artırdığı görülmüştür. Mülakat programlarında ise işçilerin iş yerindeki hareketlerinin duygularından bağımsız değerlendirilemeyeceği, arkadaşları ve patronları ile ilişkilerinin ücret gibi unsurlardan daha önemli olduğu ortaya çıkmıştır. Seri bağlama gözlem odası deneyinde ise 15 kişilik işçi grubu üzerinde iki araştırmacı çalışmış ancak farklı sonuçlara ulaşılmıştır. İşçiler kendilerine yakın hissettikleri araştırmacıyla iyi ilişkiler kurarken kendilerine yakın görmedikleri araştırmacıyı ötekileştirmişlerdir (Ayhan ve İrdem, 2018: 10-11). Yapılan araştırmalarda örgütlerde teknik ve fiziksel şartlarda yapılan iyileştirmelerin her zaman verimliliği artırmadığı (Şahin, 2004: 531), teknik ve fiziki faktörler kadar sosyal ilişkilerin de önemli olduğu ortaya çıkmıştır.

Douglas McGregor geliştirdiği “X-Y Kuramı”yla teoriye katkıda bulunmuştur. McGregor 1957 yılında yayımladığı “Örgütlerin Beşerî Yönü” isimli çalışmasında yöneticilerin davranışlarının çalışanları algılama biçimine göre değiştiğini belirtmektedir. Buna göre örgütlerde iki tip insan grubu vardır. Birisi klasik yönetim kuramını temsil eden X yaklaşımı, diğeri ise neo-klasik kuramı temsil eden Y yaklaşımıdır. X yaklaşımına göre ortalama bir insan çalışmayı sevmemekte ve işten kaçmak istemektedir. Bu insanların çalışmaları için zorlanmaları ve korkutulmaları gerekmektedir. Y yaklaşımı ise insanların sorumluluktan kaçmadığını, saygınlık

kazanmak için çalışmak istediklerini, iş arkadaşları ve iş ortamlarını sevdiklerini ve örgüte daha yararlı olmak istediklerini kabul eder (Özer, 2015: 40). X-Y kuramı lider davranışları açısından değerlendirildiğinde ise çalışanların gösterdikleri davranış örüntülerinin liderlerde de görülebileceği anlaşılmaktadır. Bu kurama göre X yaklaşımına sahip liderler otoriterdirler, astlarına ne beklediklerini söyler ve liderin kim olduğunun bilinmesini isterler. Y yaklaşımına sahip liderler ise katılımcı ve demokratiktirler. Çalışanlarını motive ederek onların kararlara katılmasını teşvik ederler (Küçüközkan, 2015: 89). Sonuç olarak McGregor X-Y kuramı ile örgütlerde insan unsuruna dikkat çekerek beşerî ilişkilerin önemini ortaya koymuştur.

Abraham Harold Maslow neo-klasik yönetim teorisine geliştirdiği “motivasyon teorisi” ve “ihtiyaçlar hiyerarşisi” ile katkıda bulunmuştur. Maslow güdüleme kuramında önem sırasına göre bir ihtiyaçlar dizininin olduğunu belirtmiştir. Maslow’a göre insan ihtiyaçları aşağıdan yukarıya doğru beşli bir kademede incelenebilir. Bunlar; Fizyolojik ihtiyaçlar (yeme, içme, barına vb.), güvenlik ihtiyaçları (hastalık, yaşlılık, geleceğini garantiye alma), ait olma ve sevgi ihtiyacı (bir gruba ait olmak ve sevilme), saygı ve takdir edilme ihtiyacı (unvan, prestij, saygı) ve kendini gerçekleştirme ihtiyacı (kişisel buluş, kişisel başarı vb.). Maslow’un belirttiği bu beş ihtiyacın karşılanmasında fizyolojik ihtiyaçlar önceliklidir. Çünkü biyolojik yaşamın sürekliliği için öncelikle bu ihtiyaçların karşılanması gerekmektedir. Fizyolojik ihtiyaçların karşılanmasından sonra kişinin kendisini herhangi bir tehlike ve tehlide karşı koruması gerektiğinden güvenlik ihtiyacı karşılanmalıdır. Sonrasında sosyal bir gruba ait olma, saygı ve takdir edilme ve nihayetinde hiyerarşinin en tepesinde yer alan kendini gerçekleştirme ihtiyacı gelir. Kendini gerçekleştirme herhangi bir konuya ilişkin olup kişinin ulaşmak istediği en nihai aşamadır ve birden çok arzuyu içerebilir. Bu kapsamda karşılanan ihtiyaçlar güdü olmaktan çıkarlar. Maslow daha önceki çalışmaların aksine insanı güdüleyen faktörler konusunda ücret dışındaki etmenler üzerinde durmuştur (Küçüközkan, 2015: 103). İhtiyaçlar hiyerarşisinin yönetim bilimine aktarılması örgütlerde çalışanın motivasyon kaynaklarının bilinip idarece gerekli önlemlerin alınması bakımından önemlidir.

Neo-klasik teoriye katkıda bulunan yönetim bilimcilerden biri de Chaster Bernard ve Herbert Simon’dur. Bernard örgütlerin yapılarını, unsurlarını ve biçimsel olmayan yanlarını birbirleriyle ilişkileri açısından incelemiş ve insanı örgütün

işleyişinde stratejik bir değer olarak nitelemiştir. Bernard’a göre örgüt bir etkileşimler sistemidir. Örgütün yaşamını sürdürmesi örgüt üyelerinin örgüte yaptıkları katkı ile örgütten aldıkları doyum arasındaki dengeye bağlıdır. Bernard’ın fikirlerinden etkilenen Simon ise kamu yönetiminin tek yönlü bakış açısını terk etmesi, bunun yerine örgüt içindeki birey ve grupların davranışlarına yönelmesi gerektiğini belirtmektedir. Simon sosyal psikoloji ve sosyolojinin yönetim biliminin temeli olarak ele alınması gerektiğini belirtmektedir (Akçakaya, 2019b: 79-80).

Chris Argyris de neo-klasik teoriye “Olgunlaşma Kuramı” ile katkıda bulunmuştur. Chris Argyris 1957 yılında kaleme aldığı “Kişilik ve Örgüt” (Personality and Organization) isimli çalışmasında insanların olgun insan özelliklerine doğru bir değişim gösterdiğini belirtmektedir. Bu yaklaşıma göre insan olgunlaştıkça hem kendisi hem de örgüt için daha faydalı işler yapmak isteyecektir. Ancak örgütlerin yönetim yapıları buna engel olabilmekte ve yönetim biçimine göre kişi aktif ya da pasif davranış özellikleri sergileyebilmektedir (Ayhan ve İrdem, 2018: 12-13; Öztürk, 2016: 3088). Chris klasik yönetim kuramının ilkelerinden olan işbölümünü işi sıkıcı, tekrarcı ve rutin hale getirdiği için; yetki ve sorumluluk ilkesini hiyerarşik yapıdan dolayı en üstteki sadece birkaç kişi tarafından kullanıldığı için; komuta birliği ilkesini yöneticinin sürekli örgütte olup biteni denetlediği için; denetim alanı sorununu da hiyerarşinin alt kademelerindeki kişilerin kendi kendilerini denetlemelerine ve dolayısıyla olgunlaşmalarına fırsat vermediği için eleştirmektedir. Bu sorunların çözümü için Chris, çalışana hareket yeteneğinin kazandırılması, daha fazla sorumluluk verilmesi ve çalışanların kendi kendilerini denetlemeleri için uygun ortamların sağlanması gerektiğini belirtmektedir (Öztürk, 2016: 3087-3088).

Sonuç olarak neo-klasik yönetim teorisi klasik kuramın insana bakış açısına bir tepki olarak ortaya çıkmıştır. Bu teori, insanı merkeze almakta ve insan faktörünün önemine vurgu yapmaktadır (Dursun, 2018: 24). Teori insanın olmadığı bir sistemin varlığını devam ettiremeyeceğini ve böyle bir örgütün de anlamlı olamayacağını savunmaktadır.

2.3.3. Modern Yönetim Teorisi

Klasik ve neo-klasik yönetim teorilerinin yönetim ve örgüt sorunlarının çözümünde yetersiz kalması ve özellikle her iki teorinin insan unsuruna çok değişik ve farklı açılardan yaklaşımları yönetimde yeni arayışları gündeme getirmiştir.

Modern yönetim teorisi de bu iki yaklaşımın kısmi bakış açısının eksikliklerini tamamlamak üzere geliştirilmiştir (Akçakaya, 2019b: 80). Klasik görüş insan unsurunu ihmal ederek verimliliğe; neo-klasik görüş ise insan unsurunu önceleyerek gereğinden fazla motivasyon teorilerine yoğunlaşmıştır. Her iki teori de örgütü kapalı bir sistem olarak ele almış ve biri iş diğeri ise insan üzerine yoğunlaşmıştır. Modern teori ise tüm yönleri ile örgütü *açık bir sistem* olarak ele alır ve örgütün yaşamını sürdürebilmesi için çevresindeki değişikliklere uymak zorunda olduğunu ileri sürer (Akçakaya, 2019b: 81).

1950 ila 1970 yılları arasında hâkim olan modern teori örgütün çevresiyle olan ilişkisine önem vermektedir. Modern teorinin gelişmesinde 1960'lı yıllarda uygulanan "sistem yaklaşımı" ile 1970'lerde gelişim gösteren "durumsallık yaklaşımı" etkili olmuştur (Ayhan, İrdem, 2018: 13). Başlangıçta askeri ve sanayi alanında uygulanan sistem teorisi 1950'li yıllardan sonra multidisipliner bir yaklaşım olarak sosyal bilimlerin bütün alanlarında uygulanmıştır. Yaklaşımın amacı yönetsel olayların birbirleri ile ilişkileri, bu ilişkilerin niteliği, birimlerin birbiri üzerindeki etkileri ve yönetim olaylarının başka olaylar ve dış çevre ile olan ilişkiselliğinin (Yücel-Batmaz, 2019a: 10) incelenmesidir. Sistem yaklaşımına hâkim olan kavramlar ise; holizm (sistem kendisini meydana getiren parçaların toplamından daha fazlasıdır), amaca odaklılık, düzenleme (kontrol, öğrenme ve ayarlama mekanizmaları), girdi ve çıktılar, dönüşüm, sistemler arası hiyerarşi ve entropi (sistemin düzensizliğe yönelişi ve sonuçta ölümü) olarak sıralanabilir (Özer, 2015: 41). Sistem yaklaşımı örgütle çevre arasındaki ilişkiyi önemsemektedir. Bu açıdan örgüt ve çevre arasında bilgi akışı, sinerji, materyal alışverişi gibi dolaşımların olması gerekmektedir. Bu etkileşimin bulunmadığı örgütler kapalı sistem olarak değerlendirmektedir. Ancak sistem yaklaşımına göre açık sistemler gibi dinamik ve dengeli bir yapıya sahip olmayan örgütler entropiye maruz kalarak yok olmak durumundadırlar (Ayhan ve İrdem, 2018: 14). Bu açıdan bir yapıdan sistem olarak bahsedilebilmesi için o yapının belirli parçalardan oluşması, bu parçalar arasında bir ilişkinin bulunması ve bu parçaların aynı zamanda dış çevre ile ilişkili bir bütünü meydana getirmesi gerekmektedir (Yücel-Batmaz, 2019a: 11).

Modern yönetim teorisi zamanla durumsallık yaklaşımından da yararlanmıştır. 1970'lerde yaygınlık gösteren bu yaklaşım örgütlerin içinde bulundukları durumu ve

çevresel koşulların özelliklerini incelemektedir. Bu yaklaşıma göre her yerde ve her koşulda geçerli en iyi örgüt yapısı yoktur (Özer, 2015: 42). Amaç örgütle ilgili en iyi yönetim yapısını oluşturmak ve örgütsel ilkeler koymaktan çok örgütle ilişkili tüm gelişmelerin *şartlara* bağlı olduğunu kabul etmektir.

Modern yönetimin özünü oluşturan sistem yaklaşımı ile ilgili çalışmalarda Chaster Bernard ve Talcott Parsons; durumsallık yaklaşımında ise Burns ve Stalker öne çıkan isimlerdir. Bernard örgütü fiziksel, biyolojik, psikolojik ve sosyal unsurlardan oluşan bir sisteme benzetmiş ve bireylerin faaliyetlerinin koordine edilerek işbirliği sistemlerinin kurulabileceğini (Özer, 2015: 42) belirtmiştir. Bernard örgütleri örgütün ve çalışanların ihtiyaçları arasındaki denge üzerine kurulan işbirliği sistemleri olarak tanımlamıştır (Yücel-Batmaz, 2019a: 10). Bir sosyolog olan Parsons ise açık istem yaklaşımını sosyal yapıların analizinde başarılı bir şekilde inceleyen ilk kişidir (Özer, 2015: 43). Parsons toplum için geniş bir toplumsal sistem çatısı geliştirmiştir. Buna göre her kurum diğer kurumlarla ilişki içindedir ve bu ilişkiler alt ve üst sistem biçimindedir.

Burns ve Stalker mekanik ve organik yönetim yapılarını incelemiş ve bu örgüt yapılarının ve yönetim uygulamalarının dış çevreden nasıl etkilendiğini bulmaya çalışmışlardır. Burns ve Stalker'e göre mekanik örgüt yapısı çevre koşullarının dengeli durgun ve değişim hızının az olduğu durumlarda en uygun yapıdır. Çevre koşullarının sürekli değiştiği durumlarda ise organik örgüt yapısı daha uygundur (Özer, 2015: 43). Bu yönetim bilimcilerin dışında Emery ve Trist, Lawrence ve Lorsch, James Thompson ve Robert Duncan da örgüt ve çevre ilişkisini çalışarak teoriye katkıda bulunan diğer isimlerdendir (Yücel-Batmaz, 2019a: 20-24).

Modern yönetim teorisinde ele alınan yaklaşımlardan biri de “Amaçlara Göre Yönetim” yaklaşımıdır. Amaçlara göre yönetim; yöneticilerin ve astların amaçlarını birlikte belirledikleri sorumluluk alanlarını ve ulaşacakları sonuçları birlikte kararlaştıracakları ve belirli dönemlerde bu amaçlar ve sonuçların gerçekleşip gerçekleşmediğini birlikte inceledikleri bir süreç olarak tanımlanmaktadır. Amaçlara göre yönetim ilk defa Peter Drucker tarafından ortaya atılmış sonrasında George Odiorne ve John Humble tarafından geliştirilmiştir. 1950 ve 1960'lı yıllarda ise David Mc. Gregor'un katkılarıyla bir performans belirleme ölçütüne dönüştürülmüştür. Ast-üst ilişkilerini demokratik bir ortam içinde ele alması, katılımcılığı teşvik etmesi,

sürekli gelişmeyi desteklemesi, çalışanların kendilerini denetlemesine imkân tanınması ve örgütte planlama ve denetim fonksiyonuna önem vermesi bu yaklaşımın özelliklerinden bazılarıdır (Yücel-Batmaz, 2019a: 7-8).

2.3.4. Postmodern Yönetim Teorisi

Batıda aydınlanma hareketi ile başlayan modernizm bilgi, akıl ve pozitivist değerleri merkeze alarak gelişmiş, sanayi devrimi ve kapitalizmle birlikte hız kazanmıştır. Birinci ve İkinci Dünya Savaşlarından sonra bu etki kırılmaya ve 1970’li yıllarla birlikte postmodern söylem belirmeye başlamıştır (Babaoğlu ve Çobanoğlu, 2018: 178; İrdem, 2017: 1; King, 2005: 519). Postmodernizm kavramı Arnold Toynbee ’nin 1933 yılında yazdığı “Bir Tarih İncelemesi” adlı eserinde modern dönemin Birinci Dünya Savaşıyla sona erdiğini bundan sonraki dönemin postmodern dönem olduğunu ileri sürmesiyle ilk kez kullanılmıştır. Michel Foucault, Jacques Derrida, Jean-Francois Lyotard, Zygmunt Bauman, Jean Baudrillard ve Richard Rorty ise postmodern düşüncenin öncüleri olarak kabul edilmektedirler (Babaoğlu ve Çobanoğlu, 2018: 179). Postmodernizm kavramı 1970’li yıllarda yaşanan kapitalizmin krizi sonrasında yeni bir döneme geçişi anlatmak için kullanılmıştır. Bu dönem postfordizm, sanayi sonrası dönem ve kapitalizm sonrası dönem gibi isimlerle de ifade edilmektedir. Bilgi kuramı açısından bakıldığında ise aklın ve gerçeğin yapı-bozuma uğratılmaya çalışıldığı bir dönemdir. Bu dönem, postyapısalcılık ve postpozitivizm gibi isimlerle de ifade edilebilmektedir (Babaoğlu ve Çobanoğlu, 2018: 180; İrdem, 2017: 4).

Postmodernizmin kamu yönetimine etkisi ise mevcut yerleşik yapıların ve temelde modern dönemin bir ürünü olan Weberyen bürokrasinin postmodern ilkelerle değişmeye başlaması şeklindedir. Modernizmin yönetsel boyuttaki yansıması olarak modern örgütlerde merkezden yönetim, hiyerarşi, kurallara bağlılık, bilimsellik, nesnellik, dikey örgütlenme ve genel yönetsel yapılanmalar gibi özellikler ön plana çıkmaktadır (İrdem, 2017: 3). Postmodern yönetimde ise, kurallara, mevzuata ve hiyerarşiye bağlılık yerini esneklik ve şeffaflık ilkelerine bırakmıştır.

Yine bu dönemde yönetsel kararlarda halkın katılımını esas alan, uzlaşıya dayalı yönetimler hâkimdir. Katı bürokratik yapılar yerine görev esaslı ya da geçici örgütlenmelerin olduğu, yönetimde toplumun tüm kesimlerini içerecek şekilde sivil toplumun desteklendiği çoğulcu bir yönetim yapısı önem kazanmıştır (Ergun, 1997:

13; İrdem, 2017: 4-5). Bu anlamda postmodernizmle birlikte çoğulculuk ve sivil toplum anlayışının da bir sonucu olarak farklı dil, din, cinsiyet, kültür ve topluluklardan olan tüm kesimlerin eşit bir şekilde temsiline de imkân verilmiş olacaktır. Bu noktada kamu yönetiminin nasıl dönüştürüleceği ve kamu hizmetlerinin nasıl sunulacağı konusu önemli bir konu haline gelmektedir (İrdem, 2017:6). Bu açıdan “Yeni Kamu işletmeciliği”, “Yeni Kamu Yönetimi” ve “Yönetişim” yaklaşımları postmodern sürecin kamu yönetimine yansımaları olarak değerlendirilmektedir (Babaoğlu ve Çobanoğlu, 2018: 185; İrdem, 2017: 7). Ancak çok katmanlı ve katılımlı bu yönetim ve yönetişim süreçlerinde ortaya çıkabilecek “görelilik” durumu ise postmodern yönetimin en dezavantajlı ve eleştirilen alanını oluşturmaktadır (King, 2005: 520).

Postmodern görüş benzerliklerin yerine farklılıkları, evrenselliğin yerine çoğulculuğu, bütüncül yaklaşımların yerine bölünmeyi ön plana çıkarmaktadır. Dolayısıyla bu durum toplumun diğer unsurlarında etkili olduğu gibi kamu yönetimi alanında da bir dönüşüm yaratmaktadır. Bu bakımdan kamu yönetiminde merkeziyetçilikten yerelliğe doğru bir dönüşüm, yatay örgütlenme biçimi ve esnek uzmanlaşmayı ön plana çıkaran bir yönetim yapısı ile genel birimler yerine ayrık yapıları, geçici ya da kendiliğinden oluşan (ad-hoc) yapılanmaları gündeme getiren bir anlayış söz konusudur (Ergun, 1997: 13; İrdem, 2017: 8). Öte yandan postmodernizmin savunduğu toplumun küçük parçalara ayrılması, merkezden kaçma, evrenselciliğin yok edilmesi ve yerelleşme gibi dönüşümlerin topluma ne kazandıracağı da bir tartışma konusudur. Bu noktada Ergun (1997: 14), postmodernizmle birlikte yönetsel sorunların yaşanacağı düşünüldüğünde sürece uyum sağlamak adına onu zaman zaman yeniden tanımlayarak toplumsal çevredeki değişikliklere uyarlanmasını sağlamak ve bürokrasiye alternatif olabilecek çözümler üretmek gerektiğini belirtmektedir.

Postmodern kamu yönetiminin ortaya çıkmasında 1973 yılında yaşanan petrol krizi önemli bir etkiye sahiptir. Bu dönemde ekonomide klasik dönemin üretim tazyi olan Fordist yapıdan postfordist yapıya geçilmiştir (Yaylı, 2019b: 547). Ayrıca küreselleşme, özelleştirme, yerelleşme gibi demokratikleşme örüntüleriyle modern çağın sonunun geldiği ilan edilerek postmodern çağın başladığı ileri sürülmüştür. Postmodern çağın egemen ideolojisi olarak ortaya çıkan Yeni-Sağ’ın, devletin ne

ekonomik ne de toplumsal alanda yerinin olmadığını ve devletin bu alanlardan özelleştirme yoluyla çıkarılması gerektiğini savunması (Baltacı, 2004: 363), yönetimde yeni yaklaşımların benimsenmesine ve etkin bir devletin oluşturulması için devletin yürütme gücünü icra eden kamu yönetiminin eski yaklaşımları bir kenara bırakarak yeni yaklaşımlara yönelmesini zorunlu kılmıştır (Yaylı, 2019b: 547-548). Bu dönemde “küçük ama güçlü devlet” ilkesi benimsenerek bütün dünya ülkeleri, rotası uluslararası kuruluşlarca çizilmiş olan piyasa ekonomisi sistemine geçmiştir (Baltacı, 2004: 363).

Modernizm ile postmodernizm arasında yaşanan süreç kamu yönetiminde yeni arayışların yaşanmasına neden olmuştur. Bu yeni arayışlar sonucunda bürokrasinin aşırılıkları karşısında postbürokratik örgüt yapıları ortaya çıkmıştır (Ateş ve Banazılı, 2019: 56). Postbürokrasi, “bürokrasinin ilkelerinden hareket ederek, resmi hiyerarşik seviyelerinin minimize edilmesiyle örgütlerin daha yatay-düz hale getirilmesi, kurallara itaat etmekten ziyade esnekliğin ön plana çıkartılması, dikey kariyerden ziyade yatay kariyerin esas alınması ve hem örgüt içerisinde hem de örgütler arasında sınırların esnetilmesi” olarak tanımlanabilir (Ateş ve Banazılı, 2019: 60; Özdoğan, 2018: 607). Postbürokratik örgütlerin özellikleri ise genel olarak şu şekilde sıralanabilir (Ateş ve Banazılı, 2019: 60):

- Küreselleşmeyle örgütlerin rekabete ve çevresel değişimlere açık olması,
- Örgütsel yapıların değişerek esnek bir görünüme kavuşması,
- Müşteri memnuniyetinin sağlanarak iş süreçlerinde yeni yaklaşımların kullanılması,
- Etkin bir işleyiş için, örgüt içi ve örgütler arası hizmet ilişkilerinin artırılması,
- Kamu-özel sektör arasındaki farklılıkların giderilmesi.

Sonuç olarak postmodern kamu yönetimi küreselleşmeyle birlikte gelişen bir yaklaşımdır. Postmodern yaklaşım modernizmin *tekçi* ve *dayatmacı* yönetim yaklaşımını reddeder. Bu anlamda Weberyen yönetimin bürokratik yapılanmasını çeşitliliklere ve farklılıklara yer vermediği için eleştirir. Onun yerine farklılıkları barındıran, esnek, katılımcı ve demokratik yönetimleri benimser. Postmodern kamu yönetimi toplumdaki bütün farklılıkların kendini yönetsel süreçlerde ifade edebilmelerine imkân tanınması bakımından önemlidir.

2.4. Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi

21. yüzyıl tüm dünyada hemen hemen her alanda değişimin yaşandığı bir dönem olmuştur. Özellikle ekonomik, bilimsel ve teknolojik alanlarda yaşanan değişimler toplumun diğer alanlarına da yansımıştır. Bu kapsamda devletlerin yönetim yapıları da bu değişimden etkilenmiştir. Dünya çapında yaşanan ekonomik krizler devletin yapısı ve rolleri üzerinde de belirleyici bir etki yaratmış ve devletin yeni düzendeki rolü ve yeri tartışılmaya başlanmıştır. Bu süreçte devletin piyasalar konusunda kimi zaman müdahaleci kimi zaman da hakem rolünde olması gerektiği savunulmuştur. Özellikle 1970’li yıllardan sonra yaşanan kriz bu konuyu yeniden gündeme getirmiş ve devletin liberal düşünceler çerçevesinde örgütlenmesi gerektiği ileri sürülmüştür. Nihayetinde 1980’lerde Yeni-Sağ politikaların da etkisiyle başlayan bu süreç, küreselleşmeyle hızlanmış ve kamu yönetiminde ekonomi, etkinlik ve verimlilik kavramları öne çıkmaya başlamıştır. Bu bölümde kamu yönetiminde yaşanan paradigma değişimi bu gelişmeler ışığında değerlendirilecektir.

2.4.1. Geleneksel Yönetim Yaklaşımı

Geleneksel Kamu Yönetimi yaklaşımı, sanayi toplumu şartlarında ortaya çıkan Weberyen bürokrasi modeline dayanmaktadır. Ordu tipi örgütlenmeye yasallık, rasyonellik, ayrıntılı kurallar, biçimsellik, gayrişahsilik, hiyerarşik ve merkeziyetçi yapılanmanın eklendiği bu örgütlenme tipi ve onun dayandığı paradigma Batı toplumlarının gelişmesine önemli katkılar sağlamıştır. Buna karşın örgütlerde disiplin, baskı ve kontrol kültürünü geliştirdiği, esneklikten yoksun olduğu, sonuçlardan çok girdilere önem verdiği, girişimciliği, yaratıcılığı ve katılımcılığı engellediği gerekçesiyle de çokça eleştirilmiş ve 1980 sonrasında özel sektör yönetim anlayışının kamu yönetimine de yansıtılması gerektiği yönünde güçlü bir eğilimin ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Bu kapsamda piyasa tipi mekanizmalar, esnek ve âdem-i merkeziyetçi örgütlenme, sonuç odaklı ve müşteri merkezli yönetim anlayışı ile girişimci ve inisiyatif alan yönetim yapılarını savunan “Yeni Kamu Yönetimi” yaklaşımı gelişmiştir (Karaçor ve Oltulu, 2011:406-407; Özer, 2005: 4). Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı ise taşıdığı değer ve ilkelerle geleneksel kamu yönetimi yaklaşımında köklü değişikliklere gidilmesini sağladığı gibi kendisinden sonra geliştirilen birçok yönetim yaklaşımına da kaynaklık etmiştir.

2.4.2. Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi

20. yüzyılın son çeyreğine kadar hâkim olan geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı 1970'lerin ortalarında tüm dünyada yaşanan ekonomik krizler nedeniyle değişmeye başlamış ve bu süreç devletin verimlilik esaslarına göre çalışması ve klasik sınırlarına dönmesi gerektiği fikrini gündeme getirmiştir. Paradigma değişimi olarak tanımlanan bu süreç ekonomik, sosyal ve siyasal süreçlerin bir sonucu olarak gerçekleşmiştir. Keynesyen politikalar ve refah devletinin sorgulanması, liberal felsefenin sınırlı ve sorumlu devlet anlayışı, devletin yeniden keşfi düşüncesi, kamu tercihi teorisi, Yeni-Sağ politikalar, bilgi teknolojilerindeki yenilikler ve yönetimde işletmecilik anlayışı kamu yönetiminde paradigma değişimine neden olan faktörlerden bazılarıdır. Bu faktörler Geleneksel Kamu Yönetiminden Yeni Kamu Yönetimine geçişin de kaynaklarını oluşturmaktadır.

20. yüzyılın başında dünya küçük devletlerden oluşmaktaydı. 1929 yılında yaşanan ekonomik bunalımın 1930'larda buhrana dönüşmesi devletin ekonomiye müdahale etmesini ve Keynesyen ekonomi politikalarının uygulanmasını gerektirmiştir. Bu politikalar çerçevesinde devlet kamu harcamalarını artırarak yatırımlar yapmaya ve iş imkânları oluşturmaya zorlanmıştır. Bu durum İkinci Dünya Savaşı ve Soğuk Savaş sırasında da devam etmiş, devlet 1970'li yıllara kadar ekonomik hayatın her alanında faaliyet göstermiştir. Refah devleti olarak tanımlanan bu dönemin devleti "kürek çeken devlet" olarak nitelendirilmektedir. Ancak devletin yüklendiği bu görevler karşısında 1970'li yıllarda yaşanan petrol krizleri devlete duyulan güvenin azalmasına ve Keynesçi politikaların sorgulanmasına neden olmuştur (Akçakaya, 2019a: 110-111). Bu gelişmelerin sonucunda ise liberal düşünceler tekrar gündeme gelmeye başlamış ve 1970'li yılların sonunda İngiltere'de Thatcher, Amerika'da Reagan hükümetlerinin de etkisiyle kamu yönetiminde köklü reformlar yapılmaya başlanmıştır.

Keynesyen politikalardan sınırlı devlet anlayışına geçiş yönetimde liberal ilkeleri getirmiştir. 17. yüzyıla dayanan bir doktrin olarak liberalizmin siyasal yönü John Locke, ekonomik yönü ise David Hume, Adam Smith gibi düşünürler tarafından geliştirilmiştir. Siyasal liberalizm bireycilik, bireyin hakları, demokrasi, insan hakları ve hukuk gibi kavramlar üzerinde dururken; ekonomik liberalizm devletin müdahalede bulunmadığı serbest piyasa ekonomisine dayanmaktadır (Arslan, 2010: 24).

Liberalizmin temel ilkeleri konusunda birçok görüş öne sürülmektedir. Sınırlı devlet, serbest girişim, sözleşmelerle yapılan düzenlemeler, bireyselliğe verilen önem, insan hakları, serbest piyasa ekonomisi, minimal devlet, hukuka bağlı devlet, liberal rasyonalizm ve kendiliğinden düzen gibi ilkeler liberalizmin temel ilkeleri olarak kabul edilmektedir (Çetin, 2001: 220). Liberal düşüncede bireyler her şeyi yapabilecek yeteneğe sahiptirler. Birey ekonomik olarak kendi çıkarlarını koruyabilecek bir “homo economicus” ve rasyonel olarak da “faydacı insan”dır. Bunun için yapılması gereken bireye özgürlük ortamının sağlanmasıdır. Bu açıdan devletin en temel görevi bireye hizmet etmektir. Bundan dolayı devlet ekonomik alana müdahale etmemelidir (Çetin, 2001: 222-223). Zira piyasa ekonomisinde kendi ihtiyaçlarını gidermek için uğraşan bireyler aynı zamanda diğer insanların ihtiyaçlarının da karşılanmasına hizmet ederler. Bu şekilde karşılıklı yarar için işleyen sistem piyasa tarafından yönetilir (Çetin, 2001: 227). Sonuç olarak liberalizme göre tek gerçek değer *bireydir*; toplum ve devlet de bireylerin serbest iradeleri ile oluşturulmuştur. Bu nedenle liberalizm bireyin üzerinde sınırsız güçle donatılmış bir devlet anlayışını reddeder (Çetin, 2001: 228) ve bireyin mülkiyet haklarının korunması ve serbest piyasa koşullarında rekabetin sürdürülmesi için devletin sınırlandırılması gerektiğini savunur (Özer, 2015: 126).

Yönetimde liberal ilkelerin ve dolayısıyla sınırlı devlet yapılanmasının savunulması kamu yönetiminde birtakım düzenlemelerin de yapılmasını zorunlu kılmıştır. Bu açıdan Amerika’da 1992 yılında David Osborne ve Ted Gaebler’in hazırladıkları “Yönetimin Yeniden Yapılandırılması” (Reinventing Government) isimli çalışma önemli bir yere sahiptir. Bu çalışmada Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı detaylı bir şekilde ele alınmış ve “kürek çeken değil dümen tutan devlet” yaklaşımı ile minimal devlet anlayışıyla beraber özel sektör uygulamalarının genişletilmesi gerektiği savunulmuştur (Çelik ve Akca, 2021: 381). Bu çalışma, dönemin ABD Başkanı Clinton’a ve Başkan Yardımcısı Al Gore’a ilham kaynağı olmuş ve ülkede etkin bir kamu yönetiminin oluşturulması için seferberlik başlatılmasına yol açmıştır. Osborne ve Gaebler çalışmalarında kamu kurumlarının özel sektörün yönetim ve teknikleri ile çalışması gerektiğini önermişlerdir (Özer ve Önen, 2019: 195-197). Osborne ve Gaebler çalışmalarında yönetimin yeniden yapılandırılması için 10 temel öneride bulunmuşlardır. Bunlar; “katalitik yönetim, toplum odaklı yönetim, rekabetçi yönetim, misyon odaklı yönetim, sonuç odaklı

yönetim, müşteri odaklı yönetim, girişimci yönetim, gelecek odaklı yönetim, yerleşmiş yönetim ve piyasa odaklı yönetim”dir (Osborne, 1993). Osborne ve Gaebler’in bu çalışmaları tüm dünyada yankı bulmuş ve neredeyse tüm ülkelerin kamu yönetimi sistemlerinde kullanılmıştır (Özer ve Önen, 2019: 197). Osborne yönetimin kötü bütçe sistemleri, kötü personel sistemleri ve işlemeyen kamu hizmeti sistemleri nedeniyle kötüleştiğini belirtmekte ve bunun çözümünün hassas hizmetleri kesmek olmadığını, böyle bir uygulamanın kilo vermek için diyet yapmak yerine birkaç parmağını kesmeye benzediğini belirtir. Oysa yönetimi daha üretken yapmak için ellerimize ve ayaklarımıza ihtiyacımız olduğunu belirten Osborne, ancak modası geçmiş yönetim kalıplarının da değiştirilmesi gerektiğine vurgu yapmaktadır (Osborne, 1993: 350). Osborne (1993: 351), bu hızlı değişim sürecinde standartlaştırılmış hizmetler sunan bürokratik tekellerin etkili olmadığını, günümüz organizasyonlarının yalın, hızlı, ayakları üzerinde durabilen, müşteri ihtiyaçlarına duyarlı, değişime uyum sağlayabilen girişimci örgütler olması gerektiğini belirtmektedir.

Kamu yönetiminde paradigma değişikliğine neden olan faktörlerden biri de kamu yönetiminde “Kamu Tercihi Teorisi”nin benimsenmesidir. Özellikle yaşanan ekonomik krizlerden sonra 1980’li yıllarla birlikte geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı ekonomik teoriler (kamu tercihi, sorumluluk, işlem maliyet teorisi) tarafından eleştirilmeye başlanmıştır. Kamu Tercihi Teorisine göre her kim olursa olsun bireyler çıkarlarını maksimize etmek için bencil, rasyonel ve faydacı davranırlar. Bu nedenle devlete tanınacak her bir yetkinin bireyin hak ve özgürlüklerini ortadan kaldıracığını ve bürokratlarla politikacılar tarafından kötüye kullanılacağına inanırlar. Bu teorinin savunucuları devletin etkinliği ve verimliliğinin ancak devletin sınırlandırılması ile sağlanabileceğini; bu nedenle devletin küçültülerek rekabetçi piyasa mekanizmalarının kamu sektöründe de kullanılması gerektiğini savunurlar. Teoriye göre tek bir kamu görevlisi bile toplumsal çıkarı ve kamu yararını düşünmez. Teori, siyasetçi ve bürokratların kendi çıkarlarını korumak için bütçeyi ve kamunun diğer olanaklarını kullandıklarını, çeşitli menfaat gruplarıyla ilişkili olduklarını, kendi devamlılıklarını sağlamak için toplumu yönlendirme gücü olan kişi ve grupların da menfaatlerini koruduklarını (Akçakaya, 2019: 114-116), dolayısıyla öncelikle kendi çıkarlarına çalıştıklarını öne sürer.

Kamu yönetiminde 1980’lerde gelişen Yeni-Sağ politikalar da geleneksel yönetim yaklaşımından kopuşun bir başka nedenidir. Yeni-Sağ yönetim anlayışı dünya kapitalizminin uzun gerilemeye girdiği bir dönemde 1970 sonrası süreçte ortaya çıkarak kapitalist ulus-devletlin uygulayacağı politikaların belirlenmesinde etkili bir siyasal yaklaşım olarak ortaya çıkmıştır. Bilindiği gibi 1929 bunalımı ve İkinci Dünya Savaşı sonrası uygulanan korumacı politikalar refah devletini meydana getirmiş ve 1970’li yıllarda devletin petrol krizi, bütçe açıkları gibi çeşitli nedenlerle yaşadığı ekonomik kriz kapitalizmin kendisine çıkış yolu olarak Yeni-Sağ’ı yaratması ile çözümlenmeye çalışılmıştır (Şener ve Çolak, 2015: 400). Yeni-Sağ iki bileşen üzerine tesis edilmiştir. Birincisi, Keynesyen model çerçevesinde kamu sektörünün piyasadaki ağırlıklı rolünü reddeden *neoliberalizm*; ikincisi ise otoriteyi yeniden güçlendirmek için aile, din, millet temelinde geleneksel değerlere dönüşü arzulayan *neomuhafazakârlıktır*. Neoliberalizm klasik liberalizmin güncelleştirilmiş bir versiyonudur. Neoliberalizmden kastedilen şey, Keynesyen refah devletinin girdiği küresel krize, klasik liberalizmi geç kapitalizm koşullarında rehabilite ederek bulunan çözümdür. Neomuhafazakârlıktan kastedilen şey ise, muhafazakârlığın kadim motiflerinin yeniden ele alınarak değişim ve yenileşme çerçevesinde yönetim alanına aktarılmasıdır (Şener ve Çolak, 2015: 400).

Yeni-Sağ politikalar 1980’li yıllarda İngiltere’de Thatcher, ABD de Reagan’la uygulanmaya başlanmıştır. Thatcher ve Reagan’ın uygulamalarının diğer ülkelere bu denli yayılmasında bu politikaların ekonomik açıdan güvenilir bulunması, medyanın bu politikaları sürekli gündeminde tutması, politik kurumların bu politikalara destek vermesi ve halkın seçim tercihlerinde bu politikaların uygulanabilir bulunması gibi koşulların etkili olduğu değerlendirilmiştir. Bu faktörler Yeni-Sağ’ın küreselleşmeyle birlikte geniş bir uygulama alanı bulmasını sağlamıştır (Şener ve Çolak, 2015: 401). 1980’li yılların ortalarından itibaren diğer ülkelerde de rağbet gören bu anlayışın Türkiye temsilcisi ise Turgut Özal ve Anavatan Partisi (ANAP) olmuştur.

2.4.3. Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı

19. yüzyılda güvenlik, adalet ve dış politika gibi klasik görevleri olan devlet, 20. yüzyılın başlarında paradigma düzeyinde yaşanan değişim nedeniyle sorgulanmaya başlanmıştır. Bu dönemde dünya çapında ortaya çıkan ekonomik kriz devletin korumacı bir politik yaklaşım sergilemesini gerektirmiş ve refah devleti

olarak isimlendirilen bir yapıya geçilmiştir. Ancak bu dönemden sonra 1970’li yıllarda süreç tekrar tersine dönmüş ve devletin faaliyet alanının daraltılması gerektiği savunularak neoliberal politikalar uygulamaya konmuştur. Devletin işleyişindeki bu değişimle birlikte klasik kamu yönetimi anlayışı yerini kamu işletmeciliği (Arslan, 2010: 23) ilkelerinin hâkim olduğu Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımına bırakmıştır.

Küresel ölçekte özellikle 1980 ve 1990’lı yıllarda birçok gelişmiş ülkenin kamu yönetimi disiplinde paradigma düzeyinde bir değişim yaşanmış ve katı, hiyerarşik ve bürokratik kamu yönetimi anlayışından esnek tabanlı yönetim anlayışına geçilmiştir. Bu kapsamda klasik kamu yönetimi itibar kaybederken, Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı geleneksel kamu yönetimi yaklaşımına ve onun sınırlı doğasına bir meydan okuma olarak ortaya çıkmıştır (Özer, 2005: 4). 1970’lerde yaşanan krizle birlikte yönetim yapısında değişikliğe gidilmesi ihtiyacı doğmuş ve devletin klasik sınırlarına dönmesi, verimlilik esasına göre örgütlenmesi ve özel sektör değerlerinin, tekniklerinin ve pratiklerinin kullanılması gibi yeni düşünceler gündeme gelmiştir (Özer, 2005: 4). Bu anlayış özel sektördeki etkin, etkili, verimli ve esnek yönetim ilkelerini kamu yönetimine aktarmayı öngören Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışıdır (Göçoğlu ve Gündüz, 2020: 2). Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışı küreselleşme süreci ile birlikte gelişmiş ve piyasa mekanizmasının üstünlüğü ve devletin ekonomiye müdahalesinin sınırlandırılarak “küçük devlet güçlü piyasa” anlayışını savunmaktadır. Bu ekolün temel amacı bir yandan kamu ile özel sektör arasındaki farkları ortadan kaldırmak iken diğer yandan kamu sektörünü amaçlar, örgütlenme ve işleyiş bakımından özel sektöre benzetmektir. Bu amaçla kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi, özelleştirilemeyen hizmetlerin ise piyasa koşullarına uygun olarak yönetilmesi amaçlanmıştır. Bu kapsamda kamu yönetiminin orijini olan kamu yararı, toplumsal fayda, eşitlik, adalet gibi kavramlar ise piyasa koşullarında yeniden tanımlanmıştır (Kalfa ve Ataay, 2008: 230-231). 1980 sonrası ortaya atılan yönetim yaklaşımları arasında önemli bir yere sahip olan Yeni Kamu Yönetimi, kamu yönetimine getirdiği liberasyon ve piyasa odaklı yönetim anlayışı ile kamu yönetiminde yöneticilerin girişimci rol üstelenmelerini ve kamu yönetiminin işletmecilik esaslarına göre çalışması gerektiğini vurgulamaktadır (Özer, 2005: 6-8).

OECD (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı) ve Dünya Bankası gibi kuruluşların etkisiyle gelişen Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımının literatürde bu kadar

yer edinmesinde Christopher Hood'un "Her Mevsim İçin Kamu Yönetimi" (A Public Management for All Seasons) isimli çalışması önemli bir yere sahiptir. Söz konusu çalışmada Yeni Kamu Yönetiminin ortaya çıkışı iki süreçle ilişkilendirilmektedir. Bunlardan birincisi rekabete, kullanıcı tercihlerine, açıklığa ve şeffaflığa vurgu yapan "Kurumsal Ekonomi Teorisi"dir. Bu teori İkinci Dünya Savaşı sonrası gelişen *kamu tercihi, sorumluluk ve işlem maliyeti* teorilerinden oluşmaktadır. İkinci süreç ise, kamu sektöründe özel sektör yönetim tekniklerinin uygulanması gerektiğini savunan "Yönetim İdeolojisi Teorisi"dir (Özer, 2005: 8; Üstüner, 2000: 20). Bu hareket; profesyonel yönetime, teknik uzmanlığa, yetki devrine, performans yönetimine ve örgütsel çıktıların aktif ölçümü ve uyarlanmasına vurgu yapmaktadır. Bundan dolayı Yeni Kamu Yönetiminin tek orijinli olduğunu söylemek mümkün değildir. Teori iki farklı görüşün (ekonomi ve yönetim teorisi) evliliği olarak değerlendirilmekte hatta bu konuda yaygın bir fikir birliği bulunmaktadır (Hood, 1991: 5-6; Özer, 2005: 8). Yönetim alanında ekonomi politikalarının bu derece etkili olmasında; İkinci Dünya Savaşı sonrası devletlerin yaşadığı ekonomik sorunların çözümü amacıyla uygulanan Keynesyen politikalar ve bu politikaların yıllarca uygulanmasından sonra 1970'li yıllarda yaşanan petrol krizinin yarattığı sonuçlar (Göçoğlu ve Gündüz, 2020: 2) etkili olmuştur.

Siyasal kaynağını Yeni-Sağ ve neomuhafazakâr düşünceden alan Yeni Kamu Yönetimi radikal çıkışını bu ideolojiler sayesinde gerçekleştirmiştir. Küresel ölçekte ise dünya ekonomisinde 1990'larda yaşanan neoliberal politikalarla durumunu pekiştirmiştir (Özer, 2005: 14). Yeni-Sağ düşünceye göre devlet bireylerin özgürlüklerinin önünde temel bir engeldir. Bu nedenle bireyin özgürlüğünün sağlanması için piyasa şartlarının oluşturulması ve devletin üretim faaliyetlerinden çekilerek küçültülmesi gerekmektedir (Arslan, 2010: 24). Yeni-Sağ düzende ekonomi politikalarında liberalizmin birey, özgürlük, serbest piyasa gibi ilkelerinden yararlanılırken; sosyal ve siyasi düzende muhafazakâr düşünceye ilişkin güçlü devlet, disiplinli toplum, otorite, hiyerarşi itaat, millet, dayanışma, gelenekler ve din gibi kavramlar ön planda tutulmaktadır. Temelde bu iki görüş birbiriyle çelişir gibi görünse de bu iki düşünce piyasanın sorunsuz işlemesi, sosyal adaletin sağlanması, geleneksel değerlerin muhafazası ve sivil toplum kuruluşlarının (STK) oluşturulması (Arslan, 2010: 24) açısından kesişmektedirler.

Kamu Yönetiminde iktisat ve işletme mantığı ile özel sektör yönetim ve tekniklerinin uygulanmasını savunan Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı yönetimin ekonomi, rasyonellik, etkililik ve verimlilik çerçevesinde yapılanmasını öngörmektedir (Arslan, 2010: 23). Kamu yönetiminde bu anlayışın yerleşmesiyle vurgu siyasetten yönetime kaymıştır. Bu bağlamda Yeni-Sağ'ın yönetim yaklaşımı olarak Yeni Kamu Yönetimi anlayışında etkinlik, verimlilik, hesap verebilirlik, şeffaflık, sonuç odaklılık, performans yönetimi, desantralizasyon, yatay örgütlenme, müşteri memnuniyeti, insan haklarına saygı, kalite, rekabet, fonksiyonel uzmanlaşma, katılım, katalizör devlet, özel sektör tekniklerinin kullanılması, kaynak kullanımında tasarruf gibi ilkeler temel unsurlar olarak belirtmeye başlamıştır (Lamba, 2014: 137-138). Sonuç olarak Yeni Kamu Yönetiminin özellikleri farklı yazarlar tarafından değişik şekillerde ifade edilmekle birlikte genel olarak bütün yorumlamaların örtüştüğü görülmektedir. Bu kapsamda Hood'un (1991: 4-5) sınıflandırmasıyla Yeni Kamu Yönetiminin özellikleri şu şeklide belirtilebilir:

- Kamu yönetiminde profesyonel yönetim ve profesyonel yaklaşım,
- Ölçülebilir performans kriterleri ve açık standartlar,
- Süreç kontrolünden ziyade sonuç kontrolü,
- Hızlı ve etkin yönetim için ayrıştırılmış, küçültülmüş, esnek ve yalın bir yönetim,
- Daha fazla rekabet vurgusu,
- Özel sektör yönetim ve tekniklerinin kamu yönetimine uygulanması,
- Kaynakların bir disiplin dâhilinde etkin ve verimli kullanımı.

Yeni Kamu Yönetimi özellikle Weber'in ideal bürokrasi olarak tanımladığı ve kapitalist üretim tarzına dayalı ulus-devletlerin kamu hizmeti sunumundaki örgütlenme modeline eleştiriler getirmekte ve klasik bürokrasinin merkeziyetçi yapısı ve hantal örgütlenme şeklini eleştirmektedir. Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımına göre klasik yapıda hizmet sunumunda kaynaklar israf edilmekte, katı bir merkeziyetçilik ve hantal bir bürokrasi bulunmaktadır (Arslan, 2010: 24). Ancak devletin Yeni Kamu Yönetimi ile eski sınırlarına dönmesi ve daha az kaynakla daha etkin kamu hizmeti sunmaya çalışması bazı sorunlara neden olmuştur (Özer, 2005: 14). Bunun sunucunda kamu yönetiminde gerçekleştirilen reformların teknik yönü, verimliliği ve etkinliği tekrar tartışılmaya başlanmıştır.

Yeni Kamu Yönetimi birçok yönetsel sorunu çözme iddiasındadır. Bu durum ona “evrensel” bir nitelik yüklemektedir. Yeni Kamu Yönetiminin evrensel bir reçete olarak sunulması onun “taşınabilirlik ve yayılma” ile “politik tarafsızlık” özelliklerinden kaynaklanmaktadır. Yeni Kamu Yönetimi taşınabilirlik ve yayılma özellikleriyle merkezi yönetimden yerel yönetimlere, zengin ülkelere fakir ülkelere kadar geniş bir alanda uygulanabilme özelliği taşıırken; politik tarafsızlık özelliğiyle apolitik bir durum sergileyerek birçok farklı değer birlikt yürütülmesine imkân veren bir yaklaşım sergilemektedir. Bu durum ise onun evrensellik iddiasını desteklemektedir (Hood, 1991: 6). Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımının özellikle İngiltere ile bağlantılı olarak ortaya çıktığı iddialarına Hood bu gelişmelerin Britanya’ya özgü olmadığını ve bu gelişime kaynaklık eden bazı gelişmelerin de bulunduğunu belirtir. Hood bu gelişmeleri şöyle sıralamaktadır (1991: 3):

- Kamu harcamaları ve personel giderlerinin azaltılarak devletin küçültülmesi ihtiyacı,
- Kamu hizmetlerinin sunumunda özel ve özerk kurumların da yetkilendirilerek devletin ekonomik alandan çekilmesi,
- Kamu hizmetlerinin üretimi ve sunumunda bilgi teknolojilerinin kullanılması ve otomasyonun artırılması,
- Kamu yönetiminin geleneksel yaklaşımdan uzaklaşarak, sorun çözümünde, politika belirmesinde, karar alma süreçlerinde uluslararası bir nitelikle çalışmaya başlaması.

Yeni Kamu Yönetiminin etkinlik, etkililik ve verimlilik anlayışı çerçevesinde klasik kamu yönetimine bir alternatif olarak gelişmesi onun ideal yönetim anlayışı olarak kabul edilmesine yetmemiştir (Göçoğlu ve Gündüz, 2020: 4). Bu konuda Yeni Kamu Yönetimine en radikal eleştiriyi Dunleavy ve arkadaşları getirmiştir. Dunleavy ve arkadaşları *ayrışma, rekabet ve yarışma* temaları üzerine kurulu olan Yeni Kamu İşletmeciliğinin ülkelerin kamu yönetimi sistemlerinde önemli değişikliklere neden olduğunu ve entelektüel düşüncede ve pratikte egemen olmasına karşın kurumsal ve politik karmaşıklığa sebep olduğunu belirtmişlerdir. Ayrıca, Yeni Kamu İşletmeciliği, reformların siyasi liderlerin kontrolü kaybetmelerine yol açtığı ve hiyerarşik yapısal araçların zayıflamasına neden olduğu için de eleştirilmiştir. Yeni Kamu İşletmeciliğinin en temel sorunlarından biri de yönetsel sorumlulukların uzman

kurumlara, bazı kamu hizmetinin de özel sektör temsilcilerine devredilmesiyle ortaya çıkan parçalanmışlık durumudur. Bu parçalanma hükümetler için kontrol, şeffaflık ve hesap verebilirliği zorlaştırırken kamu ve özel sektörün hedefe birlikte ulaşmak yerine kendi aralarında rekabet yarışına girmelerine de neden olmaktadır (Uysal, 2020: 126). Sonuçta ise bu durum vatandaşa memnuniyetsizlik olarak yansımaktadır.

Yeni Kamu Yönetiminin eleştirisi aldığı konulardan birisi de savunduğu eşitlik ve verimlilik değerlerine ilişkindir (Hood, 1991: 3). Ancak Yeni Kamu Yönetimi bu değerleri benimsemesine karşın pratikte dürüstlük, adil işlem yapma, güvenlik ve dayanıklılık konularında sorunlar yaşanmaktadır (Hood, 1991: 16). Ayrıca piyasa sistemini savunan Yeni Kamu Yönetiminin bu ortamda vatandaşlarının hepsine eşit davranamayacağı da eleştirisi konularındandır. Özellikle âdem-i merkeziyetçi uygulamaların yürütüldüğü ülkelerde piyasadan kaynaklanan rekabet avantajının belli bir kurum veya grup lehine kullanılma ihtimali çok daha fazladır. Bu durum ise piyasa koşullarını belirleyen üst düzey yöneticilerin kamu kaynaklarını kendi lehlerine kullanmalarına imkân tanımaktadır (Dunleavy ve Hood, 1994: 12).

Yeni Kamu Yönetimine yönelik en büyük eleştirisi ise onun *özüne* ilişkindir. Yeni Kamu Yönetiminin dayandığı işletme mantığı onun aslında imalat sektörü için uygun bir yönetim olduğu yönündedir. Zira ekonomiklik, verimlilik, etkinlik, çıktı, performans, sonuç gibi ölçülebilir paradigmaların kamu yönetiminde geçerli olmadığı savunulur. Çünkü kamu yönetimi ürün ya da mal üretmez. Kamu yönetimi somut ürünlerden ziyade eğitim, sağlık, sosyal hizmet, kalkınma gibi soyut nitelikte ve süreç odaklı hizmetler üretir. İşte bu niteliğinden dolayı Osborne vd., (2013: 136), işletme temelli yönetim yaklaşımlarının kamu yönetimine aktarılmasını “ölümcül kusur” olarak değerlendirmektedirler. Sonuç olarak Yeni Kamu Yönetimi geleneksel paradigmaya bir eleştirisi olarak ortaya çıkmıştır. Savunduğu ilkeler itibariyle girişimci ve üretken bir kamu yönetimini teşvik ettiği görülmektedir. Ancak aynı ilkeler nedeniyle bir o kadar riski de bünyesinde barındırmaktadır. Bu durum yeni yönetim yaklaşımında denetim, kontrol, takip, şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi ilkeleri daha önemli kılmaktadır.

2.4.4. Yönetişim Yaklaşımı

Yönetim alanında dünyada çok yönlü bir değişim yaşanmaktadır. Yönetim alanındaki bu değişiklikler yeni yönetim yaklaşımlarının ortaya çıkmasına neden

olmuştur. Yönetişim kavramı da bunlardan birisidir. Yönetişim kavramı bir model olarak özellikle İkinci Dünya Savaşından sonra “üstün devlet” anlayışının değişmesi ve 1960-1970’li yıllarda devletin demokratikleştirilmesi ve yenilikçi yönünün ortaya konmaya çalışılması gibi nedenlerle ortaya çıkmıştır (Çukurçayır, 2011: 156). Ayrıca, temsili demokrasinin eleştirilmesi, toplumun değişik katmanlarının bu sistem içinde temsil edilememesi, siyasal gücün seçimle gelmiş olsa dahi bir süre sonra otonomlaşması, katılımcı uygulamalara duyulan ihtiyacın artması, küreselleşmeyle yeni kimliklerin ve ağısal yapıların oluşması gibi faktörler de (Tekeli, 2012: 665-666) yönetim yaklaşımının gelişmesinin nedenlerindendir.

Yönetişim kavramı ilk olarak Dünya Bankasının 1989 tarihli “Sub Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth” başlıklı raporunda kullanılmıştır. Raporda yönetim “siyasal gücün bir milletin sorunlarını çözmek amacıyla kullanımı” olarak tanımlanmış ve Afrika’nın sorunlarının kaynağında yönetim krizinin yattığı vurgulanmıştır. Dünya Bankasının 1992 tarihli “Governance and Development” başlıklı raporunda ise yönetim kavramına daha geniş açıklamalar getirilmiş ve bir ülkenin güçlü kalkınma stratejisine sahip olabilmesi için öncelikle güçlü hukuksal ve kurumsal yapılara sahip olması gerektiği vurgulanmıştır. İyi yönetim için hukuksal ve kurumsal çerçevenin oluşturulması, hesap verebilirlik, şeffaflık, hızlı ve adil bir hukuk sistemi, insan haklarına saygı, kamu hizmetlerinin etkinliği gibi ilkeler sıralanmıştır. Dünya Bankası 1992 tarihli raporda ortaya koyduğu bu ilkeleri 1997 tarihli “The State in a Changing World” başlıklı raporunda daha da genişletmiştir. Rapora göre, sürdürülebilir kalkınma için, devletin kapasitesi ve etkinliği artırılmalı, bunun için de hukuksal çerçevenin güçlendirilerek yolsuzluk ve keyfiliğin ortadan kaldırılması, hesap verebilirliğin sağlanması, hizmet sunumunda rekabetin tesis edilmesi, yerleşme ve yerel yönetimlere yetki devri ile sivil toplumun katılımının artırılması gerekmiştir. Yönetişime ilişkin bu düzenlemeler 1990’ların başından itibaren akademik kurumlar tarafından da desteklenmiş (Kalfa ve Ataay, 2008: 232-234) ve böylece alana ilişkin bir literatür oluşmuştur.

Yönetişim yaklaşımı sorun çözümünde tek merkezli bir yapıdan ziyade yerel, ulusal ve uluslararası yapılarla hükümet dışı aktörlerin katılımını içermektedir. Yönetişim; esnek bir yapılanma, şeffaflık, hesap verme, çoğulculuk, kararın ilgililere en yakın yerden alınması gibi ilkelere vurgu yapmaktadır (Tekeli, 2012: 667-668).

Böylece yönetim yaklaşımıyla bireyler, sivil toplum ve toplumu oluşturan diğer gruplar yönetim süreçlerine dâhil olmakta ve politika belirleme süreçlerinde yer alabilmektedirler. Bu ağsal sistem vatandaşların fikirlerini yönetime aktarmalarına ve aynı zamanda onu denetleme ve izlemelerine de imkân vermektedir (Çukurçayır, 2011: 156-157; Janowski vd., 2018: 13). Ancak bu süreçte katılımın hangi çerçevede gerçekleşeceği de önemlidir. Zira bu katılım düzeyi vatandaşların basit düzeyde bilgilendirilmesinden politika belirleme sürecine kadar geniş bir yelpazeyi içerebilir. Dolayısıyla yönetim yaklaşımının tek bir yönteminin olduğu söylenemez. Bu kapsamda katılım süreçlerinde kimlerin yer alacağı, katılımın nasıl ve ne zaman gerçekleştirileceği, katılımın hangi mekanizmalarla sağlanacağı, katılımın hangi seviyede gerçekleştireceği vb. hususlar kritik öneme sahiptir. Tüm bu süreçler ise çözülmek istenen soruna, konunun önemine, kaynaklara, siyasal ve hukuksal yapıya bağlı olarak ulaşılmak istenen amaca göre belirlenir (Edwards vd., 2012: 152). Ayrıca yönetim yaklaşımında dikkat edilmesi gereken konulardan birisi de kararların niteliğiyle ilgili hususlardır. Kararların kabul edilmesinin istendiği durumlarda çoğunlukla katılımcı grup fazla tutulur. Bu tür gruplarda kararın niteliğinden çok, kararın çıkmış olması önemlidir. Ancak bu süreçlerde “kilit grupların” dışarıda tutulması durumunda yaşanabilecek olası sorunların da (Edwards vd., 2012: 154) yönetim açısından dikkate alınması gerekmektedir.

Yönetim yaklaşımının ortaya çıkışından günümüze kadarki gelişiminde sürece en önemli katkıyı sağlayan kuramcılardan birisi Avustralya kökenli İngiliz Siyaset Bilimci Roderick Rhodes'tir. Rhodes'e göre yönetim anlatıların ve hikâyelerin önemine vurgu yapar, toplumdaki bütün grupların kendilerini ifade etmelerine imkân tanır. Bu nedenle yönetim, merkezi olmayan bir yaklaşımı benimser (Dickinson, 2016: 49). Rhodes'e göre bu yaklaşımla devlet merkezli siyasal ve yönetsel güç parçalanıp yaygınlaştırılmakta ve bunun bir sonucu olarak devletin içinin boşaltılması, hükümete bir yönetim ve postmodern anlayıştan kaynaklı “merkezsizleştirilmiş” bir yönetim ortaya çıkar (Üstüner, 2011: 69). Rhodes'in bu yorumlamalarına karşın karmaşık ağ yapılanmaları ile baş etmenin güçlükleri karşısında devletin işlevlerinin net bir şekilde ortaya konması gerektiği de literatürde sıklıkla belirtilmektedir. Buradan hareketle aslında “devletin içinin boşaltılması” ve “merkezsizleştirme” kavramlarıyla kastedilen şeyin tam da Yeni Kamu Yönetimine kaynaklık eden Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının “kürek çeken değil dümende

oturan devlet “anlayışı olduğu savunulmaktadır. Yönetişim yaklaşımıyla da bu sürecin bir adım ileriye götürülerek devletin “ağların dümenini” tutması (Üstüner, 2011: 70-71) gerektiğine vurgu yapılmaktadır.

Bu kadar çok ve çeşitli yönü olan yönetim yaklaşımı doğal olarak farklı modelleriyle birçok alana da uygulanmaktadır. Yönetişimin en yaygın türleri ise “kamu yönetimi”, “iyi yönetim” ve “küresel yönetim”dir. Bu yönetim türleri kısaca şöyle özetlenebilir (Tepeli, 2018: 123-128):

Kamu Yönetimi: Ulusal-bölgesel-yerel, siyasal ve sosyal gruplar, baskı ve çıkar grupları ve sosyal kuruluşlardan oluşan ağların yönetimi anlamına gelmektedir. Kamu yönetimi halkın katılımını destekleyen ve yönetim fonksiyonlarını mikro düzeyde paylaşan vatandaş paydaş olarak görür. Hizmet noktasında etkinlik ve verimlilik ilkeleriyle hareket eder. Kamu yönetimi güçlendirme ve desteklemeye önem veren bir devlet anlayışına sahiptir.

İyi Yönetişim: Dünya Bankasının 1994 yılında yayımladığı raporda iyi yönetim; öngörülebilirlik, açıklık, kamu yararına öncelik veren profesyonel anlayışa sahip bürokrasi, hukukun üstünlüğü, saydamlık ve güçlü bir sivil toplum gibi kavramlarla açıklanmıştır. İyi yönetim siyasi ve sosyo-ekonomik ilişkileri katılımcı, şeffaf ve sorumlu şekilde yönlendiren süreç ve yapılar olarak tanımlanmaktadır. Bu kapsamda iyi yönetişimin ilkeleri şeffaflık, hesap verebilirlik, katılımcılık, cevap verebilirlik, hukukun üstünlüğü, etkinlik, eşitlik ve stratejik vizyon olarak sıralanabilir. Kötü yönetişimin belirleyici özellikleri ise politika oluşturmada keyfîlik, sorumlu tutulmayan bir bürokrasi, işlemeyen bir hukuk sistemi, kamu erkinin kötüye kullanımı, yetersiz bir sivil toplum ve yaygın yolsuzluk olarak belirtilmiştir.

Küresel Yönetişim: Ulus-devletlerin kendi çıkarlarını koruyarak ortak ve karşılıklı çıkar temelinde küresel politikalara uymalarını ifade eder. Küreselleşme sürecinde ekonominin ve demokrasinin küreselleşmesi ülkeleri birbirine yaklaştırmış ve insan hakları demokrasi, ekonomik değerler gibi olgular küresel düzeyde ele alınmaya başlanmıştır. Bu kapsamda küresel yönetim sadece ekonomi ve sermayenin küreselleşmesini değil, insan haklarının savunulması, savaşların önlenmesi, enerji kaynaklarının ve doğanın korunması, iklim değişikliği gibi küresel konuların da savunulmasını kapsamaktadır.

Kamu yönetiminde yer alan yönetim türlerinden biri de *yerel yönetim*dir. Yerel yönetim uygulamasında politika geliştirme süreçlerinde devlet vatandaşlarıyla bilgi alışverişinde bulunur. Bu yöntemle devlet hizmet üretiminde vatandaşların talep ve beklentilerini alır. Bu yaklaşım pasif-tüketici durumunda olan vatandaş aktif-üretken bir pozisyona taşımaktadır. Aynı zamanda ihtiyaç tespiti de yapıldığından kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanımı da sağlanmış olmaktadır (Şengül ve Balıkcı, 2021: 418; Utlu ve Er, 2021: 100).

Yönetişim çok taraflı yapısından dolayı hibrit bir nitelik taşır. Bu özelliğinden dolayı makro ve merkezi yönetimlerin savunduğu kesinlik ve istikrar gibi kavramları barındırmaz. Şüphesiz bu çok taraflı bir katılımın sonucudur. Çok taraflı bir katılım ise bu tür riskleri daha çok barındırır (Dickinson, 2016: 49). Yönetişimde dikkat çeken konulardan birisi de değerler konusudur. Değerler birey veya grupların öznel olarak sahip oldukları norm ve ilkeleri ifade eder. Özellikle toplum sektörü kuruluşların belli değerlere dayandığı dikkate alındığında farklı grupların süreçlere hangi değerleri nasıl kattıkları konusu önemli hale gelebilmektedir. Bu durum ise birçok kurumu başlangıçtaki değerlerinden uzaklaşmaya zorlamaktadır. Bu nedenle yönetim mekanizmasında çeşitliliğe dayanan melezliğin yönetilmesi de (Dickinson, 2016: 52) önemli bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır.

Yönetişim süreçlerinde önemli olan konulardan bir diğeri de tarafların temsil düzeyidir. Bunun için özellikle bürokrasi gibi katı kuralları olan bir sistemde yönetim mekanizması önemli bir açılım sunar. Bu noktada temsili bürokrasi önemli bir kavram olarak toplumu oluşturan bütün kesimlerin kendilerini ifade etmelerine olanak sağlar. Özellikle bürokrasinin büyüklüğü, artan gücü ve uluslararası kuruluşları dahi etkileyecek güce ulaşması kavramın uluslar üstü bürokrasilerde de ele alınmasını gerektirmiştir. Temsili bürokraside pasif temsil bireylerin kökeni ve tüm toplumu yansıtmaya becerisiyle ilgili bir kavram iken; aktif temsil meşruiyet ve hesap verebilirliği içeren bir kavramdır (Badache, 2020: 394-395). Bir işbirliği ilişkisinde hesap verebilirlik sadece ahlaki ve teorik bir kavram olmayıp aynı zamanda pratikleri de olan bir gerçekliktir. Hesap verebilirlikle ilgili olarak literatür genellikle asimetric bir ilişkiyi tanımlar. Bu, tarafların güç ve güven derecelerindeki farklılıktan kaynaklanmaktadır ve bu durum yönetimde bir takım çıkar gruplarının gelişmesine de neden olmaktadır (Brown ve Moore, 2001: 572). Özellikle sivil toplum ve özel sektör

gibi çeşitli tarafların katılımıyla gerçekleştirilen yönetim gibi sistemlerde bu çıkar gruplarından güçlü olanın diğerlerini etkileyip kendi lehine kararlar aldırması çok olası bir durumdur. Genellikle sürecin başlangıcında ve görev ve sorumlulukların belli olmadığı ortamlarda gelişen bu durum daha ayrıntılı stratejiler ile görev ve sorumlulukların netleştirildiği bir ortamda engellenebilmektedir. Böylece sorumluluk ve hesap verebilirlik mekanizmaları daha etkin yürüyebilmekte ve çok aktörlü bir yönetim sistemi olan yönetim mekanizması da gerekli meşruiyeti kazanabilmektedir (Brown ve Moore, 2001: 575). Uluslararası yönetim açısından ele alındığında küresel yönetim mekanizmasının işleyişine ilişkin hususlar daha çok önem kazanmaktadır. Uluslararası ticaret ve rekabetin arttığı bir ortamda küresel yönetimle alınacak kararlara kaynaklık edebilecek bazı standartlar, tarafların kararları üzerinde belirleyici olabilmektedir. Öyle ki bu standartlara uyulmadığı takdirde sektör dışı kalma ihtimali de bulunmaktadır. Bunlar ürün standardı, sektör standardı, sosyal, çevresel ve etik değerleri kapsayan standartlar olabilir (Nadvi, 2008: 323-326). Yönetim mekanizmasını uluslararası rekabet açısından inceleyen Nadvi bu standartların yerelde karşılık bulmaması halinde yönetim süreçlerinin gerçekleştirilemeyeceğini belirtmektedir (Nadvi, 2008: 340). Nadvi'nin bu değerlendirmesi, küresel yönetim mekanizmasının işleyişinde yerel değerlerin gücüne vurgu yapması bakımından önemlidir. Bu bağlamda bünyesinde birçok tartışmayı barındıran yönetim yaklaşımının sınırları ve sorunlarına ilişkin değerlendirmeler ise kısaca şu şekilde özetlenebilir (Çukurçayır, 2011: 166-171):

- Yönetim gönüllülük esasına dayanır.
- Taraflar arasında yaşanacak çıkar çatışmaları süreci yavaşlatabilir.
- Katılım esastır ancak demokrasiye de zarar verilmemesi gerekir.
- Yönetim aktörler arasında belli ve açık görev dağılımını gerektirir.
- Belli bir güce ulaşan ağsal yapıların diğer yapıları dışlama olasılığı vardır.
- Kurumsal olmayan bir yapıda sorumluluk alınmayacak, riskler artacaktır.
- Kalkınmayı yavaşlatma ve kararları bloke etme riski taşır.
- Anayasal, siyasal ve yönetsel kurumlar informel süreçlerle sınırlarını aşabilir ve bu durum hukuk ve denetim sistemini zayıflatabilir.

Yönetim, iktidarın bölüşüm ilişkilerini nasıl düzenlemesi gerektiğine de işaret eder. Bu açıdan devletin işlevlerinin ve görevlerinin nasıl dağıtıldığı ve yeni

bölüşüm ilişkileri hakkında da bilgi vermektedir (Bayramoğlu, 2002: 114; Yıldırım, 2021: 5). Bu kapsamda kavramsal olarak yönetim “tek başına egemen olan devletin yönetimdeki işlevlerini ve görevlerini piyasa, sivil toplum ve halk arasında dağıtması” (Tepeli, 2018: 128) anlamına gelmektedir. Yönetişimin devlet, özel sektör, halk ve sivil toplum olmak üzere dört aktörü bulunmaktadır (Tepeli, 2018: 128). Bu görev dağılımında devletin kamu yararını öncelediği bir masada özel sektör kâr maksimizasyonunu; sivil toplum ise toplumun genelini ilgilendiren hususlarda ortak paydayı yakalamayı hedefler. Bu nedenle yönetim, ilgili aktörlerin sürece tam olarak dâhil olduğu ve iyi yönetişime ilişkin ilkelere riayet edildiği etkili ve etkin (Bayansar ve İrdem, 2021: 840) bir yönetim biçimidir. Öte yandan yönetim kavramının tüm bu olumlamalara karşın aslında uluslararası sermayenin akışını güvence altına almak için geliştirildiği ve bu akışkanlığın günümüzde uluslararası kuruluşların ve yapıların uyguladıkları program ve yaptırımlar biçiminde gerçekleştiği de öne sürülmektedir (Çulha-Zabcı, 2002: 153). Bu anlamda yönetim; Dünya Bankası, Uluslararası Para Fonu (IMF) gibi uluslararası kuruluşların, “gelişmekte olan ülkelerde gittikçe artan bir şekilde daha ‘doğrudan’ bir hale gelen müdahaleciliklerinin bir göstergesi ve müdahaleciliği meşru kılan bir kavram” (Çulha-Zabcı, 2002: 153) olarak da değerlendirilmektedir. Sonuç olarak birçok tartışmayı beraberinde getirse de yönetim yaklaşımı kamu yönetimi alanında yeni, katılımcı ve demokratik bir açılım sunmaktadır. Bu durum toplumdaki tüm kesimlerin yönetimde temsil edilmesine imkân tanınması bakımından önemli bir gelişme olarak değerlendirilmektedir.

2.5. Post-Paradigma ve Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar

Kamu yönetimine bir paradigma değişikliği ile evrensellik iddiasında giren Yeni Kamu Yönetimi süreç içinde birçok eleştirinin de hedefi olmuştur. Yeni Kamu Yönetimine yöneltilen eleştiriler; onun kamu yönetimleri üzerinde beklenen etkiyi yaratmadığı, işletmecilikle ilgili kavramlarının net olmadığı, siyasallaşmaya yatkın bir kavram olduğu ve vatandaşları müşteri gibi ekonomik bir unsur olarak gördüğü vb. nedenlere dayanmaktadır. Ayrıca bu yaklaşımın savunduğu işletmecilik esaslı değerlerin kamu yararı ve toplumsal çıkar gibi kavramları savunan kamu yönetimlerine uygulanmaması gerektiği de sıklıkla dile getirilmiştir (Uysal, 2020: 126). Bu eleştirilerin bir sonucu olarak günümüz dünyasının ihtiyaçlarını karşılayabilecek demokratik, katılımcı, işbirliğine açık ve çoğulcu yönetimlere ihtiyaç

duyulmuş ve bu gelişmelerin bir sonucu olarak birçok yönetim yaklaşımı ortaya çıkmıştır. Burada yönetim literatüründe daha çok öne çıkan yaklaşımlar ele alınacaktır.

2.5.1. Neo-Weberyen Devlet Yaklaşımı

Neo-Weberyen Devlet, Christopher Pollitt ve Geer Bouckaert tarafından Kıta Avrupası'ndaki kamu yönetimi reformlarının kaynaklarını açıklamak için geliştirilen ve bütün kamu yönetimi reformlarının Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışına dayandığı tezini reddeden yaklaşımdır. Bu yaklaşıma göre Yeni Kamu İşletmeciliği bazı ülkelerde reformların kaynağını oluştursa da reformların tamamını İşletmeci yaklaşıma bağlamak mümkün değildir (Uysal, 2020: 128). Bu kapsamda Neo-Weberyen Devlet 1980 sonrası dönemde bürokraside hâkim olan düzenleyici ve denetleyici devlet düşüncesi anlayışında yaşanan sorunların çözümüne ilişkin olarak geliştirilen yeni bir yönetim yaklaşımıdır (Tuncer ve Usta, 2013: 182). Neo-Weberyen Devlet yaklaşımına göre kamu yönetimindeki reformlar bütün ülkelerde aynı şekilde uygulanmamaktadır. Kimisi bürokrasilerini modernleştirmeye ağırlık verirken kimisi piyasalaştırmaya yönelmiştir.

1970'lerde başlayan yönetim sorunu devletin refah ve kalkınma alanlarındaki yetersizlikleri ile mali kaynakların yönetilmesine yoğunlaşmış ve 1980'lerde sorunun "yönetilemeyen devlet" olduğu anlaşılarak bürokratik yönetim anlayışından Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışına geçilmiştir. Ancak Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışında merkeziyetçi bürokratik yapıların yerini piyasa kurumlarının alması, deregülasyon uygulamaları ile düzenleyici süreçlerin daha karmaşık bir hale gelmesi, idari sorumluluğun tek bir odakta toplanmaktan öte farklı aktörlerce paylaşılması ve yönetimde hesap verebilirliğin zorlaşması işletmeci yönetimin tartışılmasına neden olmuştur. Ayrıca vatandaşların müşteri olarak görülmesi, özelleştirme gibi uygulamaların benimsenmesi ve tüm bu süreçlerin meşruiyetine ilişkin tartışmalar yönetimin yeniden ele alınmasını (Çelik ve Akca, 2021: 383; Tuncer ve Usta, 2013: 189-193) gerektirmiştir. İşte Neo-Weberyen Devlet yaklaşımı da bu süreçlerin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır.

Bu yaklaşım, devletin gelişen koşullara ayak uydurmak zorunda olduğunu kabul etmekle birlikte, ortaya çıkan sorunların çözümü için işletmecilik yaklaşımının zorunlu olmadığını savunmaktadır. Neo-Weberyen Devlet anlayışı Geleneksel Kamu Yönetiminin de hesap verebilirlik, öngörülebilirlik gibi birçok özelliği olduğunu

ancak; Yeni Kamu İşletmeciliği öncesi dönemin tamamen reddedilmesinin rasyonel bir yaklaşım olmadığını, bir dönemin tamamen reddi veya kabulü gibi toptancı bir yaklaşımın ise kabul edilemeyeceğini savunur. Neo-Weberyen Devlet anlayışı bunun yerine vatandaşların artan ve çeşitlilik gösteren taleplerinin karşılanması için vatandaş merkezli bir yönetim yaklaşımının benimsenerek yönetimde yeniliğe gidilmesi gerektiğini vurgular (Uysal, 2020: 128). Bu kapsamda Neo-Weberyen yönetimin kilit stratejisinin vatandaş ihtiyaçlarına duyarlılık ve etkili işleyen süreçler (Özer ve İrdem, 2020: 313-314) olduğu söylenebilir.

Neo-Weberyen Devlet bürokrasinin çıkmazları karşısında verimlilik arayışlarının bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Bürokrasiye yönelik en radikal eleştiriyi ise Yönetim Bilimci Warren Bennis yapmıştır. Bennis bürokrasinin üstünlüğünün rutin ve kestirilebilir olayları yönetme kapasitesinden kaynaklandığını belirtmekte ancak nüfus ve bilgi patlaması karşısında bürokrasinin bu üstünlüğünü koruyamadığını belirtmektedir (Özer, 2019b: 307-308). Bennis'e göre geleceğin örgütleri bürokrasi gibi kalıcı olmayacaktır. Onları tanımlayacak tek kelime *geçicilik*dir. Bürokrasi Sanayi Devriminin kas gücünü istediği şekilde yönlendirebilmesi bakımından anıtsal bir buluş iken, günümüz dünyasında yararlılığını kaybetmiş bir koltuk değneğidir. Bennis bürokrasiye ilişkin bu eleştirilerini “Bürokrasinin Yaklaşan Ölümü” isimli makalesinde ele alarak bürokrasinin sonunun geldiğini belirten ilk kişidir (Özer, 2019b: 309).

Neo-Weberyen Devlet modeli Yeni Kamu Yönetiminin iki temel sorunu üzerinden kuramlaştırılmaktadır. Birincisi Yeni Kamu Yönetiminin gelişmekte olan ülkelerin sosyal, ekonomik, kültürel ve politik sorunlarında ortaya çıkan gerilimlere çözüm bulmada öngörüldüğü şekilde başarılı olamadığıdır. İkincisi ise Yeni Kamu Yönetiminin öngördüğü etkin ve verimli kamu kuruluşlarının oluşturulamamasıdır (Özer ve İrdem, 2020: 316). Bu kapsamda serbestleştirme politikaları özellikle Kıta Avrupası ülkelerde denetimlerin ve hesap verme mekanizmalarının zayıflamasına neden olmuştur. Kamu yönetiminde serbestleştirme ve esnekliğe inanılmasına rağmen hükümetler etkin bir yönetim için daha fazla resmiyete, kurallara ve etik standartlara ihtiyaç duymaktadırlar. Bu kapsamda Neo-Weberyen Devlet modeli savunucuları bürokrasinin hala alternatif yönetim yaklaşımları içinde en iyisi olduğunu ileri sürerler (Özer ve İrdem, 2020: 315). Sonuç olarak Neo-Weberyen Devlet modeli küresel

kapitalizm koşullarında ortaya çıkan bir anlayıştır. Bu bağlamda Neo-Weberyen Devlet, refah devletine has sosyal politikaya öncelik veren bir örgütlenmeden, piyasanın önünü açmaya yönelik daha dinamik bir yapıya yönelmektedir (Özdoğan, 2018: 609). Neo-Weberyen Devletin temel özelliği kapitalizmin mevcut koşullarında farklı bir hiyerarşi, denetim ve otorite yapısını öngörmesidir (Özer ve İrdem, 2020: 320).

Neo-Weberyen Devlet yaklaşımında bürokratik örgüt tipinin özellikleri yeniden tanımlanmaktadır. Postbürokrasi tartışmalarında olduğu gibi Neo-Weberyen yaklaşımda da kurallar ortadan kalkmamaktadır. Ancak bu yaklaşımda kurallar esnetilmekte ve örgüt içinde kurallara uygunluğa işaret eden hukuki anlayış yerini müşteri tatminine göre belirlenen sonuca odaklı işleyişe bırakmaktadır (Özdoğan, 2018: 610). Bu kapsamda Neo-Weberyen Devletin özellikleri şu şekilde belirtilebilir (Gökçe, 2017: 243):

- Hukukun üstünlüğüne dayalı demokratik bir anayasa,
- Vatandaş rolünün bir parçası olarak müşteri rolü,
- Müşteri olarak vatandaşın katılımı ve temsili,
- Sözleşme yönetimi ile hukuk devleti kültürünün tamamlanması,
- Kalite yönetimi tarafından optimize edilmiş profesyonel bir kamu sektörü,
- Müşteri ve hizmet odaklı bir kamu hizmeti yönetimi,
- Yasallığa, ekonomikliğe, verimliliğe ve etkinliğe dayalı bir meşruiyet.

Bu özelliklerden Neo-Weberyen Devlet anlayışının, yönetime ilişkin tarihsel süreç içinde ortaya çıkan gelişmeleri güncelleyerek kendi bünyesine katmaya çalıştığı anlaşılmaktadır. Neo-Weberyen Devletin Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının ilkelerini kendine adapte etmeye çalışması (Gökçe, 2017: 243), Yeni Kamu işletmeciliği yaklaşımının reform süreçlerinde her ne kadar kendisinden beklenen etkiyi yaratmasa da kamu yönetimine yeni açılımlar sunmaya devam ettiği şeklinde yorumlanmaktadır.

2.5.2. Kamu Değeri Yaklaşımı

Kamusal değer kavramı Antik Yunan'dan beri tartışılan bir kavram olsa da kavram ilk defa Mark Moore tarafından 1995 yılında yayımlanan "Creating Public Value: Strategic Management In Government" isimli kitapta ele alınmıştır. Bir kasaba

kütüphanecisi ile bu kütüphaneden yararlanan çocukların hikâyelerinin anlatıldığı kitapta kamu değerinin nasıl oluşturulacağına ilişkin konular ele alınmıştır (Bayansar ve İrdem, 2021: 850-851).

Kamu değeri; kamu malı, kamu yararı, kamu çıkarı gibi kavramlarla karıştırılmaktadır. Oysa kamu değeri bu kavramlardan farklıdır. Kamu değeri negatif dışsallıklar, eksik bilgi gibi piyasa başarısızlıklarının iyileştirilmesine yönelir ve kamu örgütlerinin ürettiği çıktılarının yanında sonuçları da içerir. Ayrıca bundan faydalanan insanlar için bir anlam ifade eder. Bu anlamda *kamu yararı* siyasetçiler, bürokratlar ve baskı gruplarının savunabilecekleri belirli bir politikayı doğrulamak için başvuracakları bir kavram iken *kamu değeri* bizzat değer kendisi ile ilgili olup insanlar için anlamlı olana odaklanır (Köseoğlu ve Tuncer, 2014: 149-151).

Jorgensen ve Bozeman (2007: 355), kamu yönetiminde kamu değerlerinden daha önemli bir konu olmadığını belirtirler. Onlara göre kamusal değerlerin bir analizini yapmak o kadar zordur ki konu yönetilemeyecek kadar geniştir. Bu kapsamda kamusal değerlere ilişkin cevaplanması gereken birçok soru vardır. Örneğim kamusal değerlerin kaynağı nedir, kamu otoritesine bağlı olarak mı yoksa siyasal otoritenin bir yansıması olarak mı gelişmiştir, kamusal değerler arasında bir hiyerarşi var mıdır, herhangi bir değer diğerine göre önemli ya da öncelikli olabilir mi, değerler arasında tercih yapılabilir mi ve bu tercihleri önemli kılan şeyler diğer değerleri önemsizleştirir mi, kamusal değerler tanımlanabilir mi, her bir tanımlama aynı zamanda o değere ilişkin bir sınırlandırma yaratmaz mı, kamusal değerler nasıl bir araya gelir ve değer çatışmaları nasıl çözülür. Daha çoğaltılabilecek olan bu sorular Jorgensen ve Bozeman'a (2007: 356-358) göre kavramın genişliği ve derinliği hakkında bize bilgi vermektedir. Bununla birlikte kavram tüm toplumu ilgilendirmekle birlikte, bir o kadar da görece unsurları içermektedir (Jorgensen ve Bozeman, 2007: 356-358; Bryson vd., 2014: 448). Bu da birçok soruyu cevapsız bırakmaktadır (Bryson, 2014: 448; Dahl ve Soss, 2014: 497). Bu göreceliğinden dolayı kamusal değerler zamana, yere, kişilere, topluluklara ve uluslara göre değişiklik göstermektedir (Meynhardt (2009: 199). Kamu değerlerinin göreceli bir şekilde halkın istek ve arzuları çerçevesinde geliştiği dikkate alındığında onun evrensel bir standardının olmadığı sonucuna ulaşılabilir ki bu durum onun “durumsal” ve “pragmatist” (Aksakaloğlu ve Akçakaya, 2021: 277-279) bir nitelik taşıdığına işaret etmektedir.

Jorgensen ve Bozeman (2007: 377-378) ise demokrasi, etkinlik, verimlilik, hesap verebilirlik, katılım, yardımlaşma, adalet, eşitlik, diyalog, motivasyon, rekabet edebilirlik, hukukun üstünlüğü, liyakat, samimiyet, dürüstlük, insan onuru, tarafsızlık, yasallık, sadakat, kamu yararının korunması, profesyonellik, üretkenlik, bireysel ve azınlık haklarının korunması, uyum, istikrar, sürdürülebilirlik vb. kavramların kamu yönetimindeki *temel değerler* olduğunu belirtmektedirler. Kamu değerinin bireysel yanının ötesinde, toplumsal ve kamusal yanını vurgulayan bu değerler kamu yönetiminde “değer” anlamında bir *standart* geliştirilmesi açısından önemlidir.

Kamu Değeri Yaklaşımı kamusal değerlerin üretiminde özel değerlerin etkili olduğunu savunur. Bu yaklaşıma göre kamu görevlisinin kamu değeri üretme sürecinde mesleki, ahlaki ve toplumsal sorumluluğu vardır. Bozeman’a göre değerler vatandaşların haklarının korunması ve devlet ve toplumun birbirine yakınlaştırılması açısından kullanılan etkin araçlardır (Dahl ve Soss, 2014: 497). Buna göre etkin bir kamu değerinin ortaya çıkarılması için kamu yönetiminin, piyasanın ve kamu sektörünün iyi bir şekilde işlemesi gerekmektedir (Bryson vd., 2014: 448).

Kamu Değeri Yaklaşımına göre, kamu yöneticileri kamu değeri üretmekle yükümlüdürler (Moore, 1995: 53). Bunun için kamu yöneticilerinin toplumun yararını göz önünde bulundurmaları gerekmektedir (Meynhardt, 2009: 196; O’Flynn, 2021: 3). Bu, onlara aynı zamanda geniş bir yaratıcılık imkânı da sunar (O’Flynn, 2021: 3). Kuruluşların geçmiş ve gelecek performansları dikkate alındığında bu bir zorunluluk olarak da görülmektedir (Moore, 1995: 53). Zira adil, verimli ve hesap verebilir bir yönetim aynı zamanda toplumun ve vatandaşların istek ve taleplerini de dikkate almak zorundadır.

Kamu değerine odaklanmak devlet eliyle gerçekleştirilen faaliyetlerin devlet ve vatandaşlar tarafından yeniden keşfedilmesine yardımcı olmaktadır (Aksakaloğlu, 2018: 96-97). Bu kapsamda kamu değeri çok boyutlu bir kavramdır. Sadece *sonuçlar* yoluyla değil, aynı zamanda toplumsal değerler aracılığıyla da oluşturulan, kolektif değerler bütünüdür. Kamu değeri, etkileri bakımından, güven ve adalet üretebilecek süreçlerdir (Doğan, 2021: 5). Özel yönetimin amacı ekonomik değer yaratmak iken kamu sektörünün amacı kamusal değer yaratmaktır (Çelik ve Akca, 2021: 385). Özel sektör kâr elde edebileceği somut ve ölçülebilir değerler üretirken kamu sektörü eşitlik ve adalet tesis etmeye yönelik olarak vatandaşın ihtiyaçlarını karşılamak

durumundadır. Dolayısıyla kamusal değer üretimi daha karmaşık ve ölçülmesi zor bir süreçtir (Doğan, 2021: 5). Bu nedenle, kamu değeri yaklaşımı, kamu hizmetleriyle üretilen çıktıların sayılarından ziyade bu çıktıların topluma olan etkileri (Uysal, 2020: 127) üzerinde durur. Bu açıdan kamu değeri yaratılması konusunda kamu kaynakları ile toplumun ihtiyaçları doğru tespit edilmelidir (Bayansar ve İrdem, 2021: 854).

Kamu değeri tek başına kamu sektörü tarafından yaratılmaz. Bu süreçte vatandaşlar, özel sektör, sivil toplum, gönüllü işbirlikleri ve toplumu oluşturan tüm kesimler görev alabilirler (Doğan, 2021: 6; Jorgensen ve Bozeman, 2007: 372; Meynhardt, 2009: 193; Uçar-Kocaoğlu ve Saylam, 2015: 146). Meynhardt (2009: 193) toplumun sahip olduğu değerlerin merkeze alınması halinde resmi yükümlülükleri olsun ya da olmasın herkesin kamu değeri üretebileceğini belirtmektedir. Şüphesiz bu süreçte kamusal değerlerin garantörü olarak devletin özel bir sorumluluğu vardır. Ancak vatandaşlar, özel sektör, sivil toplum vb. tüm gruplar kamusal sorunların çözümüne ilişkin kamu değeri üretmekle yükümlüdürler (Bryson vd., 2014: 445).

Moore (1995: 22-23), kamu değerinin oluşturulması sürecini stratejik üçgen yaklaşımıyla açıklamaktadır. Bu yaklaşıma göre belirlenen strateji kamu değeri oluşturmali, meşru ve politik olarak sürdürülebilir olmalı ve operasyonel ve idari olarak uygulanabilir olmalıdır. Moore'un stratejik üçgen yaklaşımı kamu yöneticilerinin eylem planlarını oluştururken göz önünde bulundurmaları gereken önemli bir araçtır (Bryson vd., 2014: 449; O'Flynn, 2021: 3; Özer ve İrdem, 2020: 347; Williams ve Shearer, 2011: 1372). Bu bağlamda kamu değeri üretim sürecinde neyin değerli olacağına karar verilmesi ve faaliyetlerin meşru bir zemine oturtulması açısından da göz önünde tutulmalıdır (Çelik ve Akca, 2021: 385; Uçar-Kocaoğlu ve Saylam, 2015: 145; Özer ve İrdem, 2020: 344-345).

Kamu Değeri Yaklaşımı son yıllarda küreselleşmenin de etkisiyle özel sektörde de karşılık bulmaya başlamıştır. Bu durum özellikle küreselleşme sürecinde artan çok uluslu şirketler, ulus ötesi sivil toplum kuruluşları ve küresel yönetim kuruluşlarında artan toplumsal baskıları azaltmak ve ihmal edilen sorumluluk, hesap verebilirlik gibi kavramları tekrar meşru bir zemine çekme ihtiyacından kaynaklanmaktadır (Moore ve Khagram, 2004: 1-4). Spicer (2014: 1014-1017) ise değer üretimini siyasetle ilişkilendirmektedir. Ona göre kamu yönetiminde değer üretmenin yolu öncelikle siyasetin değerler çoğulculuğuna sahip olmasına bağlıdır.

Zira toplumda tek bir değer yoktur ve değerler o toplumun kültürüyle ilgili olarak tarihsel bir süreçte gelişir. Spicer'e göre bu değer çoğulculuğunu kendi bünyesinde harmanlayabilen siyaset kamu yönetiminde de değer üretebilecektir.

Kamu değerinin geleceğine ilişkin çalışmalarında ise O'Flynn (2021: 8) ile Williams ve Shearer (2011: 1367) kavramın akademik literatürde artan bir şekilde yer edinmesine karşın henüz şemsiye bir kavram haline gelemediğini belirtmektedirler. Kavramın bulunduğumuz yeri anlama bakımından önemli bir işlev yüklendiğini vurgulayan yazarlar değerlere ilişkin savunulan özlemlerin gerçekleşmesi için Kamu Değeri Yaklaşımının önemli bir misyon yüklendiğini vurgulamaktadırlar. Öte yandan literatürde bu yaklaşıma çokça ihtiyaç duyulduğu da belirtilmektedir (Bryson vd., 2014: 445). Özellikle ağ bağlantılı, çok sektörlü, sorumluluğun ve hesap verebilirliğin çok da üstlenilmediği bir süreçte bu yaklaşımın Geleneksel ve Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımlarının savunduğu etkinlik ve verimliliğin ötesine geçerek değer üretmesi ve bunu da demokratik değerleri öne çıkararak gerçekleştirmesi, yaklaşımın yönetim alanında büyük bir destek almasına neden olmuştur.

2.5.3. Yeni Kamu Yönetişimi

Yönetişim kavramı 1980'lerin sonunda Yeni Kamu Yönetimini eleştirmekten ziyade onun eksikliklerini kapatan ve onu geliştiren bir yaklaşım olarak gündeme gelmiştir. Yeni Kamu Yönetişimi yaklaşımı ise çoğulcu devletin varlığına dayanmakta ve kamu politikalarının geliştirilmesi ve yürütülmesindeki meseleleri anlamaya çalışmaktadır. Bu kapsamda Yeni Kamu Yönetişimi yaklaşımı ürün veya hizmet olarak kamu hizmetlerinin üretimi ve kullanımına ilişkin süreçleri değerlendirir. Bu ürün ve hizmetlerin nitelikleri gereği üretim ve tüketim süreçleri de farklı olduğundan başarılı bir hizmet sunumu için kamu hizmetlerinin planlamasından kullanıcıların beklentilerine kadar tüm süreçleri kapsar. Yeni Kamu Yönetimi bu süreçte geleneksel anlayıştan Yeni Kamu Yönetişimine doğru gerçekleşen değişimde geçici bir aşama olarak değerlendirilmektedir. Yeni Kamu Yönetimi geleneksel yönetimin devletçi ve bürokratik yapısından Yeni Kamu Yönetişiminin çoklu ve çoğulcu geleneği arasındaki kısa bir geçiş dönemine işaret eder (Aksakaloğlu, 2018: 95-96).

Stephen P. Osborne, 2006 yılında yayımladığı “Yeni Kamu Yönetişimi” (The New Public Governance) başlıklı makalesiyle Yeni Kamu Yönetişimi yaklaşımının

mimarı olarak kabul edilmektedir. Osborne, söz konusu makalesinde yönetim ile işletmecilik arasındaki ayrımın ötesinde, daha kapsamlı ve bütüncül bir kamu yönetimi teorisinin gerekliliğine vurgu yapmıştır. Bu bağlamda kamu yönetimi alanının tarihinde iki ana paradigmanın bulunduğunu ve bugünün paradigmasının ise Yeni Kamu Yönetişimi yaklaşımı olduğunu ileri sürmüştür (Çolak, 2019: 42).

Yeni Kamu Yönetişiminin genel kabullerinin özgünlüğü, kendisinden önceki Geleneksel Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu İşletmeciliği ile karşılaştırılınca daha iyi anlaşılmaktadır. Geleneksel Kamu Yönetiminin teorik kökenleri siyaset bilimine ve kamu politikası disiplinine, Yeni Kamu İşletmeciliğinin teorik kökenleri neo-klasik ekonomi ve kamu tercihi teorisine dayanmaktayken Yeni Kamu Yönetişimi örgüt sosyolojisi ve ağ teorisine dayanmaktadır. Ayrıca Geleneksel Kamu Yönetimi politikaların uygulanmasına, Yeni Kamu İşletmeciliği hizmet girdilerine ve çıktılarına vurgu yaparken, Yeni Kamu Yönetişimi hizmet süreçleri ve sonuçlarına vurgu yapmaktadır (Uysal, 2020: 130). Yönetişel süreçlerin işleyişi bakımından ise Geleneksel Kamu Yönetiminde hiyerarşiler ve kamu görevlileri, Yeni Kamu Yönetiminde piyasa, müşteriler ve sözleşmeler öncelikliyen Yeni Kamu Yönetişimi yaklaşımında ağlar, ortaklıklar ve sivil liderlik gibi unsurlar ön plana çıkmaktadır (Özer ve İrdem, 2020: 379). Bu kapsamda Yeni Kamu Yönetişimi Yaklaşımı savunduğu aktif vatandaşlık anlayışı ve toplumun tüm kesimlerini bünyesinde barındırması ve çeşitli katılım mekanizmalarına vurgu yapması bağlamında önceki paradigmalardan net bir şekilde ayrılmaktadır (Çolak, 2019: 42).

“Yeni Yönetişim”, “Kamu Yönetişimi” gibi isimlerle de anılan bu yaklaşım demokrasi, kolektivizm, kamusal müzakere, çok merkezli yönetim, karar alma sürecine katılım gibi ilkelerden oluşmaktadır. Bu kavramın bir başka özelliği de toplumdaki sosyal parçalanmaya dayanmasıdır (Özer ve İrdem, 2020: 377). Bu nedenle Yeni Kamu Yönetişimi yaklaşımında sivil toplum ve çoğulculuk önemlidir. Bu açıdan Yeni Kamu Yönetişimi yaklaşımı kamu politikalarının üretimi ve kamu hizmetlerinin sunumunda üçüncü sektör olarak sivil toplumun katılımını teşvik eder (Çolak, 2019: 46). Özetle Yeni Kamu Yönetişimi yaklaşımı, Yeni Kamu Yönetiminin ekonomiklik, verimlilik ve etkililik ilkelerine ilaveten değer merkezli bir yönetim yaklaşımıdır (Özer ve İrdem, 2020:380). Bu nedenle yönetim faaliyetlerinde kamu yararının sağlanması gerektiğini savunur.

2.5.4. Dijital Çağ Yönetişimi

Dijital Çağ Yönetişimi, “devlet merkezli bir yönetim yerine toplum merkezli bir yönetimi oluşturmak amacıyla e-devlet ve yönetim ilkelerinin üzerine kurulu, internet teknolojisi aracılığıyla katılımcılığın ön plana çıktığı etkileşimli bir yönetim modeli” (Uysal, 2020: 128) olarak tanımlanabilir. 1978 yılında ilk defa Giovanni Duni tarafından dile getirilen Dijital Çağ Yönetişimi 2005 yılında Patrick Dunleavy, Helen Margetts, Somon Bastow ve Jane Tinkler tarafından kamu yönetimi alanına uygulanmıştır (Özer ve İrdem, 2020: 398).

2006 yılında Patrick Dunleavy öncülüğündeki bir grup “Yeni Kamu Yönetimi Öldü Yaşasın Dijital Çağ Yönetişimi” (New Public Management is Dead- Long Live Digital-Era Governance) adlı bir çalışma ortaya koymuştur. Bu çalışmayı önemli kılan husus kamu yönetimlerinin geleceğine ilişkin değerlendirmelerde bulunmasıdır. Dunleavy ve arkadaşları özellikle 1970’li yılların sonunda kamu yönetimlerine adeta bir reçete olarak sunulan Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımının günümüzde etkinliğini yitirdiği sonucuna varmışlardır. Dunleavy ve arkadaşlarına göre Yeni Kamu Yönetiminin üç bileşeni olan “ayırışma, rekabet ve teşvik” yeni dönemde Dijital Çağ Yönetişimi ekseninde “yeniden bütünleşme, ihtiyaç temelli bütünleşme ve dijitalleşme” bileşenleri üzerinden yeniden şekillenecektir (Atmaca ve Karaçay, 2020: 264). Bu kapsamda Dijital Çağ Yönetişiminin bu üç temel özelliği kısaca şöyle özetlenebilir (Özer ve İrdem, 2020: 398-400):

- Yeniden bütünleşme: Yeni Kamu Yönetimindeki hizmetlerin parçalara ayrılıp küçük birimler aracılığıyla sunulması ve ayrışması sürecinin aksine, bu birimler arasında koordinasyon ve işbirliğinin sağlanması ve süreçlerin yeniden merkezileştirilmesi,
- İhtiyaç temelli bütünsellik; Kamu kurum ve kuruluşlarının müşteri olarak vatandaşlara sunduğu hizmetlerde dijital yöntemlerin kullanılarak vatandaşların istek ve taleplerinin karşılanması,
- Dijitalleşme; Yönetişim sürecinde teknolojinin oynadığı rolün hafife alınmaması, dijital değişimlere ve vatandaşla etkileşim halinde kalınarak dijital çözümlerin benimsenmesine odaklanması anlamına gelmektedir.

Dijital Çağ Yönetişimi, dijital teknolojilerin devletin örgütsel yapısında, kamu yönetimi ve kamu hizmetleri sunum sürecinde kullanılmasına işaret eder. Bu yönüyle

dijitalleşmenin dijital olgunluk, bilgi teknolojisi ve dijital kültür boyutu vardır (Atmaca ve Karaçay, 2020: 263). Dijital Çağ Yönetişiminin öncüleri onu iki dalga halinde incelemektedirler. Birinci dalga 2002-2010, ikinci dalga ise 2010 yılı ve sonrasındaki gelişmeleri içermektedir. Bu kapsamda 2002-2010 yılları arasındaki birinci dönem daha çok internet kültürünün yaygınlaşmaya başladığı dönemdir. 2010 yılı sonrası dönem ise yeni teknolojiler ile dijital uygulamaların gelişim gösterdiği, ayrıca sosyal medyanın yaygınlık kazanmaya başladığı dönemdir (Özer ve İrdem, 2020: 401).

Genel olarak Dijital Çağ Yönetişimi e-devlet, e-demokrasi ve e-yönetişim gibi uygulamaları içermektedir (Atmaca ve Karaçay, 2020: 265). Bu uygulamaların özellikleri kısaca şöyle özetlenebilir:

E-devlet; kamu yönetiminin geleneksel uygulamalarının yerine yapı, süreç ve işleyişte bilgi ve iletişim teknolojilerinin hâkim olduğu bir süreci anlatır. Bu yönüyle e-devlet kamu yönetiminde temel bir dönüşüme işaret eder. E-devlet kaynakların etkin ve verimli kullanılması gibi iki temel etkiye sahiptir (Çeliksoy, 2020: 723). E-devlet uygulamaları şeffaf yönetim, vatandaşların kamu kurumlarıyla olan işlerinde hızlı çözüm, kamusal hizmet birimlerinin daha verimli çalıştırılması, 7/24 esaslı hizmet sunumu, hizmetlerin yaygınlaştırılması ve devlet kurumlarının rasyonel ve verimli çalışmalarının sağlanması gibi amaçları taşımaktadır (Özer ve İrdem, 2020: 402). Kamu yönetimleri açısından değerlendirildiğinde ise örgütsel ve coğrafi açıdan merkeziyetçi ülke yönetimlerinde e-devlet uygulamalarının sekteye uğradığı görülmektedir. Zira merkeziyetçi olan bu yönetimlerde e-devlet uygulamalarına geçişle birlikte örgütsel yapı ve görev tanımlamalarının yeniden ele alınması gerekmektedir (Çeliksoy, 2020: 723). Bununla birlikte vatandaşların dijital tabanlı bu hizmetleri kullanma konusundaki motivasyonları da süreç üzerinde etkilidir.

E-demokrasi; kamu politikalarının oluşturulması ve siyasal süreçlerde bilgi iletişim teknolojilerinin kullanılarak demokratik değerler çerçevesinde halkın karar alma süreçlerine etkin katılımını amaçlayan kolektif eylemler bütünüdür. Bu yönüyle e-demokrasi âdem-i merkeziyetçiliğe, vatandaşların ihtiyaçlarına duyarlı katalitik bir yönetim anlayışına işaret etmekte ve sivil katılımı güçlendirerek devletle vatandaş arasında çift yönlü etkileşim ortamı oluşturmaktadır (Özer ve İrdem, 2020: 403). E-demokrasiyle ilgili bir kavram olarak e-katılım ise “gelişen teknolojinin bir yansıması

olarak bilgi ve iletişim ağıları aracılığıyla halkın demokratik süreçlere katılımının genişletilmesi ve dönüştürülmesi” anlamına gelmektedir. Bu bakımdan e-katılım karar alma süreçlerine halkın katılımını artırmak ve aktif vatandaşlığı desteklemek amacını taşır (Utku ve Er, 2021: 105). E-katılım programlarının başarısı ise katılımcılara önerilerde bulunmaları için fırsat tanınmasına, politika ve topluluk bilgilerine erişmelerine, hükümet çalışanlarına politika ve topluluk sorunları hakkında sorular sorabilmesine ve hükümetin bu konuda şeffaflık ve hesap verebilirlik bağlamında sürece sahip çıkmasına bağlıdır (Demirkıran vd., 2021: 499).

E-yönetişim ise devlet ile vatandaş veya özel sektör arasındaki ilişkilerde ve örgütlerin iç yönetim yapılarında dijital teknolojilerin kullanılarak işlerin basitleştirilmesi ve daha demokratik bir yönetim anlayışı çerçevesinde tasarımdan, tüketimden, raporlamaya kadar geçen her süreçte *vatandaşları merkeze alan* bir yönetim yapısını ifade etmektedir. Yatay koordinasyon yapısında ve ağlar arası iletişime dayanan e-yönetişim; ilgili tüm paydaşların ağ tipi bir örgütlenme çerçevesinde devlet yönetimine katılımını yerel bilgi ağlarının kullanımını öngörmektedir (Özer ve İrdem, 2020: 404).

Günümüzde vatandaşların kendilerine ulaşması için devletler sosyal medya gibi çeşitli internet forumlarını kullanmaktadırlar, dijital yönetimin önemli bir platformunu oluşturan bu alanlar devlete ulaşmak açısından *hızlı ve ekonomik* kanallardır. Bu anlamda internetin bütün kamu kurumlarını, siyaseti, özellikle de yerel yönetimleri dönüştürdüğünü söylemek mümkündür (Han ve Jia, 2018: 72). Ancak bu süreç büyük ölçüde onu bir araç olarak kullanan otoritelerin onu nasıl kullanmayı planladıklarıyla da ilgilidir. Bu açıdan internetin “evcilleştirilmesi” siyasette ve yönetimde dönüştürücü bir etki yapabilmektedir (Han ve Jia, 2018: 72). Yerel yönetimler, hizmetin en yakın ve etkin sunulduğu, dolayısıyla katılımcı demokrasinin daha etkin olarak hayata geçirildiği birimlerdir (Şengül ve Balıkcı, 2021: 418; Utku ve Er 2021: 98). Türkiye özelinde bakıldığında ise e-yönetişimin yerel yönetimlere yansımalarının en açık örneği e-belediyecilik uygulamalarıdır (Şengül ve Balıkcı, 2021: 418). Dijital dönüşüm öncesi yerel halkın ihtiyaçlarını tespit etme ve karşılama noktasında yetersiz olan yerel yönetimler özellikle 2000 yılı sonrasında kendini yenileyerek daha dinamik bir yapıya kavuşmuştur (Kaypak vd., 2017: 1811; Utku ve Er, 2021: 101). Özellikle temsili demokrasinin eleştirildiği (Utku ve Er, 2021: 99) bir

dönemde e-yönetişim günümüzde önemli bir çıkar yol olarak değerlendirilmektedir. Ancak dijital yönetim süreçlerinin, halk katılımını desteklemelerinin yanında dijital okuryazarlığı olmayan ve çeşitli nedenlerle sürece dâhil olamayan kesimler için yönetime katılmanın önünde bir engel teşkil ettiğini de söylemek mümkündür (Utku ve Er, 2021: 108). Bununla birlikte yapısal ve kültürel engeller, finansman ve teknolojik beceri yoksunluğu gibi durumlar da başka engel gruplarını oluşturmaktadır. Özellikle teknolojik dünyada meydana gelen en ufak bir sarsıntının sistemin tümünü tetikleyebileceği şeklindeki yorumlar teknolojik yönetime direnç gösterilmesinin en temel nedenidir (Yıldırım, 2021: 9-10). Yine Dijital Çağ Yönetişimine ilişkin çalışmalarda güven, bilgi kalitesi ve çok kültürlülük gibi kavramlar dijital uçurumu artıran nedenler olarak öne çıkmaktadır. Devlet-vatandaş ilişkisini anlatan bir kavram olarak güvensizlik vatandaşın dijital kullanımını etkileyebilir. Bilginin kalitesine olan inanç yine bu güven kavramıyla ilgilidir. Yani kişi yönetime ne kadar güven duyuyorsa bilgiyi de o kadar kaliteli ve kullanmaya değer görmektedir. Çok kültürlülük ise beraberinde getirdiği ekonomik, dilsel ve etnik çeşitlilikle dijital süreçlere katılmayı çoğunlukla güçleştiren bir neden olarak değerlendirilmektedir (Dawes, 2009: 260). Yine konuya ilişkin araştırmalarda dijital yönetim sürecinde devletin geleceğinin ne olacağı, ulus-devlet yapılanmasının dijital süreçte nasıl kurgulanacağı, yaş, cinsiyet, nüfus, göç gibi demografik ve coğrafik hareketlilikler ile ekonomik ve toplumsal süreçlerin dijital yönetim süreçlerini nasıl etkileyeceği vb. konular önemli sorunlar olarak ileri sürülmektedir (Dawes, 2009: 261-262). Tüm bu süreçler ise günümüzün ve yakın geleceğin önemli bir yönetsel mekanizması olan e-yönetişimin çok boyutlu olarak ele alınması gerektiğini göstermektedir. Dijital yönetimde önemli sorunlardan birisi de teknoloji transferine ilişkindir. Etkin bir dijital yönetim için teknolojinin transferi kadar yayılması ve kullanılması da önemlidir. Bu noktada ürün olarak teknolojinin transferi yeterli olmayıp, onun kullanımını sağlayacak bilginin de transfer edilmesi gerekmektedir. Zira bilgi olmadan ürünün kullanılması mümkün değildir, dahası dijital yönetimde sorun oluşturan şey teknolojinin transferinden ziyade bilginin kullanımı ve yaygınlaştırılmasına ilişkin meselelerdir (Bozeman, 2000: 629). Sonuç olarak Türk kamu yönetiminde e-dönüşümü içerecek e-Avrupa+Girişimi (2001), e-Dönüşüm Türkiye Projesi (2003) ve e-Devlet Kapısı Projesi (Şengül ve Balıkcı, 2021: 420) gibi birçok çalışma yapılmış olup bu gelişmeler göz önüne alındığında kamu yönetiminin gelecekte teknoloji yoğun bir yönetim olacağı söylenebilir.

2.5.5. Bütünleşik Kamu Yönetimi Yaklaşımı

Yeni Kamu İşletmeciliğinin kamu yönetimi sistemlerinde etkinlik ve verimliliğin sağlanması amacıyla diğer kurumlarla bağlantısız dikey yapılanmalar oluşturma, yetki devri ve tek amaçlı organizasyonların kurulması gibi reform girişimleri, kamu yönetiminde bütünlüğü bozmuş ve özellikle 1990'lı yılların sonuna doğru bu kurumlar arasında koordinasyon ve eşgüdüm sağlanması ihtiyacı doğmuştur. Bu ihtiyaçtan hareketle kamu kurumlarının etkinlik ve verimliliği merkeze alarak birbirinden haberdar bir şekilde çalışması amacıyla Bütünleşik Kamu Yönetimi Yaklaşımı gündeme gelmiştir (Uysal, 2020: 129). Bütünleşik Kamu Yönetiminin amacı sürdürülebilir toplumsal ve ekonomik kalkınmanın gerçekleştirilmesidir. Bu amaçla kaynakların ekonomik kullanımı ve vatandaş taleplerini merkeze alan kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde sunulmasını önemser. Zira birbirinden kopuk ve bağımsız işleyen bir yönetim sisteminin kamu politikalarını etkin bir şekilde gerçekleştirmesi de beklenemez.

Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımının kamu hizmetlerinin sunumunda devletin dışında özel sektör, sivil toplum gibi diğer aktörleri de etkin kullanma çabası kamu yönetiminin ve kamu hizmetlerinin parçalı bir yapı sergilemesine neden olmuştur. Öyle ki bu parçalı yapı kamu yönetiminin sadece örgütsel süreçlerle yönetilmesini neredeyse imkânsız kılmıştır. Üstelik geline nokta bu parçalı yapıyı benimseyen Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımının kendi ilkeleri dahi bütünleşik çalışmayı sağlamaktan uzak kalmıştır (Osborne vd., 2013: 135). Bu durum hem kurumlar arası hem de sektörler arası ilişkilerin yönetimini güçleştirmiş ve kamu yönetimi ve kamu hizmetlerinin bütünleştirilmesini ele alan paradigmanın gelişmesine neden olmuştur. Ayrıca kamu yönetiminin bu kadar parçalı bir yapı haline gelmesi kamu hizmetlerinin sunumunu güçleştirdiği gibi kamu politikalarının da daha karmaşık hale gelmesine neden olmuştur. Tüm bu süreçlerin bir sonucu olarak kamu yönetiminde etkin birer aktör haline gelen özel sektör, sivil toplum, gönüllü kuruluşlar ve diğer topluluk gruplarının bu parçalanmış yapıdan kaynaklı olarak (Ferguson, 2019: 221) politika oluşturma yetenekleri de zayıflamaya başlamıştır.

Bu noktada yönetim yaklaşımı Bütünleşik Kamu Yönetimi yaklaşımının etkin uygulanmasında önemli bir açılım olarak ortaya çıkmaktadır. Zira sivil toplum ve özel sektör gibi çeşitli aktörlerin yer aldığı kolektif bir yönetim tarafların

birbirinden haberdar olması açısından da önemlidir. Bu, kamu değeri yaratmak açısından da bir gerekliliktir. Bu süreçte kamuyu temsilen devlet önemli bir rol üstlenir çünkü bu kolektif yapı ancak devletin düzenlemesi ile oluşturulabilir. Ancak burada devlet orkestra şefi olarak merkezi bir rol oynamasına karşın diğer tarafların da özerkliğine saygı duymak zorundadır. Zira herhangi bir işbirliği süreci öncelikle karşılıklı güven ve iyi niyeti gerektirir. Kamu yönetiminde de kamu değeri yaratabilmek için öncelikle bütünlük bakabilmek gerekmektedir (Janowski vd., 2018: 2). Sonuç olarak kamu yönetiminin bütünlük olarak ele alınması, onun özellikle 1980 sonrası Yeni Kamu Yönetimiyle gelen parçalı yönetim yapısını tekrar bütünlük yapmak açısından olumlu sonuç verecektir. Ayrıca, bu bütünlük yapı, parçalı olan kamu yönetiminin ortak bir kamu yararı ve toplumsal fayda yaratacak şekilde ortak bir amaç çerçevesinde faaliyet göstermesine de yardımcı olacaktır.

3. TÜRK KAMU YÖNETİMİ: TARİHSEL SÜREÇ, GENEL YAPI VE İŞLEYİŞ

3.1. Türk Kamu Yönetiminin Gelişimi

Türk kamu yönetiminin gelişimini birkaç başlıkla sınırlandırmak elbette mümkün değildir. Zira Türklerde devlet geleneği çok eskilere dayanmaktadır. Türklerin siyasal örgütlenme yeteneklerinin anlaşılması bakımından bu durum oldukça önemli bir göstergedir. Tarihsel süreçte Türk devlet geleneği incelendiğinde göçebe bir topluluk oldukları dönemde dahi örgütlenip devlet kurabildikleri görülmektedir. Şüphesiz bu özellik onların geçmişten geleceğe uzanmalarında önemli bir etkidir. Doğal olarak bu anlayış bir devlet geleneği yaratmış ve en yalın halinden en görkemli haline kadar Türk devletleri tarih sahnesinde önemli bir aktör olarak yer almışlardır. Bu bölümde Türk kamu yönetiminin gelişimi tarihsel perspektifte incelenmeye çalışılacaktır. Bu süreçte kamu yönetimi devletin siyasi ve idari izdüşümünü yansıttığından bu bölümde Türk kamu yönetimi bu gelişmeler ışığında değerlendirilmeye çalışılacaktır.

3.1.1. Tarihsel Süreç

Yönetim olgusunun gelişimine ilişkin araştırmalar ilk bulguların M.Ö. 5000 yılında Sümerlere kadar uzandığını göstermektedir (Taş, 2012: 60). Birçok kaynakta ilk Türk devletinin Büyük Hun Devleti olduğu belirtilse de aslında tarihteki ilk Türk devletinin M.Ö. 8. yüzyıl ile 2. yüzyıl arasında yaşamış olan İskit/Saka devleti olduğu kabul edilir (Uslu, 2019: 4). Tarihte birçok Türk devleti kurulmuştur. İskitlerden başlayıp Karahanlıları içine alan döneme *Kağanlıklar Dönemi*, Gazneli ve Büyük Selçuklu döneminden başlayıp Türkiye Cumhuriyeti'ne kadar olan döneme de *Sultanlıklar Dönemi* denmektedir (Uslu, 2019: 5). Türklerin ilk siyasi birliği M.Ö. 220 de Hun Devletinin kurulmasıyla sağlanmıştır. Kağanlıklar döneminde Büyük Hun Devletinden sonra kurulan devletlerin yönetim yapıları Büyük Hun Devletine benzemektedir. Yani devlet hükümdar ailesinin ortak malı sayılmakta ve büyüklüğü ile orantılı olarak bölgelere ayrılarak kağanın kardeşleri ve oğulları tarafından yönetilmektedir. Bu dönemde devlet merkeziyetçi bir yapıya sahiptir ve büyük kağan tek otoritedir (Uslu, 2019: 5). Gaznelilerle başlayan ve Selçuklularla kökleşen Sultanlıklar döneminin en önemli özelliği ise yönetimde Arap ve Fars etkilerinin yoğun bir şekilde görülmesidir. Bu dönemde Farsça resmi dil olarak kullanılmaktadır. Devlet,

önceki Türk devletlerinde olduğu gibi merkeziyetçi yapıda ve ülkenin büyüklüğüne göre bölgelere ayrılmıştır (Uslu, 2019: 8).

Bürokratik örgütlenme, profesyoneller eliyle yönetim ve danışmanlarla çalışma Türk yönetim kültürünün geçmişten günümüze yansıyan uygulamalarıdır (Taş, 2012: 63). Eski çağlardan beri tüm toplumlar devlet işlerini danışmak ve istişare etmek için danışmanlar edinmekte ve kurullar oluşturmaktadırlar. Günümüzde parlamenter sistemle en gelişmiş seviyesine ulaşan bu devlet meclislerine Orta Asya Türk devletlerinde “Toy” denmektedir (Seyitdanlıoğlu, 2009: 2). Bir devlet meclisi olarak “toy geleneği” Asya Hun İmparatorluğu dönemine kadar uzanmaktadır. Bu dönemde Uygurlarda da benzer meclisler vardır. Atilla zamanında Hun Devletinde asillerin oluşturduğu “istişare meclisi”, Tabgaç devletinde “nazırlar meclisi”, Hazar devletinde “ihtiyarlar meclisi”, Peçeneklerde “komenton meclisi”, Tuna Bulgar devletinde ise “millet meclisi” bulunmaktadır. Oğuz Türklerinde ise “Tirnek” (dernek) ya da “Kengeş Toyu” denilen meclislerde kararlar alınırdı (Seyitdanlıoğlu, 2009: 3-4). Bir devlet meclisi olan toya hakan, karısı hatun, devletin ileri gelen beyleri ve reisleri katılırdı. Devletin düzenini korumak ve refahını sağlamakla görevli olan Han töreye uymak zorundadır (Saltuklu, 2019: 5). Törenin kaynağı ise *halk, han ve kurultaydır*. Bu bakımdan yüksek bir otorite olmakla birlikte Han töreye yani halka ve kurultaya karşı sorumludur (Seyitdanlıoğlu, 2009: 5-8). Bu da devletin meşruiyetini sağlamaktadır. Türkler yasayla yönetilen bir devlet geleneğine inanmaktadırlar. Halkın iyi ve erdemli bir hayat sürmesi için bu gerekli bir koşul olarak değerlendirilmektedir. Bundan dolayı devlet hak, hukuk ve kanun üzerine kurulur. Tüm bu yasaların genel adı töredir. Töre yazılı değildir, ancak halkın zihninde, belleğinde yer almaktadır. Bu yönüyle töre ilahi bir nizamdır (Saltuklu, 2019: 4-6). Kut ise eski Türk geleneğinde Tanrı tarafından hükümdar ve ailesine verildiğine inanılan yönetme yetkisidir (Atay, 2022: 15). Bu açıdan Kut kişinin Tanrıdan istediği ve Tanrının da kendi fazlından verdiği bir lütuftur. Tanrı kime isterse Kut’u ona verir. Töre de ne kadar iyi uygulanırsa Kut o kadar güçlenir (Saltuklu, 2019: 4-6).

Geçmişteki Türk devletlerinin yönetim yapısını değerlendirmek açısından İslamiyet’in kabulü de önemli bir dönüm noktasıdır. Türklerin İslamiyet’i kabulüyle birlikte sosyal, siyasal, ekonomik, hukuki ve toplumsal yapıda önemli değişiklikler yaşanmıştır. İslam dinini kabul eden topluluklar mevcut olan birtakım farklılıklara

rağmen onu kendi yaşam tarzlarıyla uyumlaştırarak *Türk-İslam Medeniyetini* oluşturmuşlardır. Böylece askeri, siyasi, ekonomik, dini ve toplumsal yönleriyle *Türk-İslam Devlet Geleneği* çatısı altında yeni bir yapı ortaya çıkmıştır (Coşkun, 2016: 126-127). İslamiyet'ten önce hâkim olan Gök Tanrı dini ve bu din etrafında şekillenen töre yönetim üzerinde etkili iken; İslamiyet'in kabulünden sonra Karahanlılar döneminde de etkisini sürdürmüş ancak Selçuklu ve Osmanlı Devletleriyle birlikte yerini Örf'e bırakmıştır. Bu dönemden sonra Selçuklu ve Osmanlı Devletlerinde İslamiyet ve Örf devlet yönetiminin karakterini belirleyen temel kurumlar olmuşlardır (Taş, 2012: 62). Bununla birlikte öncesinde Türk yönetim yapısında olup, İslam medeniyetinde de yer alan adalet, şura-istişare, emanet, ehliyet ve liyakat gibi bazı yönetim ilkeleri birbirine uyumlanarak yeni koşullara uyarlanmıştır (Erşahin, 2018: 344-360). Ayrıca Türklerde *İl, el, kut* gibi isimlerle ifade edilen “Devlet” kelimesi de ilk defa Abbasiler döneminde kullanılarak İslamiyet'le birlikte Türk diline geçmiştir. Kavramın teknik boyutlarıyla İslam dünyasında ilk kullanımı ise İbn Haldun'la gerçekleşmiştir (Erşahin, 2018: 329).

Şüphesiz Türk yönetim sisteminin bu denli köklü olmasında Türk yönetim sisteminin temel felsefesini oluşturan “Cihan hâkimiyeti” kavramı önemli bir yere sahiptir. Bu kavram, İslam öncesi Türk devletlerinden Osmanlı Devleti'ne kadar geçen süreçte merkezi bir rol oynamıştır (Tamçelik ve Atagenç, 2018: 105). Türk devlet geleneğinde bu anlayış uhreviyeti ve yaratanın yeryüzündeki temsiliyeti açısından önemlidir. Türklerde çeşitli şekillerde de ortaya çıkan cihan hâkimiyeti kavramı ve bu kavramla ifade edilmek istenen aslında dünyaya yeni bir düzen, nizam ve norm inşa etmektir. Mevcut dünyanın adaletsizlik ve eşitsizliklerine karşı geliştirilen bu anlayış Tanrısal hâkimiyetin bütün dünyaya yayılarak gerekli olan adaletin sağlanmasına dayanmaktadır. Türklerin dünyada yaşanan sorunların çözümü için Tanrı tarafından görevlendirildiklerine ilişkin inançlarının da etkisiyle “cihan hâkimiyeti” kavramı bir *devlet ideali* olarak varlığını korumuş ve bir nizam-ı âlem olarak günümüze kadar ulaşmıştır (Tamçelik ve Atagenç, 2018: 105). Cihan Hâkimiyeti kavramının öncülü ise “kâinat devleti” kavramıdır. Bu anlayışa göre yer ve gök arasında yaratılan insan hâkimiyet güçlerini yerin ve göğün büyük varlıklarından almıştır (Tamçelik ve Atagenç, 2018: 106). Dolayısıyla devlet yönetiminin; kişisel iradenin üstünde, yaratıcının vasıflarını yansıtacak nitelikte ve tanrısallık boyutunda olması gerekmektedir.

Türk devlet geleneğinde devletin belli bir düzen içinde yürümesi açısından Türk-İslâm bilgeleri de önemli bir yere sahiptir. Bunlardan Farabi “İdeal Devlet”, Yusuf Has Hacip “Kutadgu Bilig”, Nizamülmülk “Siyasetname” isimli eserleriyle devlet adamlarına tavsiyelerde bulunarak devletin iyi işlemesine yönelik tecrübelerini aktarmışlardır. Sonuç olarak Türk devlet geleneği köklü bir geçmişe dayanmaktadır ve bugünkü devlet yapılanmasında geçmişin derin izlerini görmek pekâlâ mümkündür.

3.1.2. Türk Devlet Geleneğinde Siyasi ve idari Yapının Özellikleri

Türk devlet geleneğinde siyasi iktidar “Kut” kelimesi ile ifade edilmektedir. Kut yukarıda değinildiği üzere Tanrı tarafından verilmektedir. Bu kavramın kullanılışı Çin kaynaklarına göre Türk-Hun devletlerine kadar gitmektedir. “Devlet, ikbal, saadet, ruh, baht” gibi anlamlara gelen Kut hükümdar ailesine ve yönetme yeteneğine sahip kişilere verilmektedir. Tanrının, Kut’u belli kişilere vermesi o kişinin halk nezdinde kutsal bazı özelliklerinin olduğuna işaret etmektedir (Gömeç, 2018: 75-81). Bu yönüyle ilk Türk devletlerinde *siyasi otoritenin karizmatik* bir nitelik taşıdığını söylemek mümkündür.

Türk devletlerinde hâkimiyet *merkezi* bir konuma sahiptir. Göklerden yönetilen devlet yeryüzünde merkezde yer alan hâkim bir otoritenin bu gücü dört bir yöne (doğu, batı, kuzey, güney) dağıtmasıyla eşit bir şekilde yönetilmektedir. Bugün de Türk kamu yönetiminde geçerli bir ilke olan *merkezi ve hiyerarşik yönetim* yapısı, eski Türk devletlerinde tanrısallığın da gücü kullanılarak etkin bir yönetim mekanizması olarak kullanılmıştır. Bu yapı Türk devlet geleneğinde *emir komuta zincirinin* başından beri kullanılan önemli bir yönetsel ilke olduğunu göstermektedir.

Yine Türk siyasal örgütlenmesinde *ulusal birliğin* sağlanması temel amaçtır (Gömeç, 2018: 83). Zira ulusal birlik sağlanmadan ne güçlü bir devlet kurulabilir ne de Kut’u taşıyan hükümdar Tanrının emrettiği üzere yeryüzünde birlik ve düzeni sağlayabilir.

Yöneticilerin devlet yönetimine hazırlanması Türk devlet geleneğinde önem verilen başka bir konudur. Bu amaçla veliahtları yönetime hazırlamak için tiginler devletin doğusuna ve batısına gönderilmektedirler. Doğuya atanan tigin daha yüksek mevkide olup, iktidara aday olan veliahttır. Batıya atanan tigin ise kağan ve veliahttan sonraki üçüncü adaydır. *Yabgu* ve *Şad* isimlerini de alan hanedan üyesi bu kişilerin

dışında hanedandan olmayan ancak merkeze bağlı olarak görev alan yöneticiler de vardır. Bunlar “*il-teber, çor, irkin, işbara ve tarkan*” gibi isimlerle adlandırılmaktadır.

Türk devlet teşkilatlanmasındaki idari çeşitlilik karşısında devletin ikili veya parçalı bir yönetim yapısı taşıyıp taşımadığı da Türk kamu yönetiminde yürütülen tartışmalardandır. Merkezi teşkilatlanmanın temel bir yönetim ilkesi olarak alındığı Türk kamu yönetiminde tarihinin hiçbir döneminde böyle bir yapıya rastlanmamıştır (Gömeç, 2018: 90-92). Dolayısıyla Türk kamu yönetiminin *üniter bir nitelik* taşıdığını söylemek mümkündür.

Türk devlet teşkilatlanmasında Çin ve Arap kaynaklarına göre eski Türk devletlerinde yakın zamana kadar adalet, tarım, hayvancılık, dışişleri, savunma, maliye vb. konularla ilgilenen dokuz *bakanlık* bulunmaktadır. Ayrıca “iç buyruk başı” ya da “öge buyruk” olarak adlandırılan *başbakan* da vardır. Bu dönemlerde diğer milletlerle ilişkileri geliştirmek ve düzenlemek amacıyla *elçiler* de devlet yönetiminde görev almaktadırlar. Eski Türk devletlerinde kağan ve hatun ise devletin başı olarak devleti hiyerarşik bir düzen içinde yürütmekten sorumludurlar.

Türk devlet geleneğinde halk devletin varlık nedenidir ve devlet halka hizmet etmek için vardır. Bu açıdan devlet tebaasının rahatını sağlamak için her türlü önlemi almak zorundadır. Devletin de halktan kendisine bağlılık göstermesini isteme hakkı vardır (Parmaksızoğlu, 1982: 76). Türk devletlerinin çok milletli bir yapıya kavuştukları imparatorluk döneminde de Müslüman, Türk, Hristiyan fark etmeksizin bütün unsurların bir arada yaşayacağı ve üretim süreçlerine dâhil edilecekleri sistemler kurulmuştur. Bu düzenleme devlet ve toplumu birbirine yakınlaştırmış ve zamanla büyük imparatorluk haline gelen bu devletlerin belli bir nizam içinde yönetilmelerine yardımcı olmuştur. (Parmaksızoğlu, 1982: 19). Bu anlamda *ahilik teşkilatı* özellikle Selçuklu ve Osmanlı Devletleri’nde önemli bir işlev görmüştür. Bilhassa Türklere özgü olan bu yapı halka dönük bir kurum olarak toplumsal ve ekonomik yapıyı düzenlemiş ve bu alanlarda önemli bir işlev üstlenerek devlet yönetimine destek olmuştur.

Tarihsel süreçte Türk kamu yönetimini etkileyen önemli gelişmelerden biri de *halifelik kurumudur*. Halifelik İslam medeniyetinde yönetimle ilgili en temel kurumdur. Türk yönetim yapısında özellikle Osmanlı dönemiyle birlikte anılsa da halifelik kurumuna ilişkin uygulamaların çok daha önce kullanıldığı görülmektedir.

Örneğin Selçuklu Sultanı Tuğrul Bey'in 1055'te Bağdat'a davet edilerek halifeden doğunun ve batının sultanı (sultanu'l-maşrik ve'l-mağrib) unvanını alması devlet yönetiminde ve hilafet kurumunda yetki devrinin yapılması anlamına gelmektedir (Erşahin, 2018: 332). Ayrıca unvan olarak diğer Müslüman-Türk devletlerinde kullanılmamakla birlikte Osmanlı Devleti'nde I. Murat ve Fatih Sultan Mehmet için bu unvanlar kullanılmıştır. Yavuz Sultan Selim 1517'de kazandığı zaferle halifelik unvanına ek olarak iki şehrin sultanı anlamında "hadimü'l harameyn-i şerifeyni" unvanını almıştır. Kanuni Sultan Süleyman ise bunlara ilaveten "halifetü'l kübra" unvanını kullanmıştır. Daha sonraki zamanlarda yeryüzünün halifesi ve Müslümanların halifesi kavramlarını görmekteyiz. Halifelik kurumu yönetsel bir makam olarak dağılan devleti toparlamak amacıyla özellikle uluslararası siyasette II. Abdülhamit döneminde iyice öne çıkarılmış (Erşahin, 2018: 343) ve 1924 yılında da kaldırılmıştır.

3.2. Osmanlı İmparatorluğu Döneminde Türk Kamu Yönetimi

Osmanlı dönemi devlet anlayışı, büyük ölçüde kendisinden önceki Türk-İslam devletlerinin ve fethedilen yerlerin daha önceki uygulamalarını da içeren yönetim tecrübelerine dayanmaktadır (Armağan, 2011: 139; Atay, 2020: 14). Bu açıdan Osmanlı Devleti İslamiyet'in kabulünden sonra kurulan Türk-İslam devletlerinin başarılı bir sentezidir (Atay, 2022: 17). Osmanlı Devleti dünya tarihindeki en uzun ömürlü imparatorluklardan birisidir. Devletin kuruluşundan yıkılışına kadar geçen altı asırlık dönemde tahta geçen 36 padişahın hepsi Osmanlı hanedanına aittir. Bu da devlet yönetiminde "hanedan politikaları" ile "devlet politikaları"nın iç içe geçmesine neden olmuştur (Atay, 2022: 16-17). Osmanlı Devleti yönetim açısından *Klasik Dönem*, *Klasik Sonrası Dönem* ve *Modernleşme Dönemi* olmak üzere üç bölümde incelenmektedir (Armağan, 2011: 140; Atay, 2022: 17):

Klasik Dönem; devletin kurulduğu 13. yüzyıldan 16. yüzyılın sonlarına kadar geçen süreyi kapsayan dönemdir. Bu dönemde padişahın mutlak otoritesine dayanan merkezi bir yönetim modeli kurulmuş, devletin temel sistemleri oluşturularak kurumsal yapıyla uyumlu politikalar üretilmiştir.

Klasik Sonrası Dönem; devletin duraklamaya başladığı ve gerilemenin somutlaştığı 17. yüzyıl ile 18. yüzyıl arası dönemdir. Bu dönemde hükümdarın

otoritesi zayıflamış, kul ve tımar sistemleri gibi yapılar ile devletin genel yönetim yapısı bozulmaya başlamıştır.

Modernleşme Dönemi ise; 19. yüzyılın başlarından 20. yüzyılın ilk çeyreğinde devletin yıkılışına kadarki süreçtir. Bu dönemde Batıda yaşanan bilim ve teknoloji alanındaki ilerlemeler karşısında gelişim hamlesi olarak başta askeri alanlar olmak üzere Batılı tarzda birtakım yeniliklerin yerleştirilmeye çalışıldığı görülmektedir.

3.2.1. Devlet Örgütlenmesi

Osmanlı devlet örgütlenmesinde eski Türk devletlerinin ve Ortadoğu coğrafyasında kurulmuş olan İran, Hint, Mısır gibi bürokratik geleneklerin etkisi bulunmaktadır (Atay, 2022: 24-25). Ayrıca Osmanlı Devleti'nin teşkilatlanmasında Anadolu Selçukluları ve İlhanlılara ait teşkilatlanma ve kanunlar ile Anadolu Selçuklu Devleti'nin yıkılmasından sonra Osmanlı hizmetine giren Anadolu Selçuklu devlet adamlarının (Armağan, 2011: 141; Ortaylı, 2010: 98) rolü büyüktür. Beyliklerde yetişen devlet adamları Osmanlı bürokrasisinin ve eyalet sisteminin temelini oluşturmuştur. Bu durum Selçuklu bürokrasisi açısından bir devamlılık oluştururken (Ortaylı, 2010: 98), Osmanlı bürokrasisinin de köklü bir gelenek üzerine kurulmasını sağlamıştır.

Osmanlı Devleti başlangıçta bir beylik olarak kurulmuştur. Orhan Gazi döneminde ise teşkilatlanmaya başlayarak bir devlet kimliğini kazanmıştır. Osmanlı Devleti'nde taşradaki idari birimler eyalet (beylerbeylik), sancak (liva), kaza, nahiye ve köy olarak düzenlenmiştir. Eyaletleri beylerbeyi, sancakları sancakbeyi, kazaları kadı, nahiyeleri naib, köyleri ise imam, kethüda veya tımarlı sipahiler yönetmişlerdir (Atay, 2022: 31).

Osmanlı Devleti'nin temel idari örgütlenme biçimi eyalet sistemidir. Ancak eyalet sistemi dışında özel statüsü olan yerler de vardır. Haremeyn olarak ifade edilen Mekke ve Medine eyalet sistemine tabi olmayıp emirlik (emaret) olarak Hz. Peygamber soyundan gelen kişilerce yönetilmiştir. Kırım Osmanlı Devleti'ne bağlı bir hanlık olarak yönetilmiştir. Tunus ve Cezayir önceleri beylerbeyi tarafından yönetilirken sonra Tunus beyler, Cezayir dayılar tarafından yönetilmiştir. Eflak ve Boğdan ise kendi kendilerini yönetebilen özerk bir yapı olan voyvodalıkla yönetilmiştir. Osmanlı Devleti'nde eyaletler şu üç kısma ayrılarak yönetilmektedir (Akyılmaz, 1999: 132-134; Atay, 2022: 34-35):

Merkeze Bağlı Eyaletler (Miri Arazi Rejimine Bağlı Eyaletler); Bunlar tımar sistemine tabi olan eyaletlerdir. Başlangıçta Rumeli ve Anadolu eyaletleri olarak ikiye ayrılırken Kanuni zamanında sayıları 30’u geçmiştir. Rumeli, Anadolu, Karaman, Diyarbekir, Şam, Sivas, Erzurum, Van, Budin, Cezayir, Halep, Maraş, Kıbrıs, Girit, Bosna, Temeşvar, Trablusşam, Trabzon, Kefe, Rakka, Çıldır, Kars, Musul bu eyaletlerdendir.

Özel Yönetimi Olan Eyaletler (Salyaneli Eyaletler); bu tür eyaletler merkezden oldukça uzak oldukları için üzerinde tımar sistemi uygulanamayan topraklardır. Aradaki mesafe ve genellikle göçebe bir topluluğun yaşaması nedeniyle bu eyaletlerde denetim de güçleşmektedir. Bundan dolayı salyaneli eyaletlerde önceden konulmuş olan toprak ve vergi rejimi değiştirilmemekte, ancak bu eyaletler yıllık gelirlerinin bir kısmını merkeze göndermektedirler. Bu eyaletler devletin hâkimiyetini tanıyarak varlıklarını güvence altına almışlardır. Bunlar birinci grup eyaletlere göre daha özerktirler. Mısır, Bağdat, Basra, Yemen, Trablusgarp, Tunus ve Cezayir bu eyaletlerdendir.

Bağlı (İmtiyazlı Mümtaz) Eyaletler; Osmanlı Devleti fethettiği bazı yerlere de merkeze uzaklığı ve stratejik konumlarından dolayı imtiyaz tanımış ve buradaki eski yöneticilerin görevlerine devam etmelerine müsaade etmiştir. Böylece “Mümtaz eyalet” statüsü ortaya çıkmıştır. Şeriflik, hanlık, hidivlik, voyvodalık ve mutasarrıflık bu eyalet yapısının temel yönetim biçimleridir. Bu eyaletler devletin hâkimiyetini tanımakla birlikte özerk bir yapıya sahiptirler. Bu eyaletlerin başında beylerbeyi bulunmaz, kendi yöneticilerini kendileri seçerler. Mekke Şerifliği, Mısır Hidivliği, Eflak-Boğdan Voyvodalığı, Kırım Hanlığı ve Lübnan mutasarrıflığı bunlardır. Sonuç olarak mümtaz eyaletlere tanınan bu imtiyazlar sayesinde bu eyaletlerin uzun yıllar devlete bağlı kalmaları sağlanmış ve bu imtiyazlar ile âdem-i merkeziyetçi yapılanmalar kontrol altında tutularak devletin merkeziyetçi yapısı korunmuştur.

3.2.2. Hukuk Sistemi

Osmanlı Devleti “Devlet-i Ebed Müddet” yani devletin sonsuza kadar yaşatılması, “Nizam-ı Alem” dünya düzeninin, adalet ve barışın sağlanması ve “Kanun-ı Kadim” hukuk kurallarının üstünlüğü şeklinde ifade edilen üç temel esas üzerine kurulmuştur (Atay, 2022: 17). Hukuki ve kültürel mirasını büyük ölçüde Abbasi, Büyük Selçuklu ve Anadolu Selçuklu Devletleri’nden alan Osmanlı Devleti

İslam hukukuna dayanan bir hukuk geleneğini sürdürmüştür (Atay, 2022: 18). Teokratik ve monarşik bir devlet olan Osmanlı *Şer'i Hukuk* ve *Örfi Hukuk* olmak üzere ikili bir hukuk sistemi uygulamıştır. Şer'i hukuk yönetimde İslami esas ve ilkelerin uygulanması iken; örfi hukuk Türk örf, adet ve geleneklerine dayanan ve ayrıca fethedilen memleketlerdeki uygulamaları içine alan gelenekten gelen bir hukuk sistemidir. Örfi hukukun şer'i hukuka aykırı olmaması gerekmektedir (Armağan, 2011: 143). Genellikle padişah tarafından çıkartılan ve kanuni kadim olarak nitelendirilen örfi hukuk kuralları devlet yönetiminde ve toplumsal ihtiyaçlar çerçevesinde birçok alanda kullanılmıştır. Şeriattan bağımsız olan ve kanun olarak nitelenen bu kurallar dini değil akılcı ilkelere dayanmakta ve öncelikle kamu hukuku ve yönetim alanlarında çıkarılmaktadırlar (Atay, 2022: 22). Osmanlı Devleti'nde ilk örfi hukuk düzenlemesi ise Fatih Sultan Mehmet tarafından çıkarılan ve kendinden önceki tüm kanunların bir araya toplanması suretiyle oluşturulan “Kanunname-i Ali Osman” isimli kanunname'dir. Bilhassa 15. yüzyılda, tarihi koşulların bir sonucu olarak da oluşturulan bu kanunname ile devlet hanedanının ortak bir mirası olmaktan çıkarılmış ve yine devlet kabile vasfından kurtarılarak mutlak ve bölünmez bir yönetim anlayışına kavuşturulmuştur. Böylece padişahın bölünmez otoritesi altında güçlü ve merkezi bir idare tesis edilmiştir (Atay, 2022: 21-25).

3.2.3. Bürokrasinin Çekirdeği: Kul ve Tımar Sistemi

Osmanlı'da devlet yönetimi iki temel sistem üzerine kurulmuştur. Bunlar “kul” ve “tımar” sistemleridir (Armağan, 2011: 144). Tımar sistemi tarımsal ve ekonomik yapıyı esas alan geleneksel bir toplumun ve devletin sistemidir. Sasaniler, Bizanslar, Araplar, Selçuklular ve 15. yüzyıl İran göçebe devletlerinde görülen bir toprak rejimi olarak tımar sistemi devlet ve toplum arasındaki üretim ve bölüşüm ilişkilerini esas alır (Ortaylı, 2010: 124). Osmanlı toprak sisteminde araziler 1858 Arazi Kanunnamesine göre *mülk*, *vakıf*, *metruk*, *mevat (ölü arazi)*, ve *miri arazi* olarak sınıflandırılmaktadır. Tımar sistemi ise bu arazilerden miri arazi türünde uygulanmaktadır. Miri araziler dirlik olarak üst düzey görevlilere veya sipahilere verilmektedir (Ünsal, 2018: 295). Toprak rejimi Osmanlı Devleti'nin temel örgütlenme şeklini belirlemiştir. Devletin başka arazi türleri olsa da devlet asıl özelliğini miri arazi rejiminden almıştır. Miri arazi mülkiyeti devlete ait olmakla birlikte tasarruf hakkı belli bir bedel karşılığında devlet tarafından reayaya süresiz

olarak verilen arazidir. Miri arazi beraberinde tımar ve dirlik sistemlerini getirmiştir (Akyılmaz, 1999: 127). Dirlik veya tımar ise devletin miri arazinin belirli bir kısmının yıllık gelirinin tamamı veya bir kısmını belli hizmetler karşılığında (Akyılmaz, 1999: 127) başta askerlik olmak üzere birtakım hizmetleri yerine getiren kendine bağlı asker ve devlet görevlilerine bırakmasıdır (Armağan, 2011: 144). Özetle tımar sistemi, fethedilen yeni toprakların işletilmesi üzerine oluşturulmuş bir sistemdir (Ünsal, 2018: 295). Selçuklu döneminde “ıkta” olarak tanımlanan bu yapı Orhan Gazi döneminde geliştirilerek tımar sistemine dönüştürülmüş ve I. Murat zamanında sistem olgunlaştırılarak dirlikler tımar ve zeametlere ayrılmıştır. Sistem, Osmanlı’da özel mülkiyet olmadığından fethedilen toprakların özel mülkiyet yerine devlet mülkiyetine geçirilmesi ve bu toprakların işletilmesi esasına dayanmaktadır (Ünsal, 2018: 299-300).

Kul sistemi ise tımar sistemi içindeki görevlileri doğrudan padişaha bağlayan (Armağan, 2011: 145), daha önce Osmanlı Devleti’nde ve diğer Müslüman devletlerde görülmeyen yeni, farklı ve orijinal bir devşirme sistemidir (Karataş, 2020: 159). Kul sisteminin temeli 1. Murat döneminde Kazasker olarak görev yapan Çandarlı Kara Halil Paşa’nın savaş esirlerinin beşte birinin devlet hazinesine alınması önerisine dayanır. Beşte bir anlamına gelen *Pençik* usulü savaşlarda ele geçirilen gayrimüslim genç esirlerin askerlikte kullanılmak üzere devletçe beşte birinin alınması demektir. Savaşlarda esir olarak devşirilen bu kimseler Türk-İslam unsurlarına yabancı olduklarından onlara “acemi” denmiş ve “Acemi Ocağı” bu şekilde kurulmuştur (Karataş, 2020: 157). Bu uygulama diğer Müslüman ülkelerde de uygulanmış ancak Osmanlı uygulamasında ordu için alınan esirler Türk ailelerin yanında bir eğitime tabi tutulduktan sonra sisteme dâhil edilmiştir. Pençik sisteminde olduğu gibi kul sisteminde de gayrimüslim gençlerden yararlanılmış ve bu gençler müslümanlaştırılarak devlet yönetiminde görev almışlardır. Devşirme-kul sistemi 1. Murat zamanında uygulamaya konan bir sistemdir (Akyılmaz, 1999: 129). Bu nedenle pençik sistemi aynı zamanda kul sistemi ve devşirme uygulamasının da *çekirdeği veya kökeni* olarak değerlendirilmektedir (Karataş, 2020: 158). Pençik sistemiyle alınan gençler 1. Murat döneminde kapıkulu ismiyle daha çok asker olarak orduda görev alırken; kul sisteminde yer alan devşirmeler ise sistemin Fatih Sultan Mehmet tarafından geliştirilmesinden sonra devlet yönetiminde daha çok görev almışlardır (Karataş, 2020: 159). Kul sistemi özellikle Fetret devrinden sonra yaşanan duraklama

sonucunda duyulan asker ve personel ihtiyacını karşılamak üzere bir ihtiyaç olarak belirmiş, ülkenin sınırlarının genişlemesi ile de sistem geliştirilerek merkezi yönetimin esasını oluşturmuştur (Karataş, 2020: 161). Kul sistemi ile güçlü bir merkezi yönetim sağlanmış ve desantralizasyona yol açabilecek eylemler ile uç beyleri kontrol altına alınmıştır. Böylece bu sistemle merkezden taşra teşkilatına bizzat padişah fermanı ile atanan ve kul statüsünde olan Beylerbeyi, Sancakbeyi gibi yöneticilerle ülkenin en uzak köşesi dahi kontrol altına alınabilmektedir (Akyılmaz, 1999: 129).

Geniş bir coğrafyaya sahip olan Osmanlı ülkesinde bu ikili yapılanma ile *merkezi yönetimin örgütlenmesinde kul sistemi, taşranın örgütlenmesinde ise tımar sistemi* kullanılarak padişahın otoritesinin ülkenin her yerine ulaştırılması sağlanmıştır (Armağan, 2011: 145). Bu iki sistem devletin askeri, zirai, idari, mali, sosyal ve ekonomik yapısını belirlemiş; devletin yönetim, maliye ve ordu gibi temel kurumları bu iki sistemin işletilmesiyle kurulmuştur. Böylece merkezden taşraya kadar uzanan kul sistemi ve taşranın büyük bir bölümünde uygulanan tımar sistemiyle Osmanlı Devleti kendine özgü bir yönetim sistemi geliştirmiştir.

Oldukça başarılı bir toprak sistemi uygulayan Osmanlı İmparatorluğu en parlak dönemini 15-17. yüzyıllar arasında yaşamıştır. Ancak 18. yüzyılda yaşanan sarsıntılar ve devletin modern çağlara intibak edemeyişi onun çökmesine neden olmuştur. Sonrasında ise imparatorluk, yerini küçük ulus-devletlere bırakarak parçalanmıştır (Ortaylı, 2010: 114).

3.2.4. Bürokratik Yapı ve Sistem

Klasik dönem Osmanlı bürokrasisinin kaynağı askeri ve sivil bürokrasiden oluşan kapı kullarına dayanmaktadır. Kapı kullarının kaynağı ise yukarıda kısaca anlatıldığı üzere kul sistemine dayanmaktadır (Yılmaz vd., 2013: 270). Kul sisteminin ve dolayısıyla Osmanlı bürokrasisinin oluşumunda *Enderun Mektebi* önemli bir yere sahiptir. Öyle ki devşirme sistemi Enderun bürokrasinin kaynağı olarak değerlendirilmektedir (Arslan, 2021: 946). Bununla birlikte Osmanlı İmparatorluğu'nda bürokratları yetiştirmek için Enderun mektebinden başka “Bab-ı Ali Mektebi” ve “Bab-ı Defterdarı Mektebi” gibi devletin çeşitli kademelerindeki memur ihtiyacını karşılamak üzere açılmış okullar da bulunmaktadır (Aykaç, 2012: 60).

Osmanlı Devleti, İstanbul'un fethi ile bir cihan imparatorluğu haline geldiğinde, fethettiği toprakları yönetmek ve orduyu güçlendirmek amacıyla 15. yüzyılda askeri ve mülki bürokraside ihtiyaç duyduğu insan kaynaklarının yetiştirilmesi için Enderun Mektebi'ni kurmuştur (Arslan, 2021: 946; Kılınç, 2012: 69). Türk tarihinde yöneticilerin yetiştirilmesi amacıyla kurulan Enderun Mektebi 1365'te I. Murat döneminde Edirne Sarayı'nda kurulmuştur. Enderun mektebinin teşkilatlanması II. Murat döneminde tamamlanmıştır. Enderun mektebinin genişlemesi ve devletin ihtiyaç duyduğu mülkiye sınıfının yetiştirildiği bir eğitim kurumu haline gelmesi ise Fatih Sultan Mehmet zamanında olmuştur (Arslan, 2021: 947). Osmanlı bürokrasisinin temelini oluşturan ve öğrencileri devşirmeler arasından seçilen (Çaha, 1994: 84) Enderun'da öğrenciler Acemioğlanlar ve İçoğlanlar olarak iki gruba ayrılmaktadır ve eğitim süresi yaklaşık olarak 14 yıl civarındadır (Kılınç, 2012: 69).

Osmanlı'da Batılılaşma çabalarının hızlandığı bir dönemde bazı fonksiyonlarını kaybeden Enderun mektebi yerini Tanzimat'tan sonra 1859 yılında açılan Mülkiye Mektebine bırakmıştır. Türkiye'de kamu yönetimi eğitiminin de düşünsel boyutta Mülkiye Mektebiyle başladığı kabul edilmektedir (Arslan, 2021: 940; Aykaç, 2012: 60). Enderun mektebindeki ilk esaslı değişiklik II Mahmut zamanında yapılmıştır. Sonrasında Sultan Abdülmecit tarafından Dolmabahçe Sarayına taşınmış, nihayetinde Meşrutiyetle birlikte 1909 yılında çıkarılan bir kararname ile lağvedilmiştir (Kılınç, 2012: 70).

Osmanlı Devleti'nde bürokrasi *İlmiye*, *Mülkiye*, *Seyfiye* ve *Kalemiye* olarak dört sınıfa ayrılmaktadır. İlmiye; din, yargı, eğitim ve belediye hizmetlerini yürüten memurları kapsamaktadır. Kadılar, naipeler, imamlar, müderrisler, müftüler ve kazaskerler İlmiye sınıfındandır. Mülkiye sınıfı sadrazam, vezir, beylerbeyi ve sancakbeyi gibi üst düzey yöneticilerden oluşmaktadır. Bu memurlar Enderun'da yetiştirilmektedir. Seyfiye sınıfı kumanda heyeti dışındaki askeri personelden oluşmaktadır. Kalemiye ise devletin kayıt ve yazışma işlerini yürüten kâtiplerden meydana gelmektedir. Kalemiye sınıfı da üç gruba ayrılmaktadır. Birincisi Reis'ül Küttab'ın himayesinde çalışıp yöneticilere ve memurlara gönderilecek mektupları, fermanları, emirleri, talimatları hazırlayan ve yazan gruptur. İkincisi Defterdarın himayesinde çalışıp devlet gelirlerini toplamak ve muhasebesini tutmakla görevli

memurlardır. Üçüncüsü ise Nişancıya karşı sorumlu olup, kamu düzeninin ve ülke güvenliğinin sağlanmasından sorumlu personelin atanması ve maaşlarının düzenlenmesi işlemlerini yürüten kâtipleri kapsamaktadır (Eryılmaz, 2019: 289-290). İşte Osmanlı'daki bu dört grup bürokrasi ileri görüşlü hükümdarların da sayesinde İmparatorluk içindeki çeşitli din, kültür ve geleneğe sahip halkı istikrarlı ve adil bir şekilde yönetebilmiş ve 15., 16. ve hatta 17. yüzyıllarda cihan politikasında belirleyici bir rol oynayarak bir dünya medeniyeti yaratmıştır (Onar, 2012: 18). Osmanlı'da güçlü bürokratik gelenek devletin kurumlaşmasıyla ortaya çıkmıştır. Bu gelenek içinde merkeze karşı olabilecek güç odaklarına hiçbir biçimde müsaade edilmemiştir. Dolayısıyla Osmanlı'da orduyla beraber en güçlü kurum bürokrasi olmuştur (Çaha, 1994: 84).

Osmanlı bürokrasisi görerek öğrenme esasına dayalı bir sisteme sahiptir. Bu nedenle memur olacak kişiler öncelikle şakirt veya çırak olarak işe başlardı. Şakirt kalfanın nezaretinde çalıştıktan sonra lonca sisteminde olduğu gibi belli bir sınavı geçtikten sonra asli memurluğa geçmekteydi. Devlet memurları şakirt, kalfa ve hacegan olarak rütbe kazanırlardı (Eryılmaz, 2019: 290).

Sonuç olarak; Osmanlı Devleti'nde hâkim bürokratik yapı olan kul sisteminin bozulmasıyla bürokrasi padişahın denetiminden çıkmış (Durgun, 2012: 232) ve askeri, sivil ve dini yönlere evrilen oligarşik bir nitelik kazanmıştır. Sivil bürokrasi III. Selim döneminde belirmeye başlamış ve II. Mahmut döneminde de üstünlük sağlamıştır. II. Mahmut, kısmen Sultan Abdülaziz ve II. Abdülhamit gibi güçlü padişahların devrinde ise bürokrasi üstün bir güç olmuşsa da siyasetin de gölgesinden kurtulamamıştır. Abdülmecid ve İttihat ve Terakki döneminde ise askeri bürokrasi daha hâkim konumdadır (Yılmaz vd., 2013: 271). Osmanlı bürokrasisindeki köklü değişiklikler ise yönetimi geliştirme ve çağdaş bir niteliğe kavuşturma anlamında, Osmanlı'da Batılılaşma ve modernleşme hareketleri olarak da nitelendirilen Tanzimat, Islahat ve Meşrutiyet dönemlerinde yaşanmıştır.

3.2.5. Yönetimde Batılılaşma ve Modernleşme Hareketleri

Bürokratik gelenekte köklü bir geçmişe sahip olmasına karşın Osmanlı Devleti 16. yüzyılda başlayan duraklama sürecini durduramamıştır. Duraklama sürecini engellemeye çalışan Osmanlı Devleti bu süreçte birçok reform hareketine girişmiş ve

18. yüzyılda Avrupa'ya yönelerek askeri, teknik, eğitim, hukuk vb. birçok alanda yenilik yapmaya başlamıştır.

Osmanlı'daki Batılılaşma ve modernleşme hareketlerinin nedenleri ise Osmanlı Devleti'nin o dönemde içinde bulunduğu koşullarla açıklanabilir. Bu dönemde Osmanlı batıda haçlı ordusu doğuda ise İran ile savaşmaktadır. Sonrasında Rusya sürece dâhil olmuş ve 1683 yılında Viyana yenilgisi yaşanmıştır. Bu savaşlar sonucunda Osmanlı geniş toprak kayıplarına uğramıştır. Bu dönemde Fransız Devriminin getirdiği milliyetçilik akımları ise devletin dört bir yanında isyanların yaşanmasına ve bağımsızlık hareketlerinin başlamasına neden olmuştur. Tüm bu süreçler ise nihayetinde yönetimin yıkılan ve dağılan devleti ayakta tutma girişimlerinin bir sonucu olarak Osmanlı'da Batılılaşma ve modernleşme hareketlerinin yaşanmasına neden olmuştur (Kiraz, 2018: 3). Bu çerçevede Osmanlı Devleti'nde ilk modernleşme hareketleri Lale Devrinde yaşanmıştır (Heper, 2012: 133). Bu dönemde yenilik hareketleri sosyal ve kültürel yaşama ilişkin Avrupa modasının alınmasıyla gerçekleştirilmiştir. Tanzimat döneminde girilen yeniliklerde ise III. Selim'in geleneğe rağmen yeniliğe hız kazandırması, II. Mahmut'un yönetimde köklü reformlara girişmesi Tanzimat bürokratlarının ilham kaynağı olmuştur (Kiraz, 2018: 4). Bu dönemde Tanzimat Fermanı ile o zamana kadar uygulanan tüm reformlar birer hukuk normu haline getirilmiş ve Tanzimat yeni idari reform hareketlerinin de başlangıcı olmuştur (Şaylan, 2012: 442).

Osmanlı'nın yürüttüğü yenilik hareketlerinde öncelikle devletin modern bir yapıya kavuşturulması amaçlanmıştır. Bu kapsamda devletin, hukuksal bir yapıya kavuşturulması, diğer alanlarda yapılacak yenilik hareketlerinin de kaynağını oluşturmuştur (Keskinsoy, 2018: 269). 1808 tarihli Sened-i İttifak, 1839 tarihli Tanzimat Fermanı ve 1856 tarihli Islahat Fermanı Osmanlı Devleti'ndeki ilk hukuksal metinlerdir. Anayasa niteliğine haiz ilk hukuksal metin ise 1876 tarihli Kanun-ı Esasi'dir (Keskinsoy, 2018: 269).

Sened-i İttifak devletin merkezi gücünün zayıflayıp, Osmanlı yönetiminin esasını oluşturan toprak sisteminin çökmeye başladığı bir dönemde devlet otoritesinin boşluğunu doldurmaya çalışan ayanlarla imzalanan (Kiraz, 2018: 6) ve merkezi idare ile ayan meclislerinin birbirlerine karşı taahhütlerini içeren misak nitelikli bir belgedir (Keskinsoy, 2018: 270-271). Sened-i İttifak hükümdar ile beyler arasında imzalanması

bakımından Magna Carta'ya benzetilmektedir. İttifak belgesinde padişahın emirlerinin yerine getirilmesi, Müslümanların kamuya ait mallarının korunması, fakir ve gureba tebaanın korunması ve vergilendirme usulleri gibi insan haklarına ilişkin hükümler bulunmaktadır (Kiraz, 2018: 7). Ancak bu belge kâğıt üzerinde kalmış ve uygulanamamıştır. Dolayısıyla Osmanlı Devleti için hukuki bir sonuç da doğurmamıştır (Keskinsoy, 2018: 270-271).

Tanzimat Fermanıyla, Osmanlı tebaasının can, mal ve ırz güvenliğinin korunması ile vergi ve askerlik hizmetlerinin bir düzene bağlanması taahhüt edilmiştir (Keskinsoy, 2018: 270-271). Gülhane Hattı Hümayunu olarak da bilinen Tanzimat Fermanı Osmanlı Devleti'nde insan haklarının korunmasına yönelik ilk önemli belge olarak kabul edilmekte, hatta "Türklerin ilk haklar beyannamesi" olarak nitelendirilmektedir (Kiraz, 2018: 7). Tanzimat fermanının temel çıkış noktası çağdaş bir devleti tesis etme anlamında *kanuni idare ve yasal yönetimin* kurulmasıdır (Kiraz, 2018: 8). Tanzimat'la birlikte Batılılaşma anlamında reformlar yaşanmıştır. Tanzimat döneminde, yönetim merkezileşmiş ve merkezileşmiş modern devlet yönetimi de bürokratik yapılanmayı ortaya çıkarmıştır (Yılmaz vd., 2013: 271). Ayrıca Tanzimat'la birlikte Osmanlı'da kamu hukukunda İslam hukuku yerine Avrupa hukuku ikame edilmiş ve İslami devlet sisteminden Avrupa devlet sistemine geçilmiştir (Onar, 2012: 34).

Islahat Fermanı ise, Rusların Ortodoks mezhebinin koruyucusu olduğunu iddia ederek Osmanlı ülkesindeki Ortodokslara baskı yapıldığı iddiası ve buna bağlı çeşitli nedenlerle ortaya çıkan Osmanlı-Rus savaşı sonucunda imzalanmıştır. İngiltere ve Fransa'nın Osmanlı'nın yanında savaşa girmesi ve Rusya'nın savaşı kaybetmesi sonucunda müttefikler (İngiltere ve Fransa) Rusya'nın Osmanlı'nın iç işlerine karışmasını önlemek amacıyla bu fermanı Sultan Abdülmecit'e ilan ettirmişlerdir (Kiraz, 2018: 8). Tanzimat Fermanının çıkış noktası kanuni idare ile kişisel hakların korunması iken Islahat Fermanının temel amacı dinsel özgürlükler kapsamında gayrimüslim vatandaşların Osmanlı uyruklu vatandaşlar ile eşit haklara sahip olmalarıdır. Eşitlik ilkesi, fermanın en önemli özelliğidir ki; bu anlayışla Müslüman olan ve olmayan tüm tebaanın korunması amaçlanmıştır (Kiraz, 2018: 9).

Osmanlı Devleti'nde yönetimin modernleşmesi açısından önemli dönüm noktalarından birisi de Meşrutiyetin ilanıdır. Meşrutiyet dönemi Sultan Abdülhamit

tarafından ilk anayasa olan Kanun-i Esasi'nin 1876 yılında ilan edilmesiyle başlamış, İstanbul'un İngilizler tarafından işgalinden sonra Mehmet Vahdettin tarafından 1920 yılında Meclis-i Mebusan'ın kapatılmasıyla sona ermiştir (Erdem, 2018: 511).

I. Meşrutiyet, 1876 yılında ilk anayasa olan Kanun-i Esasi'nin ilanıyla başlamıştır. Kanun-i Esasi'nin ilanıyla birlikte Osmanlı yönetim yapısı mutlak monarşiden meşruti monarşiye geçmiştir (Keskinsoy, 2018: 270-271). I. Meşrutiyetin ilanında 1865 yılında kurulan Yeni Osmanlılar Cemiyeti etkindir. Yeni Osmanlı hareketi, Eski Osmanlılar olarak adlandırılan Tanzimat bürokratlarına “hürriyet” düşüncesi ile temsili yönetim sistemine yer vermemeleri ve halkı ikinci plana atmalarından dolayı bir tepki olarak ortaya çıkmıştır (Yılmaz vd., 2013: 272). Bu cemiyet Osmanlı'da Batılı anlamda ilk özgürlük hareketi olarak kabul edilmektedir. Mehmet Nuri, Reşat ve Ayetullah Beyler, Ali Suavi, Ziya Paşa, Namık Kemal, hareketin kurucuları arasındadırlar. *Anayasal meşruti monarşiye* geçiş siyasal anlamda en büyük modernleşme hamlesi olarak değerlendirilmektedir. Meşrutiyetin ilanıyla imparatorlukta çift meclisli bir parlamenter yapıya geçilmiş, böylece imparatorlukta halk ilk defa seçme, seçilme, temsil hakkı gibi demokratik değerlere sahip olmuştur. Kanun-i Esasi ile padişahın yetkileri oldukça geniş bir şekilde belirlenmiştir. Padişah sadrazam ve bakanları istediği gibi atayabilme, meclisi feshetme ve yeniden seçime gitme ve sürgün cezası verme hakkına sahiptir. Padişah bu yetkiye dayanarak Osmanlı-Rus Savaşını gerekçe göstererek 1878 yılında Meclisi Mebusan'ı kapatmıştır (Erdem, 2018: 514).

II. Meşrutiyet ise 1877-1878 Osmanlı-Rus Savaşını gerekçe göstererek kaldırılan Kanun-i Esasi'nin 23 Temmuz 1908'da tekrar ilan edilmesiyle başlamıştır. II. Meşrutiyetin ilanında Jön Türk hareketi önemli bir yere sahiptir. Bu hareket Tanzimat bürokratlarına ve II. Abdülhamit dönemine bir tepki olarak doğmuştur (Yılmaz vd. 2013: 272). Jön Türkler kendi içinde liberaller ve ittihatçılar olarak ayrılmaktadır. Nihayetinde her iki grup da Kanun-i Esasinin ilan edilerek meşruti monarşinin kurulmasını istemektedir. Liberaller ittihatçılardan ayrılarak 1908'de “Osmanlı Ahrar Fırkası”nı kurmuş ve serbest girişimi, bireyciliği ve âdem-i merkeziyetçiliği savunmuştur. İttihatçılar ise 1889 yılında kurulan siyasi bir cemiyet olup sonradan İttihat ve Terakki Cemiyeti adını almıştır. İttihat ve Terakki Fırkası 1912'den 1918 yılına kadar ülke yönetimini elinde bulundurmuştur. İttihatçılar

liberallerden farklı olarak “laissez-faire” politikasını reddederek devletçi ekonomi politikalarını uygulamışlardır. Bu açıdan ekonomik egemenliğe sahip olmadan milli egemenliğin sağlanamayacağı görüşünü savunurlar (Erdem, 2018: 514-518). Sonuç olarak Jön Türkler döneminde (1908-1918) askeri bürokrasi sivil bürokrasiye karşı üstün bir niteliktedir. Bunun nedeni ise savaş koşullarında sivil bürokrasinin güçsüzlüğü ve yetersizliğidir (Yılmaz vd. 2013: 273).

Geleneksel Osmanlı kamu bürokrasisi Tanzimat’la beraber köklü değişikliklere gitmiş, II. Mahmut döneminde kurulan Bakanlıklara yenileri eklenmiştir. Tanzimat’ın yöneticileri devletin kurtuluşu için güçlü bir merkezi yönetimi esas almışlardır. Bu dönemde 1860’lı yıllarda ülke yönetiminde Fransız kamu yönetimi modeli örnek alınmıştır. 1864 yılında “eyalet” sisteminden “vilayet” sistemine geçilmiştir. İl özel İdaresi ve Belediye gibi yerel yönetim birimleri o zaman kurulmuştur. Danıştay ve Sayıştay gibi kurumlar da Tanzimat döneminde kurulmuştur (Eryılmaz, 2019: 291).

Sonuç olarak Osmanlı Devleti’nin kuruluş aşamasında bürokrasi siyasal sistemin etkin bir ögesi iken; 16.yüzyılın ikinci yarısından itibaren duraklama devriyle birlikte çözülme sürecine girmiştir. Bu sürecin temelinde devletin ekonomik kaynaklara gereksinim duyması ve mevcut kaynakların bu ihtiyacı karşılayamaması yatmaktadır. Tüm bu gelişmelerin sonucunda padişahıtan bağımsız askeri, dini ve sivil bürokratik yapılanmalar gelişmeye başlamıştır (Çevikbaş, 2014: 84). Nihai aşamada ise III. Selim döneminden I. Meşrutiyete kadar uzanan çözölmeyi durdurma çabaları “bürokratik yönetim geleneğı” olarak adlandırılan yapıyı meydana getirmiş (Çevikbaş, 2014: 85) ve bu yapı Cumhuriyetin kuruluşu ile devam ettirilerek günümüz kamu yönetiminin temelini oluşturmuştur.

3.3. Cumhuriyet Döneminde Türk Kamu Yönetimi

Cumhuriyet dönemi bürokrasisi esas itibariyle Osmanlı Devleti’nden miras alınmıştır. Yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti nitelik bakımından Osmanlı İmparatorluğu’ndan farklı olsa da bürokratik gelenek bakımından Osmanlı bürokrasisinin izlerini taşımaktadır. Osmanlı bürokrasisi ile Türk kamu yönetimi arasındaki yakınlık ise 15 ve 16. yüzyıllara kadar götürölebilmektedir (Durgun, 2012: 230). Özellikle III. Selim, II. Mahmut ve Tanzimat döneminde devlet yönetiminde ve bürokratik işleyişte gerçekleştirilen reformlar Osmanlı Devleti’nin bürokratik yönetim

gelenekleri ve siyasi kültür anlayışının Cumhuriyet yönetimine geçmesinde etkili olmuştur (Yılmaz vd. 2013: 264). Bu açıdan bugün itibariyle, 1930'larda temel biçimini almış olan Türk bürokrasisinin, ana hatları itibariyle 19. yüzyıl Osmanlı yönetim sisteminin bir devamı ve benzeri (Durgun, 2012: 230; Kırılmaz ve Kırılmaz, 2014: 38) olduğu söylenebilir.

3.3.1. Tek Parti Döneminde Kamu Yönetimi: 1923-1946

Osmanlı yönetim sisteminin temel kurumlarını aynen alan Cumhuriyet dönemi bürokrasisi iki temel misyona sahiptir. Bunlardan birincisi reformların geliştirilerek devam ettirilmesi; ikincisi ise devletin öncülük ettiği ekonomik kalkınma sürecinin geliştirilmesidir. Bu iki temel misyondan dolayı Cumhuriyet dönemi bürokrasisine geniş imkânlar ve hukuksal güvenceler tanınarak (Çevikbaş, 2014: 85; Göküş, 2010: 204) henüz kuruluş aşamasında olan yeni devletin temel kurumları oturtulmaya çalışılmıştır. Bu süreçte Osmanlı Devleti'nden alınan bürokratik insan kaynağı, sahip olduğu "bürokratik devlet geleneği" tecrübesiyle de Cumhuriyet döneminin siyasal ve idari yapılanması üzerinde etkili olmuştur. Nitekim İlk kurulduğu yıllarda genç Cumhuriyetin askeri bürokrasisinin %93'ü Osmanlı ordusu subaylarından, sivil bürokrasisinin %85'i de Osmanlı kamu görevlilerinden oluşmaktadır (Kırılmaz ve Kırılmaz, 2014: 36).

Cumhuriyetin ilanından sonra tek parti iktidarı döneminde bürokrasi, Batılılaşmanın ve modernleşmenin taşıyıcı gücü olmuştur. Cumhuriyet Halk Partisi (CHP), örgütlenme ve işleyiş bakımından reformların yürütücüsü olarak bürokrasi ile özdeşleşmiştir (Yılmaz vd. 2013: 274). Bu nedenle Türk kamu yönetiminde Tanzimat'tan başlayıp Demokrat Partinin (DP) yönetime geldiği 1950 yılına kadar uzanan dönemde bürokrasi *altın çağını* yaşamıştır (Kırılmaz ve Kırılmaz, 2014: 36; Yılmaz vd., 2013: 263).

Bürokrasinin modernize edilmesi ve güçlendirilmesi Cumhuriyet dönemi bürokrasisinin temel özelliğidir. Bu dönem bürokrasisi *homojen ve modern bir toplum* (Durgun, 2012: 233) ile Batılı değerlere sahip bir *ulus-devlet* yaratmak amacındadır (Turan, 2012: 146). 1950'lere kadar devam eden bu dönemde geleneksel değerlerden arındırılmış modern değerlere sahip bir toplumun oluşturulması temel amaçtır (Yılmaz vd. 2013: 275). Bu kapsamda Batılılaşma politikalarını yürütecek kurumlara ihtiyaç duyulmuş ve bu amaçla öncelikle politik bir simge olan halifelik kurumu kaldırılmıştır.

Tekke ve zaviyeler kapatılarak dini tarikatlar yasaklanmış ve dini hayır kurumları devletin denetimi altına alınmıştır. 1928 yılında Türkiye'nin bir İslam devleti olduğuna ilişkin madde anayasadan çıkarılmıştır (Turan, 2012: 146). İdari örgütlenmede de Cumhuriyet reformlarının uygulanmasını sağlayacak kurumların oluşturulması amaçlanmış ve devletin artan görevleri karşısında merkezîyetçi ve geniş bir kamu yönetimi oluşturulmuştur (Yılmaz vd. 2013: 275). Bu yönüyle Cumhuriyetin yeni kurumlarının Osmanlı dönemindeki çağdaşlaşma eğiliminin bir devamı olduğu (Oktay, 2012: 183) söylenebilir.

Cumhuriyet dönemi yönetimi yapılandırma çalışmaları *standartlaşma* ve *merkezîleşme* ilkeleri çerçevesinde yürütülmüştür (Oktay, 2012: 184; Turan, 2012: 147-149). Bu amaçla teknik ve yasal bir dizi standartlaşma faaliyetleri yürürlüğe konmuştur. Alfabenin değiştirilmesi, Gregoryen takvimin ve metrik sistemin kullanılması (Turan, 2012: 147-149), yargıda bütünlüğü sağlamak amacıyla 1926 yılında İsviçre Medeni Kanun'un kabul edilmesi bu yöndeki çalışmalardan bazılarıdır (Oktay, 2012: 184). Merkezîleşme politikaları ise yeni kurulan ulus-devlette idari ve toplumsal açıdan birlik ve bütünlüğü sağlama araçlarından birisidir. Türk bürokratik geleneğinde merkezîleştirme politikaları hep olmuştur. İlk olarak Fatih Sultan Mehmet zamanında gerçekleştirilen bu politikalar (Çobanoğlu, 2019: 240-245) II. Mahmut'la belirginleşmiş, İttihat ve Terakki Partisiyle daha da yoğunlaşmıştır. Örneğin bu dönemde çıkarılan 1924 tarihli Köy Kanunu'yla oldukça yatay ve çok parçalı bir yapıya sahip olan köyler tüzel bir kişilikle merkezi yönetimin bir parçası olmuşlardır. Bu uygulamalarla Batılılaşma politikalarının *çevreye* de uygulanması sağlanmıştır (Turan, 2012: 149).

Cumhuriyet dönemi bürokratik elitleri tarafından oluşturulan yeni ulus-devletin ulusal birliği pekiştirecek uygulamalarından biri de eğitim sistemidir. Bu amaçla 1924'te çıkarılan Tevhid-i Tedrisat Kanunu'yla medreseler kapatılarak tüm eğitim kurumları Millî Eğitim Bakanlığı'na bağlanmıştır. 1928'de Arap harflerinden Latin alfabesine geçilmiş, 1930'larda dili Türkçeleştirme kampanyası başlatılmıştır (Turan, 2012: 147). Cumhuriyet döneminde maliye ve gümrük yönetiminde de yenileşme hareketleri yapılmış ve aynı bir vergi olan aşar vergisi kaldırılmıştır. Böylece, ekonomisi tarıma dayanan Cumhuriyet Türkiye'sinde kamu gelirlerinin 1/4'ini oluşturan 1/10 oranlı tarımsal ürün vergisi olan aşar'ın toplanmasında aracıya

(mültezim) lüzum kalmamıştır (Oktay, 2012: 185). Yine mali yönetim alanında ulusal bir Merkez Bankası kurularak bütçenin genelliği ilkesine geçilmiş ve kamu harcamaları ussal ilkelere göre gerçekleştirilmiştir (Oktay, 2012: 185).

Bu dönemde ekonomik faaliyetler anlamında devlet daha önceleri özel kesim ya da yabancılar tarafından yürütülmekte olan ekonomik faaliyetleri millileştirme yoluna gitmiştir. Bu süreçte demiryolları faaliyetleri Devlet Demiryolları İşletmelerine, denizcilik hatları Türkiye Denizcilik İşletmelerine, Osmanlı Kamu Borçları İdaresinin mülkiyeti Türkiye Devlet Tekellerine ve diğer hizmet işleri ise yerel yönetimlere devredilmiştir (Turan, 2012: 150). Bu dönemde siyasi bağımsızlığın ancak iktisadi bağımsızlıkla kazanılabileceği düşüncesi benimsenmiş, bu amaçla 1923 İzmir İktisat Kongresinde özel kesimin öncülüğünde bir ekonomi politikası hedeflenmiştir (Yılmaz vd., 2013: 275). Ancak, 1929 ekonomik bunalımı, ülkede endüstri alanlarının yokluğu, sanayinin gelişmemiş olması ve sermaye yetersizliği gibi nedenlerle özel sektör girişimciliği gelişmemiş, bunun sonucu olarak ekonomi alanında devletçi politikalar uygulanmıştır (Turan, 2012: 151; Yılmaz vd., 2013: 275). Bu gelişmelerin bir sonucu olarak 1933 yılında *Milli Sanayi Geliştirme Planı* hazırlanarak 1934-1938 döneminde yürürlüğe konmuş ve büyük sanayi yatırımları olarak Sümerbank ve Etibank kurulmuştur. Ayrıca Türk Sanayinin bel kemiği olan Kamu İktisadi Teşekkülleri (KİT) de bu dönemde kurulmuş (Turan, 2012: 151), böylece *devletçilik doktrini* geniş bir uygulama alanı bulmuştur.

Tarımsal faaliyetlerin geliştirilmesine ilişkin olarak; 1931 yılında Gıda Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı, 1932 yılında Tekel Genel Müdürlüğü, 1935 yılında Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş., 1937 yılında Orman Genel Müdürlüğü ve 1938 yılında da Toprak Mahsulleri Ofisi (Oktay, 2012: 186) kurulmuştur. Kentsel yaşama ilişkin ise, altyapı hizmetlerinin yürütülmesi için 1933 yılında Belediyeler Bankası (sonradan İller Bankası adını almıştır) ile 1935 yılında da Elektrik İşleri Etüt İdaresi kurulmuştur (Oktay, 2012: 187).

Bürokratik işleyiş açısından değerlendirildiğinde Cumhuriyet dönemi bürokrasisinin sivil ve askeri bürokrasinin işbirliğinde geliştiği görülmektedir (Turan, 2012: 146; Yılmaz vd., 2013: 264). Bürokratik nitelik açısından değerlendirildiğinde ise, Türk tarihinde kurulmuş olan diğer devletlerin de tamamının (16 İmparatorluk, 41 Devlet, 38 Beylik, 4 Atabeylik, 17 Hanlık ve 11 Cumhuriyet) asker-sivil bürokrasinin

ittifakı ile kurulduğu görülmektedir (Aykaç, 2012: 65). Dolayısıyla Cumhuriyetin başlangıç yıllarında da aynı gelenek sürdürülmüş ve askeri ve sivil bürokrasi güç birliği ile ülkenin kuruluş sürecinde birlikte rol almışlardır (Yılmaz vd., 2013: 264).

Cumhuriyet dönemi, bürokrasi-siyaset ilişkisi açısından değerlendirildiğinde bürokrasi ile siyasetin iç içe geçmiş olduğu görülmektedir (Durgun, 2012: 234). Bu dönemde İçişleri Bakanlığı; Dışleri, Maliye ve Milli Savunma Bakanlıklarının ötesinde bir rol üstlenmiş ve İçişleri Bakanı CHP'nin Genel Sekreteri, Valiler de Partinin İl Başkanı olmuşlardır (Yılmaz vd., 2013: 277). Güran, normal koşullarda iktidarın kamu yönetimi üzerinde hâkim olmasının eleştirilebilecek bir konu olduğunu; ancak o zamanki koşullar nedeniyle, kamu yönetimiyle iktidar arasındaki bu ilişkinin eşyanın o zamanki tabiatına uygun olduğunu belirtir (2012: 203).

Bu dönemin bürokratlarına ilişkin değerlendirmede ise seçkin bir bürokratik elitin hâkim olduğu görülmektedir. Daha çok *düzenleyici* bir karakterde olan bu bürokratlar ister asker ister sivil olsun siyasal, ekonomik ve sosyal hayata ilişkin bütün alanlara hâkim olma eğilimindedirler. Batılı tarzda eğitim gören bu seçkinler kendilerinin yönetilenlere karşı kültürel bir üstünlüğe sahip olduklarını, bu nedenle toplumun refahının sağlanmasından da kendilerinin sorumlu olduğunu düşünmektedirler (Turan, 2012: 144). Bu yaklaşımın bir sonucu olarak; milliyetçilik, halkçılık devletçilik gibi ilkeler bürokratik elit tarafından “seküler-emredici” bir nitelikte kullanılmış (Heper, 2012: 134-135) ve Osmanlı'da olduğu gibi Cumhuriyet döneminde de modernleşme sürecinin bir proje dahilinde yukarıdan aşağıya topluma benimsetilmesiyle başarılabileceği düşünülmüştür (Peker vd., 2014: 171). Bu gelişmelerden sonra Cumhuriyetçi Terakkiperver Parti ile Serbest Fırka'nın kurulması geleneksel normların yeniden canlanması olarak değerlendirilmiştir. Bu yaklaşımın en belirgin görüntüsü ise 1950'lerde yaşanan bürokrasi-siyaset çatışmasında ortaya çıkmıştır (Heper, 2012: 134-135).

3.3.2. Çok Partili Dönemde Kamu Yönetimi: 1946-1960

1930'lu yıllar bürokrasinin gücünün düşüşe geçtiği yıllardır. Bu dönemde savaşa girmese de İkinci Dünya Savaşının sebep olduğu bir dizi sorunun yanında, yaşanan ekonomik sıkıntılar ve bu sıkıntıların çözümüne yönelik çıkarılan Varlık Vergisi Kanunu gibi uygulamalar halkın bürokrasiye yoğun tepki duymasına neden olmuştur (Turan, 2012: 154). Bu gelişmelerin etkisiyle 1940'lardan sonra çeşitli

grupların siyasal alanda artan etkisi ve 1946 yılında DP'nin kurulması ile (Durgun, 2012: 236) çok partili siyasal hayata geçilmiştir.

DP döneminde bürokrasi ile siyaset ilişkisinde köklü değişiklikler olmuştur. Tek parti döneminde iktidarla özdeşleşen bürokrasi bu dönemde siyasi iktidara bağımlı kılınmaya çalışılmıştır. Bu dönemde bürokrasi ülke yönetimindeki ağırlığını kaybetmiştir (Göküş, 2003: 42). DP iktidarı tarafından alınan, “bakanlık emrine alma”, “re’sen emekliye sevk etme” “hükümet işlerine karşı Danıştay yolunu kapama” gibi uygulamalar tek parti iktidarıyla bütünleşmiş bürokratlara karşı onları yönetimden uzak tutmaya ilişkin önlemlerdir (Göküş, 2003: 42). DP'nin 1950 seçimleri ile iktidara gelmesi halkın oylarıyla iktidarı değiştirebileceğine ilişkin inanç geliştirmesi bakımından önemlidir. Bu süreçte halk, Cumhuriyet tarihinde ilk defa iktidarı değiştirebilecek bir güce sahip olduğunu görmüştür. Bu nedenle 1950-1960 arası yıllar, Türkiye’de demokrasinin geliştiği yıllar olarak değerlendirilmektedir (Peker vd., 2014: 172).

DP döneminde bürokrasi açısından önemli bir gelişme de geleneksel bürokrasi ile teknik bürokrasi arasındaki farklılaşmadır. Bu dönemde Kamu İktisadi Teşekküllerindeki (KİT) artış ve devletin alt yapı yatırımlarında kullanılmak üzere istihdam edilen mühendis, tekniker, iktisatçı gibi teknik personel, sahip oldukları uzmanlıkları nedeniyle hükümet politikaları üzerinde geleneksel bürokrasiye göre daha ayrıcalıklı olmuşlardır (Göküş, 2003: 43). Yine bu dönemde DP her ne kadar liberal ekonomiden, özelleştirmeden ve devletin küçültülmesinden bahsetmişse de aksine devlet ve bürokratik kadrolar büyümeye devam etmiştir (Göküş, 2003: 44). Bu dönemde DP iktidarında yerel çıkarlara ve taleplere daha duyarlı davranılırken bürokratik elitin görüşlerine fazla önem verilmemiş, bürokrasinin sistem içindeki egemenliğinin sona erdirilmesi amaçlanmıştır. Bir takım yasal düzenlemelerle bürokrasinin sistem içindeki otonomisi kırılmış ve Türkiye Büyük Millet Meclisindeki (TBMM) bürokrat sayısı azaltılarak onun yerine serbest meslek sahibi, iş adamları, eşraf vb. meslek grupları yer almaya başlamıştır (Durgun, 2012: 237).

Sonuç olarak çok partili dönemde bürokrasinin toplum üzerindeki gücü ve baskısı görece azalmıştır. 1950 ve 1960 yılları arası bürokrasi yönünden gerilemenin, itibar ve güç kaybının yaşandığı yıllardır. Tek partili dönemde bürokrasi hâkim iken bu dönemde siyaset ve siyasetçiler öne çıkmış ve bürokrasi “kamusal hizmet aracı”

olarak değerlendirilmiştir (Çevikbaş, 2014: 86; Yaylı, 2019c: 236). Yine bu dönemde uygulanan ekonomik politikalarla tarım ve ticaret burjuvazisi büyük servetler kazanırken askeri ve sivil bürokrasi bu politikaların ağır yükü altında geçim kaygısı yaşamışlardır (Göküş, 2003: 45). Bu tür uygulamalar maaş ve diğer ödemeler bakımından kurumlar arasında bir rekabetin de başlamasına neden olmuştur.

3.3.3. Planlı-Karma Ekonomi Döneminde Kamu Yönetimi: 1960-1980

DP'nin iktidarda olduğu süre içinde uyguladığı liberal politikalar ve reformların benimsenmesi konusundaki titiz olmayan tutumları bürokrasinin tepkisine neden olmuş (Göküş, 2010: 204) ve bu durumun bir sonucu olarak asker ve sivil bürokrasi ile aydınlar DP iktidarına karşı birlikte muhalefet etmiştir. Sonuçta 27 Mayıs 1960 Askeri Darbesi (Yaylı, 2019c: 236) yaşanmıştır.

Bu dönemde 1961 Anayasasıyla; ulusal egemenliğin temsil edildiği Millet Meclisinin yetkilerinin başka kurumlarla paylaşılarak DP'nin sahip olduğu iktidarı kullanma yetkisinin sınırlandırılması amaçlamıştır (Göküş, 2010: 204). Bu kapsamda 1961 Anayasasıyla Millet Meclisi, egemenliği kullanan tek organ olmaktan çıkarılmış ve egemenliğin kullanımı Anayasa Mahkemesi, Üniversiteler, Milli Güvenlik Kurulu (MGK), ve sivil bürokrasi gibi “yetkili organlara” verilmiştir (Yaylı, 2019c: 236-237). 1961 Anayasasıyla, meclisin ve hükümetin yanında halkın seçmediği ancak hükümeti fiilen kontrol eden, kendisi hiçbir kontrole tabi olmayan yapılar oluşturulmuştur (Göküş, 2010: 204). Bu niteliğiyle 1961 Anayasası bir yandan demokratik bir görüntü sergilerken diğer taraftan da temsili kurumların etkinliğini önemli ölçüde sınırlandırmıştır. Tüm bu gelişmelerin sonucunda ise askeri bürokrasi güçlenmiş ve MGK vasıtasıyla devlet yönetiminde etkili ve özerk bir konuma yükselmiştir (Yaylı, 2019c: 236-237). Bu gelişmelerin bir sonucu olarak askeri ve sivil olmak üzere birbirinden bağımsız iki farklı bürokrasi alanı oluşturulmuş ve bu durum ise yönetim açısından idarenin bütünlüğünü bozmuştur (Çevikbaş, 2014: 86).

Memur güvencesi açısından 1961 Anayasası “idari işlemlere karşı yargı yolunun açılması, özlük haklarının kanunla düzenlenmesi, disiplin uygulamasında özel güvencelerin tanınması, kanunsuz emirlere karşı memurun korunması ve örgütlenme hakkının tanınması gibi önemli yenilikler” getirmiştir. Ancak aynı anayasa atama, yükselme ve yer değiştirmelere ilişkin esaslar içermediğinden siyasi iktidar

ile bürokrasi arasında yaşanan çatışmaların da ana nedeni olarak değerlendirilmiştir (Çevikbaş, 2014: 87).

1970'ler ise işçi sınıfı gibi çeşitli sosyo-ekonomik grupların etkisiyle bürokratik sarsıntıların yaşandığı yıllardır. Bu yıllarda istikrarsız bir bürokrasi ve koalisyon hükümetleri nedeniyle askeri kurumlar dâhil bürokraside hizipleşme ve siyasallaşma yaşanmaktadır (Yaylı, 2019c: 237). Bunun sonucu olarak 12 Mart 1971 Muhtırası gerçekleşmiş ve Anayasada yapılan değişikliklerle bürokraside yeni bir evreye girilmiştir (Durgun, 2012: 240). Bu değişikliklerle özerk hale getirilen bazı kurumların özerkliği kaldırılarak bu tarz özerk kurumların varlığından istifade ederek güçlenen sivil toplum kuruluşlarına (STK) karşı devletin ve bürokrasinin konumunun güçlendirilmesi amaçlanmıştır.

1971-1979 yılları arasında on iki hükümet değişikliği yapılmış ve 1973 ve devamındaki yıllarda koalisyon hükümetleri kendi taraftarlarını bürokrasiye yerleştirerek bürokrasinin politize olmasına neden olmuşlardır. 1973-1980 yılları arasındaki koalisyon hükümetleri döneminde ise sınırsız himayecilik ve kayırma politikaları benimsenmiş olup Türk siyasal hayatında daha önce hiç görülmedik bir biçimde kadrolaşma yaşanmıştır. Bu dönemde binlerce yeni sivil bürokrasi kadrosu oluşturulmuş ve her Bakanlık belli bir siyasi parti tarafından mülk edinilmişçesine o partinin tasarrufuna bırakılmıştır (Yaylı, 2019c: 238). Tüm bu gelişmelerin sonucunda ise bürokrasi siyasallaşmış ve eski ideolojik gücünü kaybederek siyasal yapıları etkileme gücünü yitirmiştir.

3.3.4. Neoliberal Politikaların Etkisinde Kamu Yönetimi: 1980-2000

1980'li yıllar, küresel ölçekte yaşanan değişimler karşısında kamu yönetiminin yapı, örgütlenme ve işleyiş bakımından kendisinden beklenen hızlı ve etkin yönetim süreçlerini gösteremediği bir dönemdir (Durgun, 2012: 241). Bu dönemde başta batılı ülkeler olmak üzere tüm dünyada reform hareketleri yürütülürken, yönetimde de model arayışlarına gidilmiş ve refah devleti anlayışı bırakılarak (Yaylı, 2019c: 238) özelleştirme ve devletin küçültülmesi gibi politikalar benimsenmiştir.

Bu dönemde gerçekleşen 12 Eylül 1980 müdahalesinin ardından 1982 Anayasası oluşturulmuş ve yönetim açısından yürütme yasamaya bağlı bir organ olmaktan çıkarılarak devlet yönetiminde güçlerin eşitliği ilkesi benimsenmiştir. 1980 sonrası dönemde, 1960 darbesi ve 1971 müdahalelerinden sonra askeri bürokrasiye

daha fazla alan tanınmış ve görev ve yetkiler askeri ve sivil bürokrasi arasında paylaştırılmıştır. Bu dönemde dış ve iç politika, sınırlar, güvenlik, güneydoğu sorunu, gençlerin sorun ve talepleri gibi toplumsal konular, hukuki, idari ve yargısal sorunlar, seçim sistemi, iletişimsel sorunlar vb. birçok alan (Peker vd., 2014: 176) ilgili kurumlar vasıtasıyla düzenlenmeye çalışılmıştır.

1983 seçimlerinin ardından ANAP tek başına iktidara gelmiş ve bu dönemde yürütme görev, yetki ve sorumluluklar bakımından güçlendirilmiş, siyasi iktidarın bürokrasi yüzündeki gücü de artmıştır (Yaylı, 2019c: 239). Yönetim açısından ANAP iktidarı döneminde bürokrasiyle mücadele, kırtasiyeciliğin önlenmesi, bürokratik formalitelerin azaltılması gibi alanlar üzerine yoğunlaşmıştır. Yönetimde merkezîyetçilik, hantallık, büyüme gizlilik, kuralcılık, siyasallaşma, rüşvet, yolsuzluk, sorumluktan kaçma, dışa kapalılık gibi sorunlar bu dönemde de devam etmiş (Çevikbaş, 2014: 87) ve devletin küçültülmesi ve özelleştirme politikalarına rağmen memur sayısında bir azalma olmamıştır (Yaylı, 2019c: 240).

1980’li yıllarda tüm dünyada uygulanmaya başlanan neoliberal politikalar Türk kamu yönetiminde de uygulama alanı bulmuş ve 24 Ocak 1980 kararları olarak anılan bu kararlar Türk kamu yönetiminde temel dönüşümün başlangıç noktasını oluşturmuştur. “Daha çok piyasa, daha az devlet” ilkesine dayanan bu politikalar, Türk devlet geleneği üzerinde önemli etkiler yaratmıştır. Bu süreçte ülke ekonomisinin uluslararası kurumlara olan bağımlılığı Türk kamu yönetiminde değişimin izlerini ve yönünü daha çok ortaya koymuştur (Peker vd, 2014: 182). Ayrıca 1980’lerden sonra piyasa ekonomisine geçişle birlikte çok sayıda üst kurul oluşturulmuş ve bu kurullar düzenleyici denetleyici otoriteler olarak Türk kamu yönetiminde yeni bir bürokratik yapı meydana getirmişlerdir. Yine bu dönemde 1999 yılında AB adaylık statüsü için, 2000’li yıllarda ise uyum kriterleri çerçevesinde bütün olarak yeniden yapılanma sürecine girilmiştir (Yaylı, 2019c: 240). Sonuç olarak bürokrasi ve kamu yönetimi bu dönemde işletmecilik esaslı yönetim karşısında daha az işleve sahip bir yönetim haline gelmiştir.

3.3.5. Küresel Bütünleşme Sürecinde Kamu Yönetimi: 2000 ve Sonrası

1980’li yıllardan beri uygulanmakta olan neoliberal politikalarla geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı yerine Yeni Kamu Yönetimi ve Yönetişim yaklaşımının uygulanması kamu yönetimi alanındaki dönüşümün yönünü aktarması bakımından

önemlidir (Peker vd., 2014: 184). 1980’li yıllarda geleneksel kamu yönetimi anlayışının yetersizlikleri karşında yeni bir yaklaşım olarak benimsenen Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı 2000’li yıllara da taşınmış ve kamu yönetiminin işletmecilik esasına dayanan Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı çerçevesinde faaliyet göstermesi gerektiği savunulmuştur. Tüm dünyayla birlikte Türk kamu yönetimini de etkileyen bu yaklaşım kamu kurumlarının birer özel sektör kurumu gibi çalışması gerektiğini vurgulamıştır. Küreselleşmenin de etkisiyle kamu yönetiminin uluslararası bir nitelik kazanması ve para ve sermayenin önündeki engellerin kaldırılarak pazar ekonomisi koşullarına göre işleyen bir kamu yönetimi öngörülmüştür. Zaman içinde kamu yönetimi reformlarıyla desteklenen bu süreçte, Türk kamu yönetiminin uluslararası ölçekte güçlü ülke ekonomileriyle rekabet edebilecek bir konuma ulaşması amaçlanmıştır.

1980 yılında başlayan neoliberal politikalar ve özelleştirme uygulamalarıyla devletin tekelci yetkilerinin kaldırılması ve yabancı yatırımların desteklenerek kamu yatırımlarının sınırlandırılması politikaları benimsenmiştir. Bu süreçte 1990’lardan başlayarak 2000’li yıllarda bir dizi önlem uygulamaya konmuştur (Peker vd., 2014: 182). Bürokrasinin halka hesap vermesi için şeffaflaştırılması, halkın yönetime katılmasının sağlanması, kamu hizmetlerinin halka en yakın yerden sunulması ve karar mekanizmalarında halkın daha çok söz sahibi olmasına ilişkin uygulamalar 2002 yılından sonra gerçekleştirilen reformlarla (Peker, 2014: 182) mümkün olmuştur.

Ayrıca 1980’lerden sonra baş döndürücü bir şekilde gelişmeye başlayan iletişim teknolojilerindeki ilerlemeler, ulaşım olanaklarının kolaylaşması ve küreselleşme olgusu bu dönemde Türk kamu yönetimi üzerinde dönüştürücü bir etki yaratmıştır. AB’ye üyelik süreci ve küresel sisteme uyumlanma çalışmaları bu dönem reformlarının temel nedenidir. Bu dönemde kamu yönetiminde devletin küçültülmesi, bürokrasinin azaltılması, rekabetin güçlendirilmesi, yerelleşmenin artırılması, özel sektör uygulamalarını benimsenmesi gibi politikalar benimsenmiştir. Ayrıca bilgi edinme, açıklık, şeffaflık, katılımcılık, demokrasi, temsil gibi ilkeler (Pustu, 2018: 315) kamu yönetiminin özüne ilişkin değerler olarak alınmıştır.

Ayrıca 2007 yılında yapılan anayasa değişikliğiyle Türk siyasal hayatında önemli bir yere sahip olan Cumhurbaşkanının halk tarafından seçilmeye başlanması bürokrasinin demokratikleşmesi açısından temel bir dönüşüm yaratmıştır. 2018

yılında ise klasik parlamenter sistemden Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmiş ve devlet örgütlenmesinde yeni ve farklı bir süreç izlenmiştir.

3.4. Türk Kamu Yönetiminin Örgütlenmesi ve Temel Özellikleri

Kamu yönetiminde örgütlenme “kamu hizmetleri için gerekli olan araç ve imkânları bir düzende toplamak, yeki görev ve sorumlulukları belirleyerek bir yapı oluşturmak” (Eryılmaz, 2019: 107) demektir. Kamu yönetiminde örgütlenme belli hedeflere ulaşmak için bir amaç olarak değil bir araç kullanılmaktadır. Devlet, sınırları içinde yaşayan vatandaşlarının temel ihtiyaçlarını karşılamakla yükümlüdür. Bu da belli bir örgütsel yapıya ihtiyaç duyar. Bu açıdan siyasi yapısı ne olursa olsun bütün devletler merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine göre yönetilirler. Merkezden yönetim merkezi hükümete bağlı olarak başta bakanlıklar olmak üzere çeşitli kurum ve kuruluşları kapsar. Yerinden yönetim ise yerel yönetimler, özerk kamu kurumları ve federe yönetim yapıları (cumhuriyet, kanton, eyalet vb.) gibi çeşitli birimleri kapsar (Eryılmaz, 2019: 107-108). Bu bölümde Türk kamu yönetiminin örgütlenmesi ve örgütlenmeye yön veren temel ilkeler, küreselleşme sürecinde bu yapıların nasıl dönüştüğüne ilişkin sürecin değerlendirilmesi bakımından ele alınmıştır.

3.4.1. Türk Kamu Yönetiminin Temel ilkeleri ve Özellikleri

Ülkemiz kamu yönetimini bazı temel özelliklere sahiptir. Bu özellikler anayasa, yasalar, kültürel yapı, idari gelenek ve tarihsel yönetim süreçlerinin etkisiyle ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda Türk kamu yönetiminin özellikleri kısaca şöyle özetlenebilir:

İdarenin Bütünlüğü İlkesi: Yönetimsel faaliyetler arasında uyum ve düzeni öngören bu ilke yönetimde eşgüdümü temel değer olarak almaktadır (Tutum, 2012: 483). Anayasanın 123. maddesinde “idare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir” şeklinde ifade edilen bu ilke merkezi ve yerinden yönetim ilkeleriyle birlikte değerlendirilir (Uygun, 2015: 9). Ülkemiz kamu yönetimi merkezden ve yerinden yönetim birimlerden meydana gelse de bu birimler bir bütünün parçalarıdır. Bu parçalar arasındaki ilişki hiyerarşik ve idari vesayet ile sağlanmaktadır (Eryılmaz, 2019: 133).

Merkezden ve Yerinden Yönetim İlkesi: Türk kamu yönetimi merkezi ve yerel yönetim olmak üzere ikili bir yapıya sahiptir ve bu durum 1961 ve 1982 anayasalarında “İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır” şeklinde anayasal bir ilke olarak belirtilmiştir. Birbirinin karşısı gibi duran bu ilkeler aslında birbirinin tamamlayıcısıdır (Tutum, 2012: 483; Uygun, 2015: 9).

İdari Vesayet İlkesi: Anayasamız devlet tüzel kişiliği dışında yerel yönetimlere ve bazı kamu kurumlarına tüzel kişilik tanımakla birlikte bu durumun doğurabileceği farklılıkları dikkate alarak idari vesayet ilkesini geliştirmiştir. Bu ilke uyarınca yerel yönetimlerin işlem ve eylemleri kamu yararı açısından merkezi yönetim tarafından denetlenebilmektedir. Bu ilke anayasanın 127. maddesinde “Merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir” şeklinde belirtilmektedir. 2004 ve 2005 yılında yapılan bazı yasal düzenlemelerle merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayetini yumuşatmak amacıyla (Uygun, 2015: 10) bu ilke hukuka uygundur denetimine dönüştürülmüştür.

İdari Rejim İlkesi: Ülkemiz kamu yönetimi sistemi yargı denetimi bakımından idari yargıya, hukuk bakımından da idare hukukuna bağlıdır. İdari rejim denilen bu sistemde yönetimle ilgili davalar adli mahkemeler yerine idari mahkemelerce görülür. Türkiye 1968 yılında Fransız Danıştay’ını model almış olup ülkemizde Danıştay ve idare mahkemeleri bu düzenin yargı organlarıdır (Eryılmaz, 2019: 133; Tutum, 2012: 483).

Yasal Dayanak İlkesi: Kamu tüzel kişileri ancak yasa ile veya yasanın açıkça verdiği yetkiye dayanarak kurulurlar. Yönetimin her türlü işlemi yasaya dayanmak zorundadır. Yönetimin takdir yetkisi ancak yasanın çizdiği sınırlar içinde mümkün olabilir (Tutum, 2012: 483).

Statü Hukuku İlkesi: Kamu görevlilerinin temel hakları, ödevleri ve sorumlulukları yasa ile düzenlenir. Kamu yönetiminde sözleşme ilişkisi ancak yasanın tanıdığı sınırlar çerçevesinde gerçekleşebilir (Tutum, 2012: 483).

Kariyer ve Liyakat İlkesi: Kamu personel rejiminde sınıflandırma kariyer, liyakat, tarafsızlık ve eşitlik gibi ilkelere dayanmaktadır. Kamu hizmetlerine giriş ve

hizmet içinde görevlendirme ve yükselmeler “yeterlik” esasına dayanır. Bu esas dışında başka bir ölçüt kullanılmaz Liyakat işe alınmada önemli bir ilkedir (Eryılmaz, 2019: 137; Tutum, 2012: 483).

Tarafsızlık ve Güvence İlkesi: Kamu hizmetlerinin siyasi yönden tarafsız, hukuk yönünden güvenceli kişiler eliyle yürütülmesi esastır (Tutum, 2012: 483). Bu ilkeler dışında Türk kamu yönetiminin bazı özellikleri de şöyledir (Eryılmaz, 2019: 133-137):

Türk kamu yönetiminin en önemli özelliği merkeziyetçi bir yapıya sahip olmasıdır. Merkeziyetçilik kamusal yetkilerin ve kaynakların başkent örgütlerinin elinde toplanması ve onlar tarafından ya da onların denetiminde kullanılmasıdır.

Türkiye parlamenter demokrasi ile yönetilen bir ülke iken 16 Nisan 2017 de anayasada yapılan bir değişiklikle 24 Haziran 2018 tarihinde yapılan TBMM ve Cumhurbaşkanlığı seçimiyle “Başkanlık Sistemi”ne geçmiştir. Böylece yürütme organı düalist (Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu) yapıdan teke (Cumhurbaşkanı) indirilmiştir.

Türk kamu yönetimi örgütlenme ve biçimsel uygulamalar bakımından Max Weber’in “yasal-rasyonel bürokrasi” modelini esas almıştır. Öte yandan uygulamada biçimsellik, formalite ve sadakat gibi geleneksel patrimonyal bürokrasinin özelliklerini de taşıdığından Türk kamu yönetimi “neo-patrimonyal bürokrasi” görünümündedir. Son zamanlarda ise Yeni Kamu Yönetimi anlayışının bürokrasi üzerinde yaptığı etkiler nedeniyle neo-patrimonyal bürokrasiden uzaklaşma eğilimdedir.

Gizlilik ve resmi sır gibi ilkeler bugün dilekçe ve bilgi edinme hakkı gibi uygulamalarla yerini yönetimde saydamlık ve hesap verebilirlik gibi ilkelere bırakmıştır. Sonuç olarak Türk kamu yönetimi derin bir gelenekten gelen devlet kültürüne sahip olmasının yanında günün koşullarını da dikkate alarak yapılanma sürecinde bu koşulları kendi bünyesine uyarlamaya çalışmaktadır.

3.4.2. Merkezden Yönetim

Merkezden yönetim “kamu hizmetlerinde birlik ve bütünlüğü sağlamak amacıyla söz konusu hizmetlere ilişkin karar ve faaliyetlerin merkezi hükümet ve onun hiyerarşik yapısı içinde yer alan örgütlerce yürütülmesi” demektir. Merkezden

yönetim “siyasi” ve “idari” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Siyasi bakımdan merkezden yönetim “bir ülkede yasama organının ve hükümetin tek olmasını ve dolayısıyla siyasi otoritenin tamamen merkezdeki iktidarda toplanmasını ve hukuki birliğin mevcut bulunmasını” anlatır. Bu örgütlenme biçiminde ulusal meclisin dışında başka bir yasama organı bulunmaz. Benzer şekilde farklı bölgelere ve yerleşme şekillerine göre de farklı kanunlar söz konusu değildir. Siyasi merkezîyetçiliğe göre örgütlenmiş devlet modeline “üniter devlet” denmektedir. Türkiye, Fransa, Japonya birer üniter devlettir.

İdari bakımdan merkezden yönetim ise kamu otoritesinin merkezileşmesini gerektirir. Bu yönüyle idari bakımdan merkezden yönetim daha dar bir anlam ifade eder. Türk kamu yönetiminde merkezîyetçilik hâkim bir ilke olduğundan kamu hizmetlerine ilişkin politika ve kararlar da merkezi idare tarafından oluşturulmaktadır. Bu yetkiden dolayı hiyerarşik olarak daha alt kademede bulunan bölge ve il gibi yönetim birimlerine geniş bir takdir yetkisi verilmez. İdari merkezîyetçilik siyasi merkezîyetçiliğin bir sonucudur. Ancak siyasi merkezîyetçiliğin varlığı her zaman idari merkezîyetçiliği doğurmaz. Örneğin İngiltere siyasi merkezîyetçiliğe sahip bir ülke iken idari bakımdan geniş bir serbestiye sahiptir. Türkiye’de hem siyasi hem de idari merkezîyetçilik uygulanmaktadır (Eryılmaz, 2019: 108-109).

Merkezden Yönetimin Yararları;

- Merkezden yönetim merkezi hükümetin siyasi ve idari bakımdan güçlenmesine ve yönetimde birlik ve bütünlüğün sağlanmasına yardımcı olur.
- Merkezden yönetim bölgeler arasındaki eşitliğin korunması ile ekonomik ve toplumsal kalkınmanın tüm ülkeye eşit ve bir şekilde dağılmasını sağlar.
- Merkezden yönetim kamu görevlilerinin yerel etki altında kalmadan merkezin denetim ve gözetimi altında tarafsız bir şekilde hizmet sunmasına yardımcı olur.
- Tüm ülkeyi kapsayan ve bölünmez bir nitelikte olan milli savunma ve diplomasi gibi hizmetler merkezi yönetim tarafından yürütülür (Eryılmaz, 2019: 109-110).

Merkezden Yönetimin Sakıncaları;

- Kamu hizmetlerine ilişkin kararların merkezden alınması kamu hizmetlerinde gecikmelere neden olabilir. Ayrıca kararların merkezden alınması yerel halkın ihtiyaç ve beklentilerinin karşılanamaması riskini de taşır.
- Kararların merkezden alınması, taşrada personelin inisiyatif kullanamamasına ve hizmetlere ilgisiz ve isteksiz kalmasına neden olmaktadır.
- Merkezi yönetimin günlük işlerle uğraşması iş yükünün artmasına neden olur. Oysa merkezi yönetim ulusal düzeydeki konularla ilgilenmelidir.
- Merkezden yönetim demokrasiyi ve yönetime katılmayı zayıflatarak halkın yönetimde sorumluluk almasını engellemektedir (Eryılmaz, 2019: 110-111).

Merkezden yönetime ilişkin esaslardan biri “yetki genişliği”dir. Yetki genişliği (tevsii mezuniyet-deconcentration) merkezden yönetimin yumuşatılmış bir biçimidir. Bu sistemde merkezi idare karar alma ve yürütmeye ilişkin bazı yetkilerini kendi hiyerarşisi içinde yer alan alt birimlere aktarmaktadır. Bu yetki sayesinde merkezin iş yükünün bir kısmı alt birimlere ve başkent dışındaki kuruluşlara aktarılmaktadır. Yetki genişliği merkezi idarenin üstlendiği fonksiyonların bölge, il, ilçe düzeyinde daha verimli ve etkin bir şekilde yürütülmesi amacıyla geliştirilmiştir. Çünkü merkezi idarenin taşra yöneticileri yerel şartları daha iyi tanıma üstünlüğüne sahiptirler.

Yetki genişliği “fonksiyonel yetki genişliği” ve “coğrafi yetki genişliği” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Fonksiyonel yetki genişliği “bir kamu kurumunun karar alma ve yürütmeye ilişkin bir kısım yetkilerinin kendi hiyerarşisi içindeki alt kademedeki yöneticilere verilmesi”dir. Bu tür yetki genişliği hem merkezi hem de yerel yönetim birimlerinde uygulanabilir. Coğrafi yetki genişliği ise “merkezi idarenin karar alma ve yürütmeye ilişkin bazı yetkilerinin taşradaki birimlerinin yöneticilerine bırakılması”dır. Coğrafi yetki genişliği merkezi otoritenin taşradaki tek temsilcisi olan ve bu nedenle de çok yönlü faaliyetleri bulunan Valiye tanınabileceği gibi çeşitli bakanlıkların taşra kuruluşlarının başındaki yöneticilerine de (örn. bölge müdürlerine) de verilebilir. Vali bölgesinde/ilinde hem devleti hem de hükümeti temsil etmekte ve yetki genişliği ilkesine göre faaliyetlerini yürütmektedir. Yetki genişliği ilkesi merkezden yönetimin katılıklarını yumuşatan bir niteliğe sahiptir.

Yetki genişliğine haiz olan yönetici bu yetkisini merkez adına kullanmaktadır. Dolayısıyla bu yöneticilerin aldıkları kararlar merkezin hiyerarşik denetimine tabidir. Ülkemizde merkezi yönetimin taşrada temel örgütlenme birimi olan İl coğrafi yetki

genişliğinin uygulandığı birimlerin başında gelmektedir. Anayasanın 126. maddesine göre İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanmaktadır (Eryılmaz, 2019: 115-116). Ülkemizde merkezden yönetim kuruluşları “başkent örgütü” ve “taşra örgütü” olarak ikiye ayrılmaktadır. Başkent örgütüne “merkez örgütü” de denmektedir. Başkent örgütü cumhurbaşkanı, bakanlıklar ve bunlara bağlı (Vakıflar Genel Müdürlüğü, Emniyet Genel Müdürlüğü ve Türkiye İstatistik Kurumu gibi) ve yardımcı (Milli Güvenli Kurulu, Danıştay, Sayıştay gibi) nitelikte hizmet yürüten kurumlardan oluşmaktadır. Merkezi yönetimin taşra örgütü ise il ve ilçeden oluşur (Eryılmaz, 2019: 131-132).

3.4.3. Yerinden Yönetim

Yerinden yönetim siyasi ve idari yetkilerin bir bölümünün merkezi yönetimin dışındaki otoritelere aktarılmasıdır. Yerinden yönetim “siyasi” ve “idari” olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Siyasi yerinden yönetim, siyasi gücün merkezi yönetim ile mahalli yönetim birimleri arasında paylaşımıdır. Bu sistemde siyasi otorite merkezde toplanmamış çeşitli bölgesel birimler arasında paylaşılmıştır. Siyasi yerinden yönetim ilkesiyle ortaya çıkan cumhuriyet, kanton, eyalet gibi yapılar egemenliğin bir parçasına sahiptir. Bu birimlerin yetkileri federal anayasa tarafından düzenlenir. Siyasi yerinden yönetim federal devlet sistemini ortaya çıkarmıştır. Federalizm üniter devlet sisteminden farklı ve onun zıddı bir siyasi sistemi temsil eder. Üniter devlet sisteminde vatandaşlarla ulusal hükümet arasına giren egemenlik gibi başka yönetim birimleri yoktur. Üniter devlet sisteminde örgütlenme merkezi ve yerel yönetim biçiminde olmaktadır. Federal sistemde ise merkezi yönetim ile yerel yönetim arasında bir de eyalet sistemi bulunmaktadır. Bu bakımdan federalizmin örgütsel ifadesi *çok merkezlilik*dir. Federalizmin en önemli avantajı farklı yerel ihtiyaç ve sorunlara cevap verebilmek için değişik varyasyonlara sahip olmasıdır. Üniter sistemde ise bir tek ulusal politika vardır ve bu politika tüm ülkede uygulanır. Bu nedenle üniter devlet sistemi kültürel yönden homojen toplumların ya da coğrafi alan bakımından geniş olmayan ülkelerin şartlarına daha uygundur. Federalizm ise din, dil ve etnik bakımdan farklılık gösteren topluluklara belirli ölçüde siyasi özerklik tanımaktadır. Federal yönetim biçimi, geniş coğrafi alana sahip ülkelerde kültürel yönden homojen olmayan sosyo-ekonomik farklılıkları bulunan devletlere daha uygundur. Öte yandan din, dil, etnik yapıdaki farklılıklar da federatif yönetim yapısının kullanımında bir etken

oluşturabilmektedir. Nitekim Amerika ve Rusya geniş bir alana sahip federatif ülkeler iken İsviçre küçük bir alana sahip federatif devletlerdendir (Eryılmaz, 2019: 117-118).

İdari yerinden yönetim ise yerel nitelikteki kamu hizmetleriyle iktisadi, ticari, kültürel ve teknik bazı fonksiyonların merkezi yönetiminin hiyerarşik yapısı dışındaki kamu tüzel kişiliklerince yürütülmesidir. Bu kuruluşlar federalizmde olduğu gibi anayasayla egemenliğe ilişkin bir statüleri yoktur. Bunlar hizmetin niteliğine ilişkin, idari bir özerkliğe sahiptirler. Buradaki özerklik bağımsızlık ve dokunulmazlık demek değildir. Merkezden yönetimde hizmetten yararlananlar alınan kararlara katılmadıklarından pasif konumdadırlar, idari yerinden yönetimde ise halk doğrudan ya da dolaylı yollarla alınan kararlara katılmakta ve aktif ve katılımcı bir duruma geçmektedir. İdari yerinden yönetim kuruluşlarının müstakil bütçeleri vardır yani mali yönden özerktirler ve kendi gelir kaynaklarını oluşturabilmektedirler. Bunlar bir kanuna dayanarak kurulmakta ve organları seçimle belirlenmektedir. Yani bir tüzük ve yönetmelikle kurulmaları mümkün değildir (Eryılmaz, 2019: 118-119).

İdari yerinden yönetim “fonksiyonel (hizmet)” ve “coğrafi” yönden yerinden yönetim kuruluşları olarak ikiye ayrılmaktadır. Fonksiyonel yerinden yönetim belirli bazı işlevlerin merkezi yönetimden alınarak özerk kurumlara aktarılmasıdır. Böylece merkezi yönetimin daha teknik ve uzmanlaşmış birimlere transfer edilmiş olmaktadır. Böylece hizmetlerin çabuk ve verimli yürütülmesi amaçlanmaktadır. Üniversiteler, KİT’ler, ticaret ve sanayi odaları, meslek kuruluşları, düzenleyici ve denetleyici kuruluşlar gibi kurumlar fonksiyonel yerinden yönetim kuruluşlarına örnektir.

Coğrafi yerinden yönetim idari bazı görevlerin yürütülmesi yetkisinin merkezi yönetime bağlı olmayan ve karar organları seçmenlerin oylarıyla belirlenen bölge, İl, belediye veya köy gibi faaliyetleri belirli bir coğrafi alanla sınırlı olan yönetimlere verilmesi demektir. Coğrafi yerinden yönetim ilkesiyle halkının yerel ihtiyaçlarının kendi organları vasıtasıyla çözülmesi amaçlanmaktadır. Mahalli idareler ya da yerel yönetimler bu ilkenin bir sonucudur. Ülkemizde yerel yönetim kuruluşları il özel idaresi, belediye ve köyden oluşmaktadır Fonksiyonel yerinden yönetim kuruluşları sınırlı ve belli bir görev çerçevesinde çalışırken (örneğin üniversitelerin eğitim ve araştırma faaliyetleri yürütmesi), coğrafi yerinden yönetim kuruluşları mekânsal olarak sorumlu bulundukları alanda çok yönlü görev ve fonksiyon icra ederler (Eryılmaz, 2019: 119-121).

3.5. Küreselleşme Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Genel Görünümü

Türk kamu yönetimi yapısal ve niteliksel özelliklerini sahip olduğu köklü devlet geleneğinden almaktadır. Yönetimsel anlamda derin bir geçmişe sahip olmak birçok anlamda idari bir sorumluluğu da gerektirmektedir. Özellikle devletlerin ulusal niteliklerinden uzaklaşıp uluslararası bir niteliğe kavuştuğu günümüz dünyasında sorun çözme süreçlerinde belli bir devlet geleneği ve yönetim tecrübesine sahip olmak bu sorunların çözümünde önemli bir kolaylık sağlamaktadır. Bu yapının oluşmasında kültür, gelenek ve tarihsel koşulların önemli bir etkisi vardır. Bu koşullar devletin niteliğini etkileyerek kamu yönetiminin de belli bir görünüme kavuşmasına neden olmaktadır. Bu bölümde Türk kamu yönetiminin genel görünümü genel işleyiş açısından değerlendirilmeye çalışılacaktır.

3.5.1. Genel Özellikleriyle Türk Kamu Yönetimi

Türk kamu yönetimini Türk siyasal hayatından bağımsız düşünmek kamu yönetimini değerlendirmek açısından eksik bir bakış yaratır. Bu nedenle Türk kamu yönetiminin genel seyrini Türk siyasal hayatındaki gelişmeler çerçevesinde değerlendirmek gerekir. Türk kamu yönetimi uzun bir değişim süreci yaşamıştır. Bunda Osmanlı İmparatorluğu'nun sosyal, kültürel, ekonomik ve yönetsel değerlerinin önemli bir payı vardır. Nitekim İmparatorluktan sonra kurulan Cumhuriyet başlı başına bir paradigma değişimini ifade eder (Eğilmez, 2018: 168). Yönetsel anlamda Osmanlı İmparatorluğu patrimonial bürokratik yönetim anlayışından Cumhuriyetle birlikte Weberian bürokratik yönetim anlayışına geçmiştir. Ancak bu paradigma değişimi elbette kamu yönetiminde tüm sorunların çözüldüğü anlamına gelmez. Nihayetinde bir paradigma değişimi yaşansa da bürokratik merkezîyetçilik gibi çok temel bir yönetim geleneği yeni Türk kamu yönetimi disiplinine de aktarılmıştır.

Türk kamu yönetiminin gelişim seyri genellikle ekonomi-politik bağlamda değerlendirilir. Buna göre Türk kamu yönetiminin genel görünümü kısaca şöyle özetlenebilir (Eğilmez, 2018: 135-153):

1923-1938 yılları arası Türk kamu yönetiminin genel görünümü açısından yoğun *reform hareketlerinin* yaşandığı yıllardır. Bu anlamda bürokratik merkezîyetçi bir gelenekten gelen Türk kamu yönetiminde yapısal reformların en somut örnekleri 1923-1938 yılları arasını kapsayan Atatürk reformlarıdır.

1923-1929 yılları *liberal politikaların* uygulandığı bir dönemdir. Bu politikalar, kapitülasyonların kaldırılması karşılığında Osmanlı gümrük tarifelerinin beş yıl süreyle yürürlükte kalması amacıyla Lozan Antlaşmasıyla kabul edilmiştir.

1930-1949 yılları arası 1929 yılında Batıda başlayan ve tüm dünyayı etkileyen “büyük depresyon” dönemidir ki Türkiye de bu durumdan etkilenmiş ve *devletçi ekonomi* politikalarına yönelmiştir. Bu dönemde Türk kamu yönetimi açısından önemli olan iki durum vardır: Truman Doktrini ve Marshall Planı. Her iki yardım da ABD tarafından, Sovyet komünizminin yayılmasına engel olmak amacıyla yapılmıştır. Birçok yorumcu Lozan’la kapitülasyonlardan kurtulan Türkiye’nin Marshall Planıyla birçok yatırımından vazgeçtiğini ve bu yardımla yeniden Batının egemenliği altına girdiğini belirtir.

1950-1960 dönemi DP iktidarıyla birlikte Türkiye’nin *tekrar liberal politikalar*a dönüş yaptığı dönemdir. Ancak başlangıçta başarılı bir süreç izlense de sonrasında plansız ve programsız uygulamalar nedeniyle ekonomik çöküşle sonuçlanmıştır.

1961-1971 dönemi *planlı karma ekonomi* dönemidir. Bir önceki dönemdeki başarısızlıklar göz önüne alınarak 1961 anayasasıyla planlama ve planlı ekonomi kavramları anayasal bir kural haline getirilmiş, böylece 1963-1967 yıllarını kapsayan ilk kalkınma planı uygulamaya konmuştur.

1980-2001 arası *piyasa ekonomisine geçiş* dönemidir. 24 Ocak kararlarıyla başlayan bu zorlu süreç bir süre sonra istikrara kavuşmuş ve toparlanmaya başlamıştır.

2002 ve devamındaki yıllar ise *küreselleşmenin yoğun yaşandığı müdahaleli piyasa ekonomisi* dönemidir. Bu dönemde özellikle 2001 yılında yaşanan ekonomik kriz istikrar programı uygulamaları kapsamında IMF’nin yardımıyla hızlı bir şekilde atlatılmıştır.

Türk kamu yönetimi demokrasinin seyri açısından değerlendirildiğinde ise, sıklıkla parçalı bir görüntü sergilemektedir. Nihayetinde demokrasi devamlılık gösteren bir iktidarla gelişir. Bu anlamda Cumhuriyetin ilk kurulduğu yıllarda dönemin koşulları ve iktidarın karşısında bir muhalefetin bulunmaması nedeniyle demokrasi yeterince gelişim gösterememiştir. Bu dönemde yine koşulların etkisiyle sıkı devletçi politikalar uygulanmıştır. Sonraki DP döneminde de demokrasi amaç

değil araç olarak görülmüş ve sınırlı bir gelişim göstermiştir. 1961-1971 yılları arasında demokrasi askeri vesayet altında kendisine çıkış yolları ararken 1971-1980 arasında yoğun bir koalisyonlar karmaşası içinde var olmaya çalışmıştır. 12 Eylül 1980 dönemi, istikrarsız koalisyon hükûmetlerinin açmazları arasında sıkışan demokrasi ve yönetimi liberalleşmeye yönelten bir dönemdir. Sonrası ise normalleşme döneminin başlayıp “Türkiye’nin bütünlüğe ve çeşitliliğe dayanan kimliğini muhafaza ederek liberal bir yoldan yürüyüp ekonomik gelişmeyi esasa oturtarak modernleşme ve globalleşmenin gereğine uyarak dünyaya açılmak” şeklinde gelişmiştir (Karpat, 2014:179-227). Türk kamu yönetimi demokratikleşme açısından bu süreçleri geçirirken; demokrasinin evrensel bir model olup olmadığı da birçok tartışmanın konusunu oluşturmuştur. Bu anlamda “demokrasilerin genellikle Batının az gelişmiş dünyaya kendi yönetim şeklini empoze ettiği bir süreç olarak” tanımlandığını belirten Timur (2000: 283-293), Türk demokrasisinin modernleşme adı altında özellikle Osmanlı döneminde Batıdan etkilendiğini, ancak İkinci Dünya Savaşından sonra kurulan diğer devletlerden farklı olarak Türk yönetim yapısının daha uzun bir siyasal geçmişe ve köklü bir devlet geleneğine sahip olmasından dolayı kendisine diğer ülkelerden farklı bir yer edindiğini belirtir.

Heper ise, Osmanlı-Türk devletinin “aşkın devlet” geleneğinin en iyi örneği olduğunu belirtir. Bu durum bürokratik işleyiş açısından değerlendirildiğinde, Osmanlı İmparatorluğu ve Türkiye Cumhuriyeti’nin siyasal hayatının hâkim bir merkez ve parçalı bir çevre üzerinden yönetildiği görülmektedir. Osmanlı-Türk siyasal hayatı kültürel ve yönetsel sebeplerle -(patrimonyal güç)- çatışma çözümünde siyaset ve hukuk sürecinden yoksun olduğu için siyaset veya hukuk yoluyla çözümlenmesi gereken sorunlar yönetimin konusu olarak değerlendirilmiştir. Bu durum ise siyasi ve idari aktörlerin keyfi davranmalarına (Heper, 2018: 238-239) ve birçok yönetsel sorunun yaşanmasına neden olmuştur. Ayrıca Osmanlı-Türk ve Batı Avrupa deneyimleri arasındaki fark demokrasinin işleyişine de yansımış ve Türkiye’de demokrasinin pekiştirilmesi açısından büyük güçlüklerle karşılaşmıştır. Bunun temel nedenlerinden biri siyasal partilerin halkın beklenti ve menfaatlerini göz ardı etmeleridir. Ayrıca siyasal partilerin popülizm için duydukları hevesten öte “seçkin çatışmasının” bir aracı haline gelmeleri de bu durumda rol oynamaktadır (Heper, 2018: 239-240). Öte yandan yönetim yapımızın hâkim yönetsel ilkeleri olan *merkez ve çevrenin* de bütüncül olarak ele alınmaması Türk bürokratik hayatında ve dolayısıyla

kamu yönetimi sisteminde sorunlara neden olmaktadır. Bu durum siyasal gücü eline geçiren tarafın sorumsuz, popülist ve diğerine önyargıyla yaklaşmasına ve kamu yönetiminin bir kısır döngü içine girmesine neden olmaktadır (Akşin, 2018: 535; Heper, 2018: 246). Sonuç olarak Türk kamu yönetiminin çağdaş bir niteliğe kavuşması için siyasette, ekonomide, kalkınmada bütüncül bir bakışa ihtiyaç vardır (Akşin, 2018: 536). Kalkınmanın sanayileşme üzerinden ve toplumsal alanları da içerecek şekilde topyekûn yürütülmesi yönetimin sosyal alana eğilmesine de imkân tanıyacaktır. Ayrıca son yılların temel yönetsel kavramlarından olan demokrasiye işlerlik kazandırılması insan hak ve hürriyetlerinin korunması açısından da önemlidir.

3.5.2. Türk Kamu Yönetiminin Sorunları

Devlet erklerinden yürütme organı, faaliyetlerini kamu yönetimi aracılığıyla yerine getirir. Kamu yönetimi, toplum nezdinde yürütmenin halka yansıyan yüzünü oluşturur. Halk, hemen her işinde kamu yönetimi aracılığıyla devleti tanır. Dolayısıyla devlete ilişkin değerlendirmesi de kamu yönetimindeki genel işleyişe ilişkindir. Bu kapsamda kamu bürokrasileri çok temel bir role sahiptir. Nihayetinde sağlıklı verimli ve adil işleyen bir kamu yönetimi hem halk hem de kamu bürokrasisi için gereklidir. Ancak yapılan birtakım düzenlemelere karşın kamu yönetiminin bazı temel sorunlarının giderilemediği görülmektedir. Şüphesiz bunda Türk kamu yönetiminin geçmişten getirdiği yönetim geleneğiyle kendine has özelliklerinin de etkisi vardır. Bu kapsamda Türk kamu yönetimin sorunlarını yaygın olduğu şekliyle örgütsel ve işlemsel olarak iki şekilde ele almak yerinde olacaktır (Eryılmaz, 2019: 299). Türk kamu yönetiminin *örgütsel sorunları* merkeziyetçilik, örgütsel büyüme, yönetimde gizlilik-dışa kapalılık ve şeffaflık ile yönetimde tutuculuk; *işlemsel sorunlarıysa* kuralcılık ve sorumluluktan kaçınma, yönetimde siyasallaşma ve kayırmacılık, yolsuzluk ve rüşvet ve aracılar yoluyla işlemleri yürütme olarak ele alınabilir.

Merkeziyetçilik: Merkeziyetçilik Türk kamu yönetiminin en önemli özelliğidir. Merkeziyetçilik en genel tanımıyla kamu kaynaklarının ve yetkinin başkent örgütleri tarafından kullanılmasıdır. Merkeziyetçilik kamu yönetiminde kırtasiyeciliğe, hantallığa ve verimsizliğe yol açtığı için eleştirilmektedir. Ayrıca yerel yönetim birimlerinin karar alma ve uygulama yetkilerinin daraltılması ile hizmet sunumunda yerellik ilkesinin yeterince uygulanmaması da eleştiri nedenlerindendir. Yine merkeziyetçi uygulamalarla halk katılımının azaltıldığı ve yöneticilerin

pasifleştirildiği ileri sürülmektedir (Parlak ve Sobacı, 2010: 331). Ülkemizde merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetimi de merkezileşmenin başka nedenidir. Bu denetim sadece hukuka uygunluk denetimini içerirken zamanla hizmetlerin yerindeliğini ölçer bir nitelik kazanmıştır (Eryılmaz, 2019: 301).

Örgütsel Büyüme: Örgütsel büyüme bir kamu kurumunun bütçe, personel sayısı, araç-gereç ve hizmet üniteleri bakımından büyümesidir. Örgütsel büyüme eğilimi kamu bürokrasilerinin doğasında bulunur. Ülkemizde kamu bürokrasilerinin büyümesi 1930’lu yıllarda benimsenen devletçilik politikası ile başlamıştır. O dönemde birçok özel imtiyazlı şirketin devlet mülkiyetine geçmesi ve çeşitli gerekçelerle ortaya çıkan kamu iktisadi kuruluşlarının siyasi iktidarlarla çoğalması devletin büyümesine kaynaklık etmiştir. Son dönemlerde ise yerel yönetim alanında özellikle belediyelerde belediye kaynaklarının çoğalması ve birçoğunun büyükşehir belediyesi olarak yeniden örgütlenmesi üzerine örgütsel büyüme genişlemiştir (Eryılmaz, 2019: 302-303).

Yönetimde Gizlilik, Dışa Kapalılık ve Şeffaflık: Gizlilik, “yönetimdeki bilgi, belge ve diğer verilerin açıklanmaması”; kapalılık ise, “kamu kurum ve kuruluşlarının dıştan gelen her türlü etkiye karşı duyarsız kalmasını, birçok işlem ve eylemin dıştan görülememesini ve alınan kararların gerekçelerinin açıklanmamasını” ifade etmektedir (Sezer ve Kargın, 2002: 209). Siyasi rejimin niteliği, devlet güvenliği, özel hayatın korunması (Eken, 1994: 28), memurların kendilerini kamuoyundan gelecek eleştirilere karşı korumak istemesi (Eryılmaz, 2019: 302) gibi nedenlerle her kamu yönetimi resmi bilgi ve belgeleri gizli tutma eğimindedir. Ancak zamanla bu yetki otorite kazanmak amacıyla keyfi olarak da kullanılmaktadır (Eken, 1994: 31). Türk kamu yönetiminde gizlilik ve resmi sır genel bir kural, açıklık ise bir istisna (Eryılmaz, 2019: 302) iken ülkemizde 2003 yılında kabul edilen Bilgi Edinme Hakkı Kanunu ile kişilerin bilgi edinme hakkına ilişkin esaslar düzenlenmiştir.

Yönetimde Tutuculuk: Yönetimde tutuculuk “yöneticilerin ve memurların öteden beri yapmakta oldukları işlemleri ve alışkanlıkları yeni şartlara göre değerlendirmekten kaçınmaları, eski yapı ve uygulamalara sıkı bir şekilde bağlanmalarını” (Eryılmaz, 2019: 303). Bürokraside değişiklik çoğunlukla toplumsal talepler ve siyasi iktidarlar tarafından başlatılır. Ancak kamu yönetimindeki tutuculuk nedeniyle bu değişikliklerin uygulanması çoğunlukla bir dirençle karşılaşılır. Bu

nedenle siyasi iktidarlar çoğunlukla bu engeli aşmak için üst düzey yöneticileri değiştirme yoluna giderler. Ayrıca kamu yönetiminde üst düzey yöneticilerin kırım esasına göre atanmaları da bu eğilimi artırmaktadır.

Kuralcılık ve Sorumluluktan Kaçınma: Kuralcılık yasaların ayrıntılı olarak düzenlenmesi ve yöneticilerin sorunlar karşısında inisiyatif kullanmamalarıdır. Kuralcılık yasama organının kamu yönetimini kontrol altında tutma amacını taşır. Benzer şekilde yöneticilerin personeli kontrol ve denetim altında tutmalarına yönelik bir süreci ifade eder. Kurallara bağlılık, keyfiliğin önlenmesi açısından yerinde bir uygulama iken, işleyişi yavaşlatması, çalışanların sorumluluk almaktan kaçınması, tembel yöneticilere mazeret üretme fırsatı vermesi açısından sorunlara neden olmaktadır (Eryılmaz, 2019: 305).

Yönetimde Siyasallaşma ve Kayırmacılık: Yönetimde siyasallaşma yönetimde yozlaşmanın önemli nedenlerinden biridir. Yönetimde siyasallaşma daha çok gelişmekte olan ülkelerde görülmektedir. Kamu hizmetlerine giriş, yükselme ve kamu görevlerine yapılan atamalarda liyakatin yerine siyasi tercihlerden dolayı atanmayı ifade eder (Eryılmaz, 2019: 305-306). Nepotizm olarak da adlandırılan kayırmacılık kamu görevlerine yapılan atamalarda liyakat esasının yerini akraba dostluk ve ahbab ilişkilerinin almasıdır. Ayrıca kamu görevlilerinin nüfuzlu kişilere karşı ayrıcalıklı tutumları da kayırmacılıktır. Siyasallaşma ise yönetimin işleyişinde ve personel istihdamında kamu yararı ilkesi yerine siyasal çıkarların öne çıkmasıdır (Parlak ve Sobacı, 2010: 335).

Yolsuzluk ve Rüşvet: Yolsuzluk “kamu görevlisinin maddesel ve maddesel olmayan çıkarlar için yetkisini yasal düzenlemelere aykırı bir biçimde kullanması” (Berkman, 2009: 20) olarak tanımlanmaktadır. Rüşvet, zimmet, irtikap, kayırmacılık gibi kavramların hepsi yolsuzluk olarak değerlendirilmektedir. Rüşvet ise kişinin bürokratik mekanizmayı kendi lehine kullanmasıdır (Eryılmaz, 2019: 307). Boratav’a (2015: 2) göre yolsuzluk, mal, hizmet ve altyapıya ilişkin harcamaların önemli boyutlara ulaştığı ve buna ilişkin düzenlemelerin devletin görevi haline geldiği durumlarda bir sınıf olarak burjuvaziyi oluşturan tüccarlar, şirketler ve kapitalist gruplar ile devlet arasındaki ikili alışveriş sırasında gerçekleşen ekonomik ve politik bir olgudur. Boratav temelden beri ekonomik faaliyetleri icra eden burjuvazinin doğası

gereği rant peşinde koştuğunu, ancak kapitalist sistemin olgunlaşmasıyla yolsuzluk ve rüşvet olgusunun kapsamının daralacağını belirtir.

Aracılar Yoluyla İşlemleri Yürütme: Kamu yönetiminde yaşanan bu sorun genellikle vatandaşın kamusal işlemlerin nasıl yürütüleceğini bilmediği ve kendisini kamu bürokrasisi karşısında zayıf hissettiği durumlarda gerçekleşmektedir. İşlemlerin karmaşıklığı, kuralcılığı karşısında vatandaş aracılar yardımıyla işini yaptırmak isteyebilir. Bu aracılar bazen bir kurum bazen bir kişi olabilir. Kamu görevlilerinin vatandaşa gerekli açıklamayı yapmaması, aşırı kuralcılık, süreçlerin karmaşıklığı ve yönetimin ilgisizliği vatandaşları aracılar yoluyla işlem yapmaya sevk etmektedir (Eryılmaz, 2019: 308).

3.5.3. Kalkınma Planlarında¹ Türk Kamu Yönetimi

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (1963-1967), planlı döneme henüz geçildiği için planların uygulanmasında en önemli araç olan devletin kendisinden beklenenleri yapacak bir duruma getirilmesi gerektiği belirtilmektedir. Bu amaçla gerçekleştirilecek yeniden düzenleme faaliyetlerinde; yetki ve sorumlulukların belirlenmesi, hedeflere uygun teşkilatlanma, uygun bir personel politikasının oluşturulması, bütçe ve mali kontrol usullerinin belirlenmesi, yapılan işler hakkında raporlama, takip ve denetim süreçlerini de içerecek şekilde koordinasyonun sağlanması gibi ilkelere yer verilmiştir.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (1968-1972), yeniden düzenleme çalışmalarının gerekliliği belirtilmekle birlikte sürecin ihtiyatlı yürütülmesi gerektiği vurgulanmıştır. Planda merkezi idarenin aşırı büyümesinin önlenmesi amacıyla görev ve yetki paylaşımının yeniden düzenleneceği, ihtiyaç odaklı olmadığı sürece yeni bölge kuruluşlarına gidilmemesi, kamu maliyesinde israfın önlenmesi açısından değişik hukuki statüde kamu kuruluşu açılmaması ve yol gösterici bir vesayet anlayışıyla mahalli idarelerin güçlendirilmesi gerektiği belirtilmektedir.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında (1973-1977), etkinlik ve verimliliğin önemi vurgulanarak; önceki planlarda belirtilen tedbirlerin gerçekleştirilemediği, yeni

¹ Kalkınma Planlarına Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığının internet sitesinden ulaşılmıştır. İnternet adresi: <https://www.sbb.gov.tr/kalkinma-planlari/> (Erişim Tarihi: 25-26.09.2022).

bakanlıkların açıldığı, liyakat, duyarsızlık, ücret, terfi gibi sorunlarla merkezi ve yerel yönetimlere ilişkin sorunlar dile getirilmiş ve kamu yönetiminin “sanayileşerek kalkınma” hedefine yönelik yeniden yapılandırılması gerektiği belirtilmiştir.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında (1979-1983), kamu yönetimi ve toplumun demokratikleşme süreci içinde ve ekonomik gelişmelerle uyumlu olacak şekilde iyileştirilmesi hedeflenmiş ve merkezi, yerel, yurtdışı ve bölge teşkilatlarında zorunlu olmayan birimlerin kapatılması, devam edecek birimlerin ise fonksiyonel bir şekilde bütünleştirilmesi gerektiği belirtilerek idarenin reform ihtiyacı dile getirilmiştir.

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (1985-1989), kamu hizmetlerinin sunumuna vurgu yapılarak hizmetlerin, “hizmette birlik” ilkesine uygun, dengeli, etkin ve ekonomik bir şekilde sunulması; ayrıca bürokratik işlemlerin basitleştirilerek hizmetlerin kaliteli ve hızlı bir şekilde yürütülmesi ve nitelikli hizmet sunumu için vatandaşın beyanını esas alan yönetim şekillerinin geliştirilmesi gerektiği belirtilmiştir.

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında (1990-1994), kamu yönetiminin gelişimine ilişkin olarak verimliliği artırıcı tedbirlerin alınacağı, hızlı, kaliteli ve ekonomik işleyen bir kamu yönetimi için modern yönetim sistemlerinin destekleneceği, yönetimde vatandaş taleplerinin esas alınarak idarenin sadeleştirileceği ve ekonomik kalkınmayla uyumlu bir kamu yönetimi anlayışının geliştirileceği vurgulanmıştır.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (1996-2000), kamu yönetiminin örgütlenme, işleyiş ve personel yapısına ilişkin sorunların devam ettiği, bu çerçevede devletin kamusal hizmetlere ilişkin görevlerinin yeniden değerlendirilmesi ve teşkilat yapısının küçültülerek fonksiyonel hale getirilmesi gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca küreselleşmenin dikkate alınarak ekonomi yönetiminin yeniden planlaması gerektiği ifade edilmiştir.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (2001-2005), önceki planlarda belirtilen sorunlar ifade edilerek bu sorunların çözümüne ilişkin önerilere yer verilmiştir. Ayrıca yönetimi modernleştirme ihtiyacından hareketle teknoloji donanımlı örgütlenmeler, elektronik bilgi yönetim sistemleri, geleceğe dönük program

ve proje faaliyetleri ile nitelikli bir kamu hizmeti sunumu için çağdaş yönetim tekniklerinin kullanımına değinilmiştir.

Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planında (2007-2013), merkezi bir yapıya sahip olan ülkemizde, ekonomik ve sosyal gelişme sürecinin etkin yönetimini sağlamak üzere kamu yönetiminde yurttaş odaklı, kaliteli ve hızlı hizmet sunabilen; esneklik, saydamlık, katılımcılık, hesap verme sorumluluğu gibi kavramları öne çıkaran çağdaş bir anlayış benimsenmiştir. Bu plan döneminde demokratik ve saydam bir yönetimin gereği olarak eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkeleri kamu yönetiminin bütün süreçlerine hâkim kılınmaya çalışılmıştır. Bu süreçte rekabetçi bir piyasa, etkin bir kamu yönetimi ve demokratik bir sivil toplum birbirini tamamlayan kurumlar olarak değerlendirilmiştir.

Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planında (2014-2018), temel hak ve özgürlükler, demokratikleşme, adalet gibi alanları da içerecek şekilde daha güçlü bir toplum yapısına ulaşmak ve beşerî sermayeyi güçlendirmek için kamu yönetimi ve diğer alanlarda bütünleşik politikaların üretilmesi gerektiği belirtilmiştir. Ayrıca nitelikli birey ve güçlü toplum için vatandaşların haklarını koruyan, ekonomi için belirsizlikleri azaltan öngörülebilir bir hukuk sistemi; karar alma süreçlerinde esnek, katılımcı, şeffaf ve yeterli kurumsal kapasiteye sahip bir kamu yönetimi ile güçlü bir sivil toplumun gerekliliği vurgulanmıştır.

On Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında (2019-2023), ülkemizin her alanda verimliliği artırarak, milli teknoloji hamlesiyle, uluslararası düzeyde rekabet gücü kazanmasına yönelik daha fazla değer üreten bir ekonomik ve sosyal kalkınma süreci öngörülmektedir. Bu çerçevede hukukun üstünlüğü ve güçlü demokrasi ve temel hak ve hürriyetler kalkınmanın taşıyıcı sütunları olarak değerlendirilmektedir. Planda etkin kamu yönetimi; “beşerî sermayenin gelişimine, sanayinin büyümesine ve ekonomik güvenliğin sağlanmasına katkı verebilen yönetim” olarak tanımlanmış ve etkin bir kamu yönetim için katılımcılığı, şeffaflığı, hesap verebilirliği ve hızlı karar alabilme süreçlerini içeren iyi yönetim uygulamalarının gerekliliği belirtilmiştir. Yine planda sonuç odaklı bir kamu yönetiminin öneminden bahsedilerek süreçlerin politika odaklı yürütülmesi gerektiği belirtilmekte ve kamu hizmetlerinin sunumu için yeni birimler kurmak yerine idari birimlerin azaltılması ve e-devlet gibi bilgi teknolojilerinin kullanılması gerektiği vurgulanmıştır.

Sonuç olarak planlı dönem öncesinde, daha çok *dönemsel koşullar çerçevesinde* işleyen Türk kamu yönetimi, planlı döneme geçişle birlikte daha *yapısal* bir nitelik kazanmıştır. Planların niteliğine ilişkin yapılan değerlendirmede ise planların aslında sadece Türk kamu yönetiminin değil dünya konjonktürünün seyrine ilişkin de bir bilgi verdiği görülmektedir. Nitekim 1960 ve 1980 arası planlar daha çok teşkilatlanma, yapı, personel, yerel ve merkezi yönetim, kırtasiyecilik, bürokrasi, koordinasyon gibi genel konuları içermektedir. 1980 ve özellikle 2000 sonrası planlar ise demokrasi, katılım, yönetişim, sivil toplum, hukuk, insan hak ve hürriyetleri gibi değerlerle yeni dönemin yönetim anlayışına uygun olarak etkinlik, verimlilik, ekonomiklik, yerellik, şeffaflık, saydamlık, hesap verebilirlik, bilgi teknolojilerinin ve modern yönetim tekniklerinin kullanımı gibi konulara yoğunlaşmıştır. Kalkınma planlarındaki bu yönelim Türk kamu yönetiminin geleceğini yorumlamak bakımından da önemli ipuçları içermektedir. Bu çerçevede Türk kamu yönetiminin yeniden yapılanmasına ilişkin reformların incelenmesi sürecin daha iyi anlaşılmasını sağlayacaktır.

3.6. Türk Kamu Yönetiminde Reformlara Küreselleşme Etkisi

İdari anlamda yönetsel mekanizmaların iyileştirilmesi sürecini ifade eden reform, devletin değişen ekonomik ve toplumsal koşullara göre farklı konum ve işlevler benimsemesi anlamına gelmektedir (Pustu, 2108: 302). Devletin bu değişen koşullara göre farklı biçim ve işlevlerle karşımıza çıkması kamu yönetiminin yapısal ve işlevsel açıdan dönüştürülmesini gerektirmiştir. Bu bağlamda bir dönüşüm süreci olan reform birçok alanı kapsayan sonsuz bir süreçtir. Devlet yapısında değişime vurgu yapan reform kavramı Osmanlı döneminde “İdari Islahat”, Cumhuriyet döneminde “İdari Reform”, 1980 sonrası dönemde ise “Devlet Reformu” veya “Devletin Yeniden Yapılandırılması” olarak isimlendirilmiştir (Pustu, 2018: 301).

Türk kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları Tanzimat’a kadar götürülebilir. Osmanlı döneminde, coğrafi keşiflerin etkisiyle ticaret yollarının Anadolu ve Akdeniz’den okyanuslara kayması, tımar sisteminin bozulması, savaşların kaybedilmesi, rüşvet, yolsuzluk gibi olumsuz gelişmeler reformların başlıca nedenleridir ((Yaylı, 2019c: 266). Osmanlı dönemi reformlarına ilişkin askeri, idari, diplomatik, iktisadi, toplumsal ve kültürel alana ilişkin reformların önemli bir kısmı III. Selim ve II. Mahmut döneminde gerçekleştirilmiş olup (Yılmaz, 2019: 346-360),

Osmanlı'da reform çalışmalarının esasen Kanuni döneminde başladığı bilinmektedir (Yaylı, 2019c: 265-266). Bu kapsamda Osmanlı'da Kanuni'nin vezirlerinden Lütü Paşa'nın 1541'de hazırladığı "Asafname" ıslahat metinlerinin ilki olarak kabul edilmektedir (Pustu, 2018: 304). Bu dönemde Koçi Bey'in 1631 yılında IV. Murat'a, 1640 yılında da I. İbrahim'e sunduğu Risaleler (Yaylı, 2019a: 282), Katip Çelebi'nin 1652 yılında kaleme aldığı "Düstüru'l- amel li- ıslahi'l- halel" (Bozuklukların Düzeltmesinde Tutulacak Yollar) (Gedikkaya, 2019: 303), Defterdar Sarı Mehmet Paşa'nın 1714-1717 tarihleri arasında yazdığı "Nesayihü'l Vüzera Ve'l Ümera" veya "Kitab-ı Güldeste" (Devlet Adamlarına Öğütler) (Pustu, 2019: 335) isimli çalışmaları Osmanlı'daki ıslahat çalışmalarına örnek olarak verilebilir. Bu çalışmalarda Osmanlı'nın eski parlak günlerine dönebilmesi için *Kanun-ı Kadim'e* dönmesi gerektiği vurgulanmaktadır (Pustu, 2019: 335). Osmanlı'da klasik anlamda gerçekleştirilen ve daha çok tavsiye ve nasihat niteliğinde olan bu ıslahat çalışmaları 18. yüzyıldan itibaren eyleme dökülmüş ve İmparatorluğun yönünün Batıya çevrilmesi neticesinde reformist uygulamalar olarak geçerlik kazanmıştır. Bu kapsamda III. Selim'in orduda düzenleme yapmak amacıyla Nizam-ı Cedit'i kurması, II. Mahmut'un 1826'da yeniçeri ocağını kapatması (Vaka-i Hayriye), 1939'da Gülhane Fermanının, 1856'da Islahat Fermanı'nın, 1876'da I. Meşrutiyetin ve 1908 yılında da II. Meşrutiyetin ilanı Osmanlı'da devletin *niteliğini* (Yaylı, 2019c: 264) değiştirecek ölçüdeki reform hareketlerindendir.

Türkiye'de ise reform çalışmaları özellikle İkinci Dünya Savaşından sonra yoğunlaşmıştır. İkinci Dünya Savaşı sonrasında Türkiye'de yeni bir toplumsal yapı ortaya çıkmış ve bu yeni yapı sosyal ve siyasal ilişki kalıplarına da etki ederek devletin yükümlülükleri ve görevleri üzerinde birtakım değişmelere neden olmuştur (Şaylan, 2012: 443-444). Cumhuriyetin kurulmasıyla birlikte kamu yönetimin aksayan taraflarının düzeltilmesi için (Yaylı, 2019c:269) reform çalışmalarına ayrı bir önem verilmiştir.

Günümüzde reform çalışmaları küreselleşme olgusunun ve uluslararası alanda yaşanan değişikliklerin etkisiyle gerçekleştirilmektedir. Küreselleşmenin etkisiyle kamu yönetimlerinin uluslararası bir boyut kazanması, dünya ekonomi politığının değişmesi, yine iki kutuplu bir yapıdan tek kutuplu bir yapıya dönüşüm gibi süreçler daha önce büyük oranda ulusal sınırlar içinde kalan kamu politikalarının uluslararası

düzlemde ele alınmasını zorunlu kılmıştır. Bu kapsamda küreselleşme olgusunun yoğun olarak başladığı son otuz yıllık süreçte “küresel standartlarda üretimin yakalanması” kamu yönetimi reformlarının başlıca amacı olmuştur. Bu kapsamda *etkinlik, ekonomiklik ve verimlilik* kavramları kamu yönetiminin temel referansları olarak kabul edilmiştir (Kalağan, 2010: 66). Ayrıca literatürde yetki devri, performans odaklı yönetim, insan kaynakları yönetimi ve hükümet ile vatandaşlar arasındaki ilişkiler reformlara ilişkin temel anahtar kavramlar olarak kullanılırken (Önen ve Kurnaz, 2017: 55), özellikle 1980 sonrası reform faaliyetlerinde ekonomi, üretici verimlilik, dağıtımsal verimlilik, etkililik, maliyet etkililiği ve adalet (Gökçe vd. 2001: 21) kavramları daha çok öne çıkmıştır.

Kamu yönetiminde reformların nedenlerine ilişkin en temel kanı verimliliğin artırılmasıdır. Bu kapsamda devletin büyümesinin bir sonucu olarak kamu hizmetlerinin genişliği ve yoğunluğunun günden güne artması da reformların yapılmasını zorunlu kılmıştır (Mıhçıoğlu, 2012: 413). Öte yandan Keynesyen ekonomi politikalarının etkisiyle 1970’li yıllarda neredeyse tüm dünyada “artık okyanusun suyunun bittiğinin” anlaşılması da reformları kaçınılmaz kılmıştır (Gökçe vd. 2001: 25). Gelişmekte olan ülkeler açısından değerlendirildiğinde ise reformlarının şu üç temel üzerine şekillendiği görülmektedir (Önen ve Kurnaz, 2017: 54): Yeni kamu yönetimi, yapısal uyum reformları ve merkezi planlamadan piyasa ekonomisine dönüşüm. Türk kamu yönetiminde gerçekleştirilen reformların dinamiği de bu gelişmelerden farklı değildir. Zira küreselleşme tüm dünyayı etkilemektedir.

3.6.1. Yabancı Uzman Raporları

Cumhuriyetin ilk dönemlerinde hazırlanan reformların çoğu yabancı uzmanlar aracılığıyla gerçekleştirilmiştir. Bunların ilki 1933 yılında hazırlanan *Dorr Raporudur*. Goldthwaite H. Dorr tarafından gerçekleştirilen bu rapor Cumhuriyet tarihinin en kapsamlı çalışmalarından biri olarak kabul edilmektedir (Önen ve Kurnaz, 2017: 61). Rapor, ülkede devletçiliğin hâkim olduğu bir dönemde yazılmıştır. Raporda devletçilik, dönemin koşulları gereği ciddi manada eleştirilmemekte ve devlet tarafından yapılması gerekenler vurgulanmaktadır. Bu kapsamda özel sektörün teşvik edilmesi, hızlı kalkınma, kaliteli yöneticiler gibi konular ele alınmıştır. Ayrıca raporda tarım, sanayi altyapı, ticaret, ulaşım madencilik gibi (Kaya, 2016: 172) birçok alana değinilmiştir.

Thornburg Raporu: Türkiye'nin İkinci Dünya Savaşından sonra Marshall Planına dâhil edilmesi sonrasında hazırlanmıştır. 1949 yılında ABD'li uzmanlar tarafından hazırlanan bu rapor, Dorr raporundan sonra hazırlanmış en kapsamlı rapordur (Kaya, 2016: 173). Diğer raporlarla paralel bir özellik gösteren raporda devlet eliyle yapılan iktisadi faaliyetler eleştirilerek sanayileşmenin liberal politikalar çerçevesinde yürütülmesi gerektiği belirtilmiş ve liyakat, nitelikli yönetici, ücret gibi hususlara değinilmiştir.

Neumark Raporu: İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Profesörü olup sonrasında da Frankfurt Üniversitesi Rektörü olan Neumark tarafından Başbakanlığın isteği üzerine 1949 yılında hazırlanmıştır. “Devlet Daire ve Müesseselerinde Rasyonel Çalışma Esasları Hakkında Rapor” isimli çalışmada memurların dengesiz dağılımı, örgütlenme eksiklikleri, mevzuattaki yetersizlikler, denetim mekanizmalarındaki bozukluklar reformu gerektiren nedenler olarak sunulmaktadır. Bunun için yönetsel işlemlerin basitleştirilmesi, memur sayısının azaltılması, iktisadi ve mali konuların açık hale getirilmesi (Kalağan, 2010: 69) gibi önerilerde bulunulmuştur.

Leimgruber Raporu: İsviçreli Profesör Leimgruber tarafından 1951 yılında örgüt ve personel konularına ilişkin olarak hazırlanıp hükümete sunulan rapordur. Raporda personelin hukuksal statüleri, ücret rejimi, personel fazlalığı, çalışma saatleri kadro yapılanması, sınıflandırma sistemi gibi konular ele alınmıştır (Kalağan, 2010: 70). Merkezi bir personel dairesinin kurulmasının önerildiği raporda merkezi yönetim- yerel yönetim uygulamaları da personel politikası açısından değerlendirilmiştir.

Barker Raporu: 1951 yılında James M. Barker tarafından hazırlanmıştır. Rapor iki ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölüm ekonomik sorunların eşgüdümü, özel teşebbüsün güçlendirilmesi, eğitim ve sağlık konularının düzenlenip mali istikrarın sağlanması; ikinci bölüm ise tarımsal sorunlar, teknik ve idari personelin yetiştirilmesi gibi konulardan oluşmaktadır. Raporda KİT'lerin etkin ve verimli bir şekilde çalışması için genel kurulların kaldırılması önerilmiş ve özel teşebbüs girişimciliği vurgulanmıştır (Önen ve Kurnaz, 2017: 61). Rapor Türk idari sistemiyle ilgili sorunları ortaya koyup personel sorunlarıyla ilgilenecek bir devlet dairesinin kurulmasını önermekte (Yaylı, 2019c: 271) ve merkeziyetçi sistemi ve yetki devrinin yapılmamasını eleştirmektedir.

Martin-Cush Raporu: James W. Martin ve Frank A. Cush tarafından 1951’de hazırlanmıştır. Genelde Türk yönetim yapısı özelde ise Maliye Bakanlığı ile ilgili hususlara yer verilmiştir. Merkeziyetçi politikalar ve personel politikası eleştirilerek (Kaya, 2016: 171) Devlet Personel Dairesinin kurulması gerektiği belirtilmektedir.

Bu raporların haricinde hazırlanan 1959 tarihli *Baade Raporu* ile *Chailloux-Dantel Raporu* genellikle aynı sorunlara değinerek personel sorununa yoğunlaşmışlardır. Chailloux-Dantel Raporu’ndan farklı olarak Baade Raporu’nda tarım ve turizm konuları da ele alınmıştır.

1962 yılında hazırlanan *Mook Raporu* ile 1963 yılında hazırlanan *Podol raporlarında* ise, yöneticilere yönelik tavsiyelerde bulunulmuştur (Önen ve Kurnaz, 2017: 61).

Bu raporların dışında benzer konulara ilişkin *Hilts Raporu* (1948), *Roy Blough Raporu* (1949), *Giyaz Akdeniz Raporu* (1952), *Hanson Raporu* (1954) ve *Fischer Raporları* da (1962) yayınlanmış olup (Kalağan, 2010: 68; Pustu, 2018: 312), 1960 öncesi dönem reformlar açısından *plansız dönem* olarak anılmaktadır. Ancak bu dönem raporları çeşitli nedenlerle eleştirilse de oldukça geniş bir alanı içermesi ve kamu yönetimine ilişkin personel, ücret, örgütlenme, merkezi-yerel yönetim, liyakat gibi hususları kapsamlı bir şekilde ele alması bakımından önemlidir.

3.6.2. Planlı Dönemde Reform Çalışmaları

1960 devrimi sonrasında Türk kamu yönetiminin değişen koşullara uyumunu sağlamak amacıyla acil bir reform gerekliliği dile getirilmiştir. Bu dönemde Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) ve Devlet Personel Dairesi kurulmuş, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) ise reform çalışmalarının yürütüldüğü önemli bir merkez haline getirilmiştir. Bu dönemde 1963 yılından itibaren beş yıllık kalkınma planlarının yürürlüğe girmesi idari reformların da bu çerçevede gerçekleştirilmesini zorunlu kılmıştır (Kalağan, 2010: 70). Bu dönemde reform çalışmaları yerli kurum, kuruluş ve uzmanlar aracılığıyla yürütülmüştür.

İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor: Bu rapor idareyi geliştirmeye yönelik olarak planlı dönemde düzenlenen ilk rapordur. Rapor, 1961 yılında Milli Birlik Komitesi ile DPT’nin isteği üzerine TODAİE tarafından hazırlanmıştır (Önen ve Kurnaz, 2017: 61). Raporda idari reform ve reorganizasyon

hakkında gerçekçi bir görüşe sahip olunması ve reformun hangi alanları kapsayacağını ve sürecin nasıl yürütüleceğinin saptanması gerektiği belirtilmektedir.

Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi (MEHTAP): Başbakanlığa sunulmak üzere 1963 yılında TODAİE ve DPT işbirliğinde hazırlanan bu raporda merkez örgütü, taşra örgütü, yerel yönetimler ve KİT'ler olmak üzere dört alan araştırılmıştır (Önen ve Kurnaz, 2017: 61). Personel rejimine ilişkin sorunlar, kırtasiyecilik, merkeziyetçilik, bürokratik yapı, denetim, koordinasyon, mali kaynakların yetersizliği gibi konular genel sorunlar olarak ele alınmıştır. MEHTAP raporunda sorunlar net bir şekilde tespit edilmesine rağmen sorunların çözümüne yönelik öneriler hayata geçirilememiştir (Kaya, 2016: 175). MEHTAP raporu üzerinde tamamlayıcı nitelikte incelemeler yapmak ve örgütlendirme, yönetsel konular ve personele ilişkin sorunlar üzerinde gerekli önlemleri almak amacıyla 05.04.1964 tarihli Bakanlar Kurulu Kararıyla 8 üyeli “İdareyi ve İdari Metotları Yeniden Düzenleme Komisyonu” kurulmuştur (Mihçioğlu, 2012: 415). Yine 26 Ocak 1966 tarihli Bakanlar Kurulu kararıyla TODAİE'nin bünyesinde kırtasiyecilikle mücadele ve formaliteleri azaltmak amacıyla “İdari Danışma Merkez”i kurulmuştur. Öncesinde ise yönetimde israfın azaltılması ve verimli bir çalışma düzeninin kurulması amacıyla 1950'lerde “Örgüt ve Yöntem” birimleri oluşturulmuştur (Mihçioğlu, 2012: 415-416). Bu dönemde etkinlik, verimlilik ve kaynakların ekonomik kullanımı reformların çıkış noktasını oluşturmuştur.

İdari Reform Danışma Kurulu Raporu: Danışma Kurulu Raporu 12 Mart 1971 yılındaki gelişmelerden sonra yönetimde istikrarsızlık ve belirsizliği önlemek için yönetimin yeniden yapılandırılması ihtiyacı üzerine hazırlanmıştır. Bu raporda idarenin yeniden yapılanması sürecinde izlenecek yol, örgütlenme süreçlerinde takip edilecek ilkeler ve KİT'lerle uyum konuları ele alınmıştır (Yücel-Batmaz, 2019b: 53). Rapor Bakanlar Kurulunun 29.05.1975 tarih ve 7/2527 sayılı kararıyla oluşturulan bir kurul marifetiyle “hükümet programına göre devlet kesiminin yeniden düzenlenmesinin genel yönünü ve stratejisini saptamak” amacıyla hazırlanmıştır. Bu raporda yeniden bir araştırma yapılmamış (Kalağan, 2010: 76; Yaylı, 2019c: 274) daha önce yapılmış olan araştırma ve raporlar değerlendirilmiştir.

Kamu Yönetimi Araştırma Projesi (KAYA): Bu araştırma projesi 1980'ler sonrasında dünya genelinde yaşanan küreselleşme, yerelleşme, özelleştirme, Yeni-Sağ

gibi dönüşümlerin bir sonucu olarak; 1991 yılında DPT'nin isteği üzerine hükümete sunulmak üzere TODAİE tarafından hazırlanmıştır (Kaya, 2016: 176). KAYA projesi MEHTAP projesinden sonraki en kapsamlı idari reform çalışmasıdır (Önen ve Kurnaz, 2017: 62). KAYA projesinde merkez ve taşra kuruluşları ile yerel yönetimlerin etkili, hızlı, ekonomik ve verimli bir şekilde hizmet verecek bir yapıya kavuşturulması, kamu yönetiminin çağdaşlaştırılması, kamu kuruluşlarının görev, yetki ve sorumlulukları ile örgütsel yapısı, personel sistemi, kaynak kullanımı vb. hususlara ilişkin konular ele alınmıştır.

Sonuç olarak gerek yerli gerekse yabancı kurumlarca yürütülen reform çalışmalarında; kamu yönetiminin merkeziyetçi yapısı, aşırı kırtasiyecilik, mevzuata ilişkin sorunlar, personel artışı, verimsiz üretim, görev ve yetkilerin paylaşımındaki eşitsizlik, liyakat, niteliksiz yönetici ve personel sorunu, teşkilatlanma ve örgütlenmeye ilişkin sorunlar ile denetim sistemindeki yetersizlikler vb. konular ele alınmıştır. Bir bütün olarak değerlendirildiğinde ise yapısal ve davranışsal özellikleri itibariyle Cumhuriyet dönemi yönetimin Osmanlı dönemi yönetiminin bir devamı olduğu, dolayısıyla Osmanlı yönetim anlayışının Cumhuriyet dönemine aktarıldığı görülmektedir. Temelde merkeziyetçi bir yaklaşımın benimsendiği Türk kamu yönetiminde bu yaklaşım reform süreçlerine de yansımıştır. Öyle ki devleti yeniden yapılandırmaya yönelik 1620-1991 yılları arasında gerçekleştirilen reformların birkaçının dışında ele aldıkları konular ve çözüm önerilerinin dahi aynı olduğu görülmektedir. Dolayısıyla bu yaklaşımın bir sonucu olarak kamu yönetimi sorunlarının değişmediği gibi bu sorunlara ilişkin çözüm önerilerinin de değişmediği görülmektedir. Ayrıca bu reformların önemli bir kısmının kendinden önceki reformların tekrarı niteliğinde olduğu söylenebilir. Zira bu reform çalışmaları arasındaki ağbağ (Çeliksoy, 2018: 204) ilişkinin yoğun olması da bu durumun bir ispatıdır. Sonuç olarak oldukça geniş bir dönemi kapsayan bu idari reformlar, 1980'li yıllarda yaşanan paradigma değişimiyle birlikte devlet reformu olarak gerçekleştirilmeye başlanmıştır (Çeliksoy, 2018: 201-204). Şimdi, getirdiği düzenlemeler itibariyle devletin niteliğinde temel bir dönüşüme neden olan bu reform süreçlerini inceleyelim.

3.6.3. 1980 Sonrası Reformlar: Liberal Dönüşüm Politikaları

1980 sonrası kamu yönetimi reformlarında Yeni kamu Yönetimi yaklaşımının oldukça büyük bir etkisi vardır. Bu dönem reformlarının en önemli özelliği özel sektör çalışma yöntem ve tekniklerinin kamu yönetimine uyarlanmasıdır (Gökçe vd. 2001: 20; Lamba, 2014: 138). 1980 sonrası reformlarda kamu yönetiminin işletmecilik temelinde yapılandırılması kamu yönetiminde vurgunun siyasetten yönetime kaymasına neden olmuş ve yönetimde etkinlik, ekonomiklik ve verimlilik anlayışı ön plana çıkmıştır. Bu kapsamda yönetimi yeniden yapılandırma sürecinde performansa dayalı, esnek, özerkleşmiş ve uzmanlaşmış yapıların hâkim olduğu, piyasa koşullarında ve rekabete dayalı bir yönetim anlayışı benimsenmiştir (Lamba, 2014: 137).

1980 sonrası reformlarının ortaya çıkışında ekonomik, toplumsal, teknolojik, politik yapılar ile uluslararası koşullar etkili olmuştur. Bu koşulların etkisiyle 1979 yılında İngiltere’de Margaret Thatcher’in, 1980 yılında da ABD’de Ronald Reagan’ın yönetime gelmesiyle Yeni-Sağ ve neoliberal ideoloji yükselmeye başlamıştır. Her iki ideoloji de kısaca “Free economy and strong state” (serbest piyasa ekonomisi ve güçlü devlet) anlayışını savunmaktadır (Gökçe vd. 2001: 29). Bu yaklaşımla devletin işlevleri tartışmaya açılmakta ve devletin “küçük ama motorize bir refleksle” hareket etmesi gerektiği belirtilmektedir. 1980 sonrası reformların diğer nedenleri; kamu ve özel sektör arasındaki ekonomik rekabet, kamu sektörünün kaynakları etkin kullanımı için uluslararası finans kuruluşları tarafından kamu yönetimi üzerine yapılan baskılar, Dünya Bankası gibi kurumların geliştirmekte olan ülkelere sağladığı krediler karşılığında bu ülkelerin kamu yönetimi sistemlerini küresel sistemin bir parçası haline getirmeye çalışmaları ve nihayetinde (Gökçe vd., 2001: 31) neoliberal politikaların hâkim kılınması anlayışıdır.

Türkiye 1960 ve 1970’li yıllarda ekonomide ithal ikameci bir politika izlemiş olup, bu politikaların sonucu olarak büyük kamu yatırımları gelişmiştir. Ancak 1973-1974 yıllarındaki petrol krizleri sonrasında ekonomideki olumsuz gidişat ve 1979’daki ikinci petrol krizi Türkiye’nin ticarete liberalleşme yolunda adımlar atmasına neden olmuştur (Toprak, 2008: 315). Krizlerin en uygun reform ortamı olduğu (Randma-Liiv ve Kickert 2017) gerçeğinden hareketle Türk kamu yönetiminde de bu süreçte reform hareketlerine başlanmıştır. Bu kapsamda 24 Ocak kararları ve sonrasında da 29 Aralık

1983 kararları ile ihracat ve ithalatın serbestleştirilmesi yönünde kararlar alınmıştır (Toprak, 2008: 315). Dünya ölçeğinde uygulamaya konan liberal politikalar, ülkemiz açısından değerlendirildiğinde 24 Ocak 1980 kararları ülkemiz için bir dönüm noktası oluşturmuştur. Devletçilik ağırlıklı karma ekonomi politikasının uygulandığı sistemden serbest pazar ekonomisine geçiş gerçekleşmiş ve bu politikalar 6 Kasım 1983 genel seçimlerinden sonra iktidara gelen hükümet tarafından uygulanmaya konmuştur (Pustu, 2018: 313; Şener, 2015: 409). Bu süreç sadece yürütme değil topyekûn devleti yeniden düzenlemek isteyen bir anlayışı ortaya çıkarmıştır (Şener, 2015: 409). 2004 kamu yönetimi reformu ile de 24 Ocak kararlarının yönetim ayağının tamamlanması amaçlanmış ve özellikle merkezi düzeyde toplanmış yetkilerin yerel yönetimlere devrinin sağlanarak merkezi idarenin “kürek çekmekten kurtarılıp dümen tutması” amaçlanmıştır (Pustu, 2018: 313). Bu kapsamda 1980’li yıllar, özellikle özelleştirme çabalarıyla geçmiş ve 1990’lı yıllara gelindiğinde ise devlette ve kamusal alanda büyümenin durdurulduğu ancak devletin faaliyet alanında tam olarak bir küçülme gerçekleştirilemediği görülmüştür (Demirel, 2007: 108). Bu nedenle 1990’lı yılların temel yaklaşımı devletin faaliyet alanına ilişkin sınırların çizilerek, bu kısıtlı alanda devletin nasıl daha etkin kılınabileceği olmuştur.

“Devlet reformu” olarak adlandırılan bu dönem reformları, devletin küçültülüp işlevlerinin sınırlandırılmasına dayanmaktadır. Devletin yerini sivil toplum kuruluşlarının ve uluslararası şirketlerin aldığı bu dönemde küreselleşme, özelleştirme, yerelleşme gibi uygulamalar Türk kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasını zorunlu kılmıştır. Bu kapsamda Türk kamu yönetiminde 1980 sonrası yapısal düzenleme politikaları üç aşamada ele alınmaktadır. İlk aşama, yasal serbestleştirme, sübvansiyonların kaldırılması ve tasarruf önlemlerini kapsar. İkinci aşama özelleştirme, düzenleyici kurulların kurulması ve kamu hizmetlerinde etkinlik ve verimlilik anlayışına ilişkin düzenlemelerin yapılmasıdır. Üçüncü aşama ise kamu hizmetlerinin piyasa koşullarına göre yürütmesi ve serbest piyasa önündeki tüm engellerin kaldırılarak kamu hizmetlerinin etkililik ve verimlilik ilkeleri çerçevesinde sunulmasının sağlanmasıdır (Pustu, 2018: 315). Sonuç olarak 1980’li yıllar reform açısından bürokraside önemli değişikliklerin olduğu bir dönemdir (Şener, 2015: 409). Bu dönemde serbest piyasa ekonomisinin uygulanmasıyla DPT gibi ekonominin lokomotifleri olan kurumlar bürokratik ağırlıklarını kaybederken, yürütülen liberal politikalarla bürokraside yeni bir dönem başlamıştır.

3.6.4. 2004 Yılı Sonrası Reformlar: Küresel Bütünleşme Süreci

2000’li yıllarda özellikle 1991-2002 yılları arasının koalisyonlarla geçmesi nedeniyle zorunlu mali konuların dışında reform niteliğinde çalışmaların çok yapılamadığı görülmektedir. Ancak 3 Kasım 2002 seçimleri sonrasında TBMM de çoğunluğu tek başına yakalayan Adalet ve Kalkınma Partisinin tek başına iktidar olmasıyla reform süreçleri yeniden ele alınmıştır (Şencan, 2006: 99). Bu amaçla Başbakanlıkça hazırlanan “Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim” adlı raporda; “kamu yönetiminde yeniden yapılandırma anlamında reform çalışmalarının yapılması gerektiği” (Dinçer ve Yılmaz, 2003) bir zorunluluk olarak belirtilmiştir.

Bu dönemde 2004 yılında hazırlanan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun (KYTİYYHK) geleneksel kamu yönetimi anlayışından kopuşu ve yeni kamu yönetimi ilkelerinin hâkim olduğu bir yönetim anlayışının geliştirilmesini savunmaktadır (Şencan, 2006: 99). Kanun savunduğu ilkeler ve öngördüğü düzenlemeler ile tüm kamu kurum ve kuruluşlarını kapsamakta ve merkezi idare ile mahalli idare arasında görev ve yetki paylaşımını yeniden düzenlemektedir. Bu düzenlemede ise merkezi idarenin çok sayıda görev ve yetkisi mahalli idarelere devredilmekte ve mahalli idareler genel yetkili organ olurken; merkezi idare kural ve standart koyan, gözetleyen ve denetleyen bir konuma getirilmektedir (Şencan, 2006: 126).

Güler (2004: 6), bu tasarı ile kamu yönetiminde üç büyük alanda değişiklik yapılmak istendiğini belirtmektedir. Bunlardan birincisi *özelleştirmedir*. Böylece devlet örgütlenmesinin sosyal devlet niteliği ortadan kaldırılarak devlet *düzenleyici devlet* esaslarına yerleştirilmektedir. İkincisi *yönetişimsiliktir* ki bu yaklaşımla karar sisteminin yapısına müdahale edilmekte ve katılımcılık ilkesi çerçevesinde özel sektör doğrudan ve açık olarak iktidara ortak olmaktadır. Üçüncüsü ise *yerelleştirmedir*. Devlet yerellik esasına göre örgütlenmesini düzenleyecektir. Ancak bu yasa “...ulus-devletin düşünsel temellerine, tekil devlet modelinde örgütlenmeye egemen olan merkeziyetçilik ve yerinden yönetim ilkeleriyle bunları tamamlayan idarenin bütünlüğü, yetki genişliği ve idari vesayet kavramlarına zarar verip onları zayıflattığı” gerekçesiyle Cumhurbaşkanlığınca veto edilmiştir (T.C. Cumhurbaşkanlığı, 2004). AB’ye üyelik sürecinde, kurumların küresel sisteme uyumlaştırılması amacıyla

gerçekleştirilen bu dönüşümler (Pustu, 2018: 316), öngördüğü kaliteli ve hızlı hizmet sunumuyla (Lamba, 2014: 140) toplumdan da destek almayı amaçlamıştır.

Bu dönemde 2003 yılında, kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında; kamu mali yönetiminde disiplin, hesap verebilirlik ve saydamlığın sağlanması ve kamu kaynaklarının etkin, verimli ve ekonomik kullanımı amacıyla 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu çıkarılmıştır. Kanunla bütçe süreçlerinde etkinliğin artırılması, şeffaflık, hesap verebilirlik ve harcama sürecinde yetki-sorumluluk dengesinin kurulması, etkin bir iç kontrol sisteminin oluşturulması, kamu kaynaklarının stratejik yönetim anlayışına uygun olarak kullanılması ve önceden idarecilere serbesti tanıyıp harcama sonrası etkin bir denetim yapılması gibi konularda önemli değişiklikler getirilmiştir (Kesik, 2005: 112; Toprak, 2008: 314).

2004 yılı sonrası reform çalışmalarından birisi de yerel yönetimler alanında yapılan çalışmalardır. AB müktesebatı, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Maastricht Antlaşması'nın önemli bir yönünü oluşturan “subsidiarite” (yerellik) ilkesi yerel yönetimlerde dönüşümü gerekli kılmıştır. Bu kapsamda 59. hükümet döneminde yerel yönetimler reformu gerçekleştirilerek mahalli idareler lehine kamu yönetimi sisteminde birçok değişiklik yapılmıştır. Bu yeni düzenlemler ise İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile uygulamaya konmuştur (Kayan, 2015: 202; Özer ve Önen, 2019: 374-380). İlk olarak 2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir. Kanunun genel gerekçesinde kentsel nüfusun artmasına bağlı olarak hizmet talebi ve maliyetlerde artışın yaşandığı bu nedenle kentlerin küresel ekonomide büyük ticari merkezler haline geldiği belirtilerek bu alanda duyulan ihtiyaçlara yer verilmiştir (Lamba, 2014: 140). 2005 yılında çıkarılan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda yerel yönetimler eskiye göre daha katılımcı bir yapıya kavuşturulmuştur. Her iki kanunda da yerel meclisler ön plana çıkarılmış, vesayet yetkileri yumuşatılmış, yerel yetki ve görevler artırılmış, özerkliklerine ayrı bir vurgu yapılarak esnek örgütlenme, norm kadro ve stratejik yönetim gibi yeni yaklaşımlara yer verilmiştir (Önen ve Kurnaz, 2017: 63). Yerel yönetim reformlarından birisi de 2012 tarih ve 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'dur. Bu yasayla büyükşehirlerin sınırları içerisinde olan İl Özel İdareleri ile

belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış, köyler tüzel kişiliklerini kaybederek mahalleye dönüşmüşlerdir (Pustu, 2018: 316). Bu yasayla büyükşehir belediye sayısı 30'a çıkmış, 1592 belediye ve 16082 köy mahalleye dönüştürülmüş 27 ilçe kurulmuştur (Çetin, 2015: 248).

Bu dönemde Türk kamu yönetiminde yapılan reformlardan birisi de 2006 tarihinde 5449 sayılı yasayla Kalkınma Ajanslarının Hizmetlerine İlişkin Kanun'un çıkarılmasıdır. Bölgesel kalkınma ajanslarının en temel amacı bölgelerin potansiyeli ve sorunlarını göz önünde bulundurarak bölgesel kalkınma ve eşitliği sağlamaya yönelik politikaların geliştirilmesidir (Berber ve Çelepçi, 2005: 148). Yatırımların yönlendirilmesinde bir araç olarak kullanılan Kalkınma Ajansları, bölgeye yapılan yatırımlarla, bölgenin rekabet gücü elde etmesine ve bölgenin küresel rekabette farklılık yaratmasına yardımcı olmak amacındadır (Akış, 2011: 253). Kalkınma Ajanslarının bu süreçleri bölge halkının katılımı ve kararları ile gerçekleştirmesi halkın gelişmelerden yarar sağlaması açısından önemlidir.

2000'li yıllar sonrasında Türk kamu yönetiminde hâkim olan Yeni Kamu Yönetimi ve bu anlayışın bir uzantısı olan yönetim kavramıyla yönetimde çok aktörlü bir yapıya geçilmiş ve merkezi yönetimin yanında STK'lar, özel girişimler ve uluslararası kuruluşlar da yer almaya başlamıştır. Bu kapsamda yönetimin demokratik esaslara göre gerçekleştirilebilmesi için katılımcılık, hesap verebilirlik, şeffaflık, hukukun üstünlüğü, etkinlik, cevap verebilirlik, adil, kapsayıcı ve uzlaşmacı olma ilkelerine sahip olması gerekmiştir (Gül, 2008: 80-82). Bu ihtiyaç çağdaş kamu yönetim literatüründe sıklıkla dile getirilmiş ve kurumların kendi denetim ve kontrol mekanizmalarının dışında yeni birtakım düzenlemelere gidilmiştir.

2003 yılında çıkarılan 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'yla demokratik ve şeffaf yönetimin gereği olan eşitlik, tarafsızlık ve açıklık ilkelerine uygun olarak, kamu hizmetlerinden yararlanan kişilerin birer vatandaş olarak bilgi edinme hakkını kullanmaları amaçlanmıştır (Koçak, 2010: 120-121). TBMM Genel kurulunda tek bir çekimser ya da ret oyu almadan oy birliği ile kabul edilen bu kanunla etik dışı davranışların ve yolsuzlukların önüne geçilmesi amaçlanmıştır.

2012 yılında çıkarılan 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunuyla Ombudsmanlık Kurumu düzenlenmiştir. "Vatandaşlar ile kamu kurumları arasında ortaya çıkan anlaşmazlıkların giderilmesi için kurulan bağımsız bir kurum" olarak

tanımlanan Ombudsmanlık Kurumu bağımsız, tarafsız ve güvenilirlik ilkeleri üzerine kurulmuştur (Çeliksoy ve Bayan, 2020: 94). Bu kurumun da amacı idarenin eylem ve işlemlerinde insan haklarına, adalet ve hukuka dayalı bir yönetimin tesis edilmesidir.

Türk Kamu yönetiminde reform girişimlerine ilişkin düzenlemelerden biri de 2004 yılında çıkarılan 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kanunu'dur. Bu kanunda da 2000 sonrası Türk kamu yönetimine hâkim olan yeni anlayışın bir uzantısı olarak kamu görevlilerinin uymaları gereken saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik gibi ilkeler vurgulanmış ve Kamu Görevlileri Etik Kurulunun oluşturulması amaçlanmıştır. Kanuna göre kamu personeli kamu yararını öncelikleyerek, siyasal açıdan tarafsız bir şekilde vatandaşlara eşit, etkili, verimli ve şeffaf bir şekilde hizmet sunmak zorundadır. Bu kanuna dayanarak çıkarılan 2005 tarihli Kamu Görevlileri Etik Davranış İlkeleri ile Başvuru Usul ve Esasları Hakkında Yönetmelik ile etik davranış ilkeleri belirlenmiş ve kamu görevlilerinin uymaları gereken Etik Sözleşme düzenlenmiştir (Usta ve Arslan, 2020: 224-230). Kamu Görevlileri Etik Kurulu Başbakanlık Genelgesinde ise yeni bir kamu hizmeti anlayışının doğuşundan bahsedilerek etik değerlere atıfta bulunulmuştur. Sonuç olarak Etik Kurulu da Ombudsman gibi yeni bir denetim türü olmakla birlikte diğer denetim fonksiyonlarına katkı sağlayacak ve onu tamamlayacak nitelikte uygulamalardır (Arap ve Yılmaz, 2006: 13; Çeliksoy ve Bayan, 2020: 94).

Bu dönemde yapılan reformlardan biri de sosyal güvenlik sistemine ilişkindir (Demirel, 2007: 126). 2006 tarihli 5502 sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu'yla BAĞ-KUR, Emekli Sandığı ve SSK'nın sunduğu hizmetler Sosyal Güvenlik Kurumu çatısı altında birleştirilmiş ve böylece hızlı ve kaliteli hizmet talebi karşılanmaya çalışılmıştır. Performansa ve stratejik planlamaya ilişkin reformların merkezî ve yerel düzeyde uygulamaya geçirilmesi, kamuda personel yönetiminden insan kaynakları yönetimine geçiş, iç ve dış müşteri memnuniyetini önemseyen toplam kalite gibi yeni yönetim tekniklerinin yaygınlık kazanması vb. uygulamalar da kamu yönetiminde gerçekleştirilen diğer reformlardandır.

Sonuç olarak idareyi yeniden yapılandırmaya ilişkin çalışmaları çoğaltmak mümkündür. Ancak reform uygulamalarında temel amacın ne olduğu, nihai olarak varılmak istenen yer ve bu amacı gerçekleştirmeye engel olan faktörlerin neler olduğunun değerlendirilmesi gereklidir. Ayrıca reform süreçleri idareyi geliştirmek anlamında diğer

OECD ülkelerinin de sıklıkla başvurduğu bir süreçtir (Öymen, 2007: 395). Günümüz reformları küreselleşme çerçevesinde gerçekleştirildiğinden basit ve küçük hamleler olarak değerlendirilmemelidir. Bu yönüyle günümüz reformlarının her birinin birer devlet reformu olduğu sorumluluğuyla yaklaşılmalıdır meseleye. Ancak reform çalışmaları planlanırken toplumsal yapının özellikleri de göz önünde bulundurulmalıdır. Zira toplumsal ve kültürel değerler ile küresel değerler arasındaki açıklık reform süreçlerinin başarısını etkileyen önemli bir husustur.

3.6.5. Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi: Yönetmel Yapıda Değişiklik

Dünyada demokrasi ile yönetilen ülkelerin hükümet sistemleri incelendiğinde üç tür sistemin uygulanmakta olduğu görülür. Bunlar parlamenter sistem, başkanlık ve yarı başkanlık sistemleridir (Esen ve Kalağan, 2020: 260). Kuvvetler arasındaki ilişkiler ise hükümet sistemlerinin sınıflandırılmasında ele alınan en temel ölçüttür. Temelleri İngiltere’de atılan “parlamenter sistem”, kuvvetlerin yumuşak ayrımını temsil ederken; kuvvetlerin sert ayrımını temsil eden “başkanlık sistemi” ilk olarak ABD Anayasası ile kabul edilmiştir. Kuvvetlerin yumuşak ayrımına dayanan ve ilk olarak Fransa’da uygulanan “yarı başkanlık” sistemi ise diğer iki sistemin karması olarak kabul edilmektedir (Akçakaya ve Özdemir, 2018: 924).

Türk siyasal hayatı parlamenter sistemle 1877 yılında tanışmış ve Cumhuriyetin ilanı ile birlikte 1923 yılında parlamenter sisteme geçilmiştir. 1923-1945 yılları arasında tek partili sistemin uygulanması ve 1960’lı yıllara kadar herhangi bir siyasal sorunun yaşanmaması nedeniyle sistemin sorgulanmasına da ihtiyaç duyulmamıştır. Ancak sonrasında yaşanan siyasal istikrarsızlıklar sonucunda 1961 Anayasasının yürütmeyi etkisizleştirilmesi ve devamında gerçekleşen 1971 askeri müdahalesi gibi nedenlerle 1980’li yıllarda hükümet sistemine ilişkin yeni arayışlar gündeme gelmeye başlamıştır. Bu süreçte kimi siyaset bilimciler bu arayışı desteklerken kimileri de sorunun seçim sistemi ve demokrasi kültürünün oluşmayışından kaynaklandığını ileri sürmüştür (Akçakaya ve Özdemir, 2018: 925). Bu kapsamda hükümet sisteminin değişmesine ilişkin ilk tartışmalar 1982 anayasasının değiştiği dönemlerde gündeme gelmiş ve 2003 sonrasında sistem değişikliğine ilişkin tartışmalar yoğunlaşmıştır.

Ülkemizde de 16 Nisan 2017 tarihinde yapılan referandumla Başkanlık Sistemine geçilmiştir. Referandumun ardından 24 Haziran 2018 genel seçimleriyle

“Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”ne fiilen geçiş yapılmıştır (Esen ve Kalağan, 2020: 260; Turan, 2018: 43). Sistemin ismine ilişkin “sistem”, “rejim değişikliği”, “devlet sistemi”, “devlet biçimi” (Turan, 2018: 45), “başkanlık”, “hükümet”, “parlamenter sistem”, “yarı başkanlık sistemi” kavramları çerçevesinde birçok tartışma yapılmış, “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi” ismi yaygın kullanımından dolayı kabul görmüştür (Zengin, 2019: 3). Yeni sistemle birlikte Türk siyasi hayatı ve hükümet sisteminde köklü bir değişim yaşanmıştır (Esen ve Kalağan, 2020: 260). Bu değişiklikle birlikte, hükümet sistemi içinde Cumhurbaşkanının klasik parlamenter sisteme göre güçlü olan konumu daha da güçlendirilmiş (Gül vd., 2017: 102), uygulamada yarı başkanlık sistemine benzer bir durum ortaya çıkmıştır.

24 Haziran 2018 Anayasa referandumundan sonra Türkiye’de uygulanmaya başlanan başkanlık sistemi dünyadaki başkanlık sistemleriyle karşılaştırıldığında yeni sistemin daha çok ABD Başkanlık sisteminden esinlendiği; bununla birlikte Türkiye’nin coğrafi, siyasi ve kültürel yapısına uygun özellikler taşıdığı da görülmektedir (Akman, 2019: 41; Esen ve Kalağan, 2020: 261). Bu yönüyle yeni Cumhurbaşkanlığı Sisteminin “Türkiye’ye özgü” bir teşkilatlanma olduğu (Sobacı vd., 2018: 2) söylenebilir. Öte yandan kurulan bu sistemin bir başkanlık sistemi olmadığı gibi ABD Başkanlık sistemine benzemediğine ilişkin değerlendirmeler de bulunmaktadır (Gözler, 2017: 5). Gözler (2017: 2), başkanlık sisteminin bir hükümet sistemi olduğunu ve hükümet sisteminin belirlenmesinde yürütme organının monist (tekçi) yapıda mı düalist (ikili) yapıda mı olduğunun belirleyici olduğunu savunur. Gözler’e göre söz konusu sistem tekçi yapıda ise o sistem yürütme organının yapısı bakımından başkanlık sistemi olabilir ancak bu sistemin başkanlık sisteminin diğer özelliklerini de taşıması gerektiğini belirtir (Gözler, 2017: 8). Başkanlık sistemi açısından federal yönetimin ve başkanlık sisteminin dünyadaki en iyi örneği olarak gösterilen ABD (Gül vd., 2017: 106) ile Türkiye’yi karşılaştıran Gözler (2017: 8-20), yeni sistemin ABD’deki başkanlık sistemine benzemediğini belirtir.

Yeni sistemi hazırlayan sürecin anlaşılması açısından öncesindeki düzenlemelere de bakmak gerekmektedir. Bu süreçte 6771 sayılı kanun önemli düzenlemeler içerir. Bu kanunla 1982 Anayasasında birçok değişikliğe gidilmiştir (Özer ve Önen, 2019: 279; Zengin, 2019: 3). Bu kanunun içeriğindeki 18 madde Anayasada yer alan 69 maddede bir değişim öngörmüştür (Gözler, 2017: 1). Bu

nedenle 16 Nisan 2017 tarihinde gerçekleştirilen referandum “Cumhurbaşkanlığı Referandumu” olarak da anılmaktadır. Bu referandumu önemli kılan özellik ise hükümet sistemi bakımından “başkanlık” veya “Türk tipi başkanlık” sistemini getirmesidir (Esen ve Kalağan, 2020: 264).

Yeni sistemle birlikte parlamenter sistemden vazgeçilmiş (Esen ve Kalağan, 2020: 261) ve “Devletin başı” sıfatıyla Anayasanın 104. maddesi gereğince yürütme yetkisi Cumhurbaşkanına verilmiştir. Cumhurbaşkanı yeni sistemde “devlet başkanı” sıfatıyla Türkiye Cumhuriyeti’ni ve Türk milletinin birliğini temsil etmek ve Anayasanın uygulanmasını, devlet organlarının düzenli ve uyumlu çalışmasını temin etmekle görevli kılınmıştır. Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemiyle yürütme yetkisi sadece Cumhurbaşkanı tarafından kullanılacak şekilde tek başlı bir yapıya kavuşmuş, parlamenter sistemde olduğu gibi düalist (Cumhurbaşkanı ve Bakanlar Kurulu) yürütme sistemine son verilmiştir.

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte Cumhurbaşkanının görev ve yetkilerinde ciddi artışlar olmuştur. Cumhurbaşkanı kamu bürokrasisinin hiyerarşik bakımdan en üst makamı haline getirilmiş ve yürütmeye ait işlemleri tek başına yapabilir hale gelmiştir (Özer ve Önen, 2019: 179). Milli güvenlik politikalarının belirlenmesi ve gerekli tedbirlerin alınması, kanunların uygulanmasını sağlamak üzere yönetmelik çıkarılması, kamu tüzel kişiliği kurması veya sona erdirmesi bu yetkilerinden bazılarıdır (Özer ve Önen, 2019: 179).

Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte Cumhurbaşkanına tanınan yetkilerden biri de yürüttüğü iş ve işlemlerden dolayı kendisine düzenleyici işlem yapma yetkisi veren Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarma yetkisinin tanınmasıdır. Bu yetki Anayasanın 104. maddesinde şu şekilde düzenlenmiştir:

“Cumhurbaşkanı, yürütme yetkisine ilişkin konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarabilir. Anayasanın ikinci kısmının birinci ve ikinci bölümlerinde yer alan temel haklar, kişi hakları ve ödevleriyle dördüncü bölümde yer alan siyasi haklar ve ödevler Cumhurbaşkanlığı kararnamesiyle düzenlenemez. Anayasada münhasıran kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılamaz. Kanunda açıkça düzenlenen konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi çıkarılamaz. Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile kanunlarda farklı hükümler bulunması halinde, kanun hükümleri uygulanır. Türkiye Büyük Millet Meclisinin aynı konuda kanun çıkarması durumunda, Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi hükümsüz hale gelir”.

Bu yetkiye dayanarak Cumhurbaşkanı yürütmeye ilişkin politika yapımında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesini kullanabilmektedir (Akman, 2019: 42; Esen ve Kalağan, 2020: 261). Bu yeni sistemle Cumhurbaşkanı; Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri ile düzenleyici işlemler yapabilmekte, bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görevleri ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulmasını düzenleyebilmektedir. Yine Cumhurbaşkanlığı Kararnameleriyle Cumhurbaşkanı kamu tüzel kişiliği kurabilmekte, Cumhurbaşkanı yardımcılarını bakanlar gibi üst kademe kamu yöneticilerinin atamasını yapıp görevlerine son verebilmekte ve olağanüstü hâl ilan edebilmektedir. Yeni sistemde Cumhurbaşkanı güçlendirilmiş bir Devlet Denetleme Kurulu (DDK) aracılığıyla her türlü inceleme, araştırma ve denetleme işlemini yapabilmekte ve kanunları yayımlayabileceği gibi tekrar görüşülmek üzere TBMM'ye geri gönderebilmektedir (Zengin 2019: 3-5).

Normlar hiyerarşisi açısından değerlendirildiğinde ise Cumhurbaşkanlığı Kararnamelerinin kanunların altında yer aldığı anlaşılmaktadır (Esen ve Kalağan, 2020: 261). Öte yandan Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri Cumhurbaşkanının yürütme organı olarak tek taraflı gerçekleştirdiği düzenleyici asli işlemlerdir (Esen ve Kalağan, 2020: 268). Dolayısıyla yürütmeye ilişkin politika yapım süreçlerinde temel haklar, kişi hakları ve ödevleri ve siyasi haklar ve ödevler dışında yer alan konularda Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri bir araç olarak kullanabilmektedir (Akman, 2019: 42). Olağanüstü hallerde ise Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri kanun hükmünde olup (Esen ve Kalağan, 2020: 268), yasama onayına sunulmamaktadır.

Cumhurbaşkanlığı teşkilat yapısı 10 Temmuz 2018 tarih ve 30474 sayılı Resmî Gazetede yayımlanan 1 sayılı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi ile düzenlenmiştir. Bu Kararnameye göre Cumhurbaşkanlığının teşkilat yapısı şu şekilde belirlenmiştir:

Cumhurbaşkanlığı İdari İşler Başkanlığı: İdari İşler Başkanlığı önceki sistemde yer alan Cumhurbaşkanlığı Genel Sekreterliğinin yerine kurulmuştur. Bu birimin başında en yüksek devlet memuru olarak kabul edilen İdari İşler Başkanı bulunmaktadır ki; bu eski dönemdeki Başbakanlık Müsteşarlığına denk gelmektedir (Zengin, 2019: 11). İdari İşler Başkanlığı; Hukuk ve Mevzuat Genel Müdürlüğü, Personel ve Prensipler Genel Müdürlüğü, Güvenlik İşleri Genel Müdürlüğü ve Koruma Hizmetleri Genel Müdürlüğünden oluşmaktadır (Özer ve Önen, 2019: 279).

Cumhurbaşkanı Yardımcıları: Cumhurbaşkanı Yardımcıları Cumhurbaşkanına karşı sorumlu olup, Cumhurbaşkanının verdiği görevleri yaparlar, Cumhurbaşkanının hastalanması ve yurtdışına çıkması halinde Cumhurbaşkanlığına vekâlet ederler (Özer ve Önen, 2019: 280). 1 Nolu Cumhurbaşkanlığı Kararnamesine göre Cumhurbaşkanlığı makamının herhangi bir sebepten boşalması halinde yenisi seçilinceye dek yerine en yaşlı yardımcı vekalet eder.

Cumhurbaşkanlığı Ofisleri: Ofisler, başkanlık sistemiyle yönetilen ülkelerde başkanlık teşkilatlanması içerisinde yer alan en önemli yapılardan biridir (Sobacı vd., 2018: 2). Cumhurbaşkanlığı Ofisleri Cumhurbaşkanının belli görevlerini yerine getirmek amacıyla Cumhurbaşkanlığına bağlı özel bütçeli ve kamu tüzel kişiliğine sahip olan birimlerdir. Ofisler; Dijital Dönüşüm Ofisi, Finans Ofisi, İnsan Kaynakları Ofisi ve Yatırım Ofisinden oluşmaktadır (Özer ve Önen, 2019: 280). Dijital dönüşüm ofisi e-devlet, siber güvenlik, yapay zekâ; Finans Ofisi, finans sektörü analizleri, uluslararası bankacılık, uluslararası fonlar gibi konularda görev yüklenmiştir. İnsan Kaynakları Ofisi; insan kaynakları ifadesini benimseyerek kamuda kariyer yönetimi, performans yönetimi ve diğer modern insan kaynağı modellemelerini kullanmak ve küresel düzeyde insan kaynağını geliştirerek milli projelere kazandırmak amacını taşımaktadır. Yatırım Ofisi ise Türkiye’de yatırım yapılmasını özendirmeye yönelik çalışmalar ile yatırım ortamının iyileştirilmesine ilişkin reform çalışmalarını yürütmek amacıyla Başbakanlık Türkiye Yatırım Destek ve Tanıtım Ajansının yerine kurulmuştur (Zengin, 2019: 14-15).

Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları: Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları Cumhurbaşkanı tarafından alınacak politika kararları konusunda Cumhurbaşkanına görüş ve öneri verirler. Cumhurbaşkanlığı Politika Kurulları şunlardır: Bilim Teknoloji ve Yenilik Politikaları Kurulu, Eğitim ve Öğretim Politikaları Kurulu, Ekonomi Politikaları Kurulu, Güvenlik ve Dış Politikalar Kurulu, Hukuk Politikaları Kurulu, Kültür ve Sanat Politikaları Kurulu, Sağlık ve Gıda Politikaları Kurulu, Sosyal Politikalar Kurulu ve Yerel Yönetim Politikaları Kurulu (Özer ve Önen, 2019: 280). En az üç üyeden oluşan kurulların üyeleri Cumhurbaşkanı tarafından atanmaktadır. Cumhurbaşkanı kurul üyelerinden birini başkanvekili olarak belirlemektedir (Turan, 2018: 63). Yeni sistemde kamu politikası yapımında önemli değişiklikler olmuş ve bu

süreçte Cumhurbaşkanının kamu politikası oluşturmada açısından ofisler ve kurullar kurmay birimler olarak öne çıkmıştır (Akman, 2019: 39-40; Sobacı vd., 2018: 2).

Cumhurbaşkanına Bağlı Kurum ve Kuruluşlar: Cumhurbaşkanlığına bağlı on adet kuruluş bulunmaktadır. Bunlar; Devlet Arşivleri Başkanlığı, Devlet Denetleme Kurulu, Diyanet İşleri Başkanlığı, İletişim Başkanlığı, Milli Güvenlik Kurulu Genel Sekreterliği, Millî İstihbarat Teşkilâtı Başkanlığı, Milli Saraylar İdaresi Başkanlığı, Savunma Sanayi Başkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı ve Türkiye Varlık Fonu'dur (Zengin, 2019: 16). Bu kurumlar Başbakanlığın kaldırılmasıyla yürütme yetkisini kullanan Cumhurbaşkanına bağlanmışlardır (Sobacı vd., 2018: 4).

Bakan ve Bakanlıklar: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle daha önce 24 olan bakanlık sayısı 16'ya düşürülmüştür (Turan, 2018: 65). Önceki sistemde TBMM'ye karşı sorumlu olan Bakanlar, yeni sistemde Cumhurbaşkanına karşı sorumlu idari görevliler haline gelmiş ve önceki sistemdeki siyasi sorumlulukları kaldırılmıştır. Yeni sistemde bakanların göreve atanmaları ve görevden alınmaları Cumhurbaşkanının yetkisindedir. Bakan bakanlık teşkilatının en üst amiridir. Bakanlar kaynakların etkin ve verimli kullanılmasından, hizmetlerin yürütülmesinden ve diğer işlemlerin yerine getirilmesinden Cumhurbaşkanına karşı sorumludurlar (Özer ve Önen, 2019: 280). Yalnızca idari bir kimliğe sahip olan bakan ve bakanlıklar yeni sistemde doğrudan devlet tüzel kişiliğini temsil etmemekte ancak Cumhurbaşkanından dolayı devlet tüzel kişiliği içinde yer almaktadırlar (Zengin, 2019: 12). Bakanlıkların kurulması, kaldırılması, görev ve yetkileri, teşkilat yapısı ile merkez ve taşra teşkilatlarının kurulması yetkisi ise Cumhurbaşkanlığı Kararnameleri kapsamında Cumhurbaşkanına aittir (Turan, 2018: 59). Sonuç olarak ülkemizde Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçişle birlikte yürütmede karar alma süreçlerindeki çok başlılık ortadan kaldırılmıştır. Bu çerçevede vatandaş odaklı hizmet sunumu için Cumhurbaşkanlığı merkez teşkilatı politika ve strateji geliştirmeye yoğunlaşırken, bakanlıklar icracı ve fonksiyonel bir yapıya kavuşmuşlardır.



4. KÜRESELLEŞME VE YÖNETİM İLİŞKİSİ

4.1. Küreselleşme: Kavramsal Çerçeve ve Tarihsel Süreç

Küreselleşme kavramı dünyada son zamanlarda yaşanan gelişmeleri açıklamak için kullanılan bir kavramdır. Bu gelişmelerin ekonomik, siyasi ve sosyal birçok boyutu olduğu için kavramın tanımını yapmak da güçleşmektedir. Bazıları küreselleşmenin dünyada refahı artırıp ülkeler arasındaki gelişmişlik farkını azaltacağını ileri sürerken; bazıları sömürgeciliğin modern dönemdeki isminin “küreselleşme” olduğu fikrindedirler. Bu kapsamda küreselleşme kavramına olumlu yaklaşım şiddetle savunanlar olduğu gibi süreci aynı ölçüde eleştirip olumsuz yaklaşanlar da bulunmaktadır.

İş dünyası ve akademik çevrelerce sıklıkla tartışılan kavramlardan olan küreselleşme, kullanıldığı alana göre tanımlanmaktadır. Literatürde daha çok ekonomik ve siyasal sistemler çerçevesinde ele alınsa da sebepleri, sonuçları, etkileri ve boyutları bakımından birçok disiplinin çalışma alanını da oluşturmaktadır. Bu nedenle hiçbir disiplin bu kavramın dışında ve bu kavramdan soyut olarak yorumlanamaz. Bu durumun bir sonucu olarak küreselleşme kavramı ve sürecine ilişkin tanımlamalar da artmaktadır.

Öte yandan küreselleşmenin tanımı dışında, kavramın ilk olarak kim tarafından ve ne zaman kullanıldığı konusu da tartışmalı bir husus olarak karşımızda durmaktadır. Konuya genel bir çerçeveden bakıldığında, bir insan topluluğunun diğer topluluklarla iletişime geçmesi küreselleşme olarak değerlendirilirse, küreselleşmenin tarihinin ilk çağlara kadar uzanması gerekmektedir. Küreselleşmenin gündeme gelmesi ve bildiğimiz anlamıyla kullanılması ise daha yeni dönemlerde gerçekleşmiştir (Kürkçü, 2013: 2). Kavram olarak küresel sözcüğünün kökeni, 400 yıl öncesine gitse bile, küreselleşme süreci oldukça yenidir. İlk olarak 1960’larda ortaya çıkan kavram, 1980’lerden sonra sıkça kullanılmaya başlanmıştır (Çelik, 2012: 57). 1990’lara gelindiğinde ise bilimsel çevrelerce kabul gören (Barrow ve Keck, 2017: 1) anahtar bir sözcük haline gelmiştir.

Küreselleşmenin fikir mimarları, 1970’li yıllardan itibaren piyasaların serbestliği ilkesini çalışmalarının merkezine alan ve “bırakınız yapsınlar” şeklindeki liberal ideolojinin geçerliliğini kanıtlamaya çalışan Muray Rohtbard ve David Friedman gibi liberal düşünürlerdir. Söz konusu liberal söylem kaynağını Ludwig Von

Mises ve Friedrich Von Hayek'in temsil ettiği Macar Ekonomi Okulu düşünürlerinden almaktadır (Kürkçü, 2013: 2). Küreselleşme kavramının ilk kullanımı ile ilgili üç farklı iddia bulunmaktadır. İddialardan birincisi; küreselleşme kavramının ilk olarak 1960'lı yıllarda Kanadalı Sosyoloji Profesörü Marshall McLuhan tarafından kullanıldığıdır. Bu iddiaya göre küreselleşme, McLuhan'ın 1962 yılında yazmış olduğu “Gutenberg Galaxy” isimli kitabında yeni dünya düzeni için “global köy” kavramını kullanmasıyla ilk kez literatüre girmiştir. McLuhan kitabında, dünyanın bir bölümünün iletişim teknolojilerindeki gelişmeler sayesinde “küresel köy” haline gelmekte olduğunu belirterek küreselleşmeyi tarif etmiştir. İkinci iddia kavramın, 1980'li yıllarda Harvard, Stanford, Colombia gibi seçkin Amerikan işletme okullarında, özellikle Colombia Üniversitesinden komünizm uzmanı Amerikalı bilim adamı Zbigniew Brezinski'nin desteklemeleri ile bazı ekonomistler tarafından güncellendiği şeklindedir. Üçüncü iddia ise küreselleşme teriminin 1980'li ve 1990'lı yılların başlarında London School of Economics'ten Anthony Giddens tarafından kullanıldığı ve yaygınlaştırıldığı (Elçin, 2012: 3) yönündedir.

Küreselleşmenin bugünkü anlamda kullanımı, 4 Nisan 1954 tarihinde *The Economist* dergisinin yayımı ile olmuştur. Kavramın *siyasal alanda* kullanımı, 1980'li yıllarda Thatcher ve Reagan'ın Yeni-Sağ iktidarları desteklediği ve teşvik ettiği döneme denk gelmektedir. Kavramın *ekonomik alanda* kullanımı, sermaye, üretim, tüketim, çok uluslu şirketler, uluslararası ticaret, gibi ekonomi terimlerinin dünya çapında kullanımıyla yaygınlaşmıştır. Bu alandaki gelişmelerde Theodore Levitt'in büyük etkisi vardır. Kavramın *kültürel alanda* kullanımı ise Ritzer, Robertson Featherstone ve Baudrillard gibi düşünürlerin kavramın toplumsal ve kültürel alana etkilerini vurgulamalarıyla gelişmiştir (Aktel, 2001: 195-196) Bu düşünürler yeni toplumun temel özelliğini tüketim toplumu olarak nitelendirmekte ve kapitalist toplumun üretime yönelik bir yapılanmadan tüketime yönelik bir yapılanmaya geçtiğini ifade etmektedirler.

Küreselleşme başlıklı ilk çalışmanın ise Aberdeen Üniversitesi'nden Sosyolog Roland Robertson tarafından 1972 yılında yazılan” Globalization: Social Theory and Global Culture” isimli kitap olduğu iddia edilmektedir. Robertson, küreselleşme sürecinin on altıncı yüzyıldan beri egemen olduğunu belirtmiş ve küreselleşmeye kültürel bakış açısıyla yaklaşmıştır. Robertson küreselleşmeyi “dünyanın sınırlarının

ortadan kalktığı, ancak ulusların kesinlikle işlevsel tarzda birleşmediği bir süreç” olarak tanımlamaktadır (Elçin, 2012: 3). Robertson, küreselleşme sürecinin bir yüzünü küreselin yerelleşmesi, diğer yüzünü ise yerelliklerin evrenselleşmesinin oluşturduğunu belirtmektedir. Küresel ve yerel arasında süregelen farklılaşma ve aynılaşma birbirini olanaklı hale getirmektedir. Robertson’a göre “yerelliği yaratmak ve daha sonra da içermek” olarak tanımlanan bu süreç (Kürkçü, 2013: 2) küreselleşme kavramı ile somutlaşmaktadır.

4.1.1. Küreselleşmenin Kapsamı

Küreselleşme birçok sebebe bağlı olarak gelişen ve aynı oranda geniş bir etki alanına sahip bir olgudur. Bu durum onun birçok açıdan incelenmesini gerektirmektedir. Bu çeşitlilik, kavramı bir yandan zenginleştirirken bir yandan da kavramın yoğun eleştiri almasına neden olmuştur. Ancak geline durum itibarıyla küreselleşmenin hayatımızın her alanına nüfuz ettiğini söylemek mümkündür. Şüphesiz küreselleşme herkesi ve her şeyi aynı anda ve aynı şekilde etkilememiştir. Castells (2008: 81-82) artan bu küreselleşme olgusu karşısında herkesin ve her şeyin küreselleştiğini düşünmenin “yersiz” olacağını belirtmektedir. Ancak küreselleşme sürecine yön veren küresel ağların herkesi ve her şeyi etkilemesi sonucunda ekonomik, iletişimsel ve kültürel faaliyetler küresel bir nitelik kazanmaya ve bu etkiyle insan hayatına dokunan her şey küreselleşmeye başlamıştır.

Bu çerçevede küreselleşmenin ele alındığı alana göre kapsamı da değişmektedir. Kavramın ekonomiyle yorumlanması başka bir sonuç doğururken, siyasal ve sosyal odaklı yorumlamalar kavramın farklı boyutlarını öne çıkarmaktadır. Bu anlamda, küreselleşme yorumlarında olaya hangi çerçeveden bakıldığı önemlidir. Bu kapsamda Bertucci ve Alberti (2003: 1) küreselleşmeyi “farklı açılardan bakılması gereken prizmatik bir olgu” olarak tanımlamaktadırlar. Buna göre; küreselleşmeye iktisadi-politik olarak yaklaşan Thomas Friedman, küreselleşmeyi “piyasalar, ulus-devletler ve teknolojilerin, daha önceleri tanık olunmamış derecede birey, şirket ve ulus-devletlere dünya çapında daha yakın, daha hızlı, daha derin ve eskisinden daha ucuz şekilde birbirine ulaşma olanağı verecek biçimdeki önlenemez bütünleşmesi” olarak yorumlamaktadır (Elçin, 2012: 3). Küreselleşmeyi gelir dağılımı açısından değerlendiren Joseph E. Stiglitz’e (2014: 569) göre, küreselleşme ticaretin önündeki engellerin kaldırılarak serbestleştirilmesi ve ulusal ekonomilerin bütünleştirilmesi

anlamına gelip, dünyadaki herkesi, özellikle de fakirleri zenginleştirecek bir güçtür. George Modelski, küreselleşmeyi “birden fazla tarihsel dünya toplumunun tek bir küresel sistem içinde bir araya getirilmesi süreci” olarak yorumlamaktadır. Bu sürecin sonucuna ilişkin tavrın ise bugün halen dünya siyasetinin tartışma konularından biri olduğunu belirtmektedir (Modelski, 2014: 75).

Bauman’ın (2018: 75), küreselleşme tanımı ise hiçbir muğlaklık içermeyecek derecede nettir. Bauman küreselleşmeyi “yeni ve rahatsız edici bir his, en derin anlamı ile dünya meselelerinin belirsizliği” olarak tanımlamaktadır. Bauman’a göre küreselleşmenin kendi başına buyruk doğası ve onun kontrol edilememezliği yeni dünya düzensizliğinin başlıca nedenidir. Bauman bu özelliklerinden dolayı küreselleşmeyi “şeylerin kontrolden çıkması” olarak nitelendirmektedir.

Küreselleşmeyi toplumsal açıdan değerlendiren ve küreselleşme literatüründe ağırlıklı bir yere sahip olan Giddens (2014: 82-85) küreselleşmeyi, “bir ülkede meydana gelen olayların başka yerlerdeki olaylar üzerinde etkiye sahip olması ya da ulusal sınırlar dışında meydana gelen olaylardan etkilenme bağlamında sosyal ilişkilerin dünya ölçeğinde yoğunlaşması” süreci olarak tanımlamaktadır. Giddens’a göre küreselleşme modernlik kavramıyla eşanlamlıdır. Bu nedenle küreselleşmeyi anlamak için öncelikle modernliği anlamak gereklidir. Bu açıdan iç içe geçmiş kavramlar olarak sanayileşme, kapitalizm, militarizm ve devletçilik süreçlerinin, nitelikleri gereği nasıl küreselleşen bir güce sahip olduklarını anlamak küreselleşmeyi anlamayı kolaylaştıracaktır.

Paul Hirst ve Grahame Thompson (2014: 123), küreselleşmeye ilişkin olarak, ulusal kültür, ekonomi ve sınırların çözüldüğü bir çağda toplumsal hayatımızın büyük bir bölümünün küresel güçler tarafından belirlendiğini ifade ederler. Hirst ve Thompson küresel bir ekonominin ortaya çıktığı bu dönemde ulusal ekonomik stratejilerin anlamsız bir hale geldiğini ve dünya ekonomisinin en temel dinamiklerinin uluslararasılaştığı bu süreçte hiçbir ulus-devlete bağlılığı olmayan ulus-ötesi şirketlerin küreselleşmenin temel oyuncularını ve değişimin önemli taşıyıcıları olduğunu belirtirler.

Sonuç olarak bu değerlendirmeleri çoğaltmak mümkündür ve her bir değerlendirme küreselleşmenin kapsamına ilişkin bir ayrıntı içerir. Küreselleşme, bugün üzerine binlerce araştırma yapıлып oldukça detaylı bir şekilde incelenen bir

kavram olarak günümüzün önemli bir gerçekliğidir. Bu olgunun reddi tüm dünyada yaşanan ve etkileri küresel ölçekte hissedilen bunca önemli dönüşümün reddi anlamına gelir ki; bu durum mevcut bu değişimi ve dönüşümü izah edecek başka bir kavramın geliştirilmesine ihtiyaç duyar. Zira günümüzde yaşanan dönüşüm alelade, kendi halinde bir dönüşüm değildir; Dolayısıyla bu dönüşümün etkilerinin de aynı ölçüde derin olması beklenmelidir. Bu bağlamda hızı, etkisi ve boyutları yeterince tanımlanamayan böylesi bir dönüşüm kendisini ayrıntılarıyla ortaya koyacak bir kavramsallaştırmaya da ihtiyaç duymaktadır. Küreselleşme kavramı da tam da bu noktada ve bu ihtiyaçtan kaynağını almaktadır.

4.1.2. Küreselleşmenin Analizi

Küreselleşme olgusu genel bir değerlendirme ile ekonomik, siyasi, sosyal ve kültürel alanlarda önemli dönüşümlere neden olmuştur. Bilgi-iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmeler ise ekonomiden siyasete, kültürden yönetime hayatın her alanını etkilemiştir. Bu gelişmelerin temel niteliği demokratikleşme eğilimleri içerisinde yeni yönetim yapılarını ortaya çıkarması ve sanayi toplumunun özelliklerinden farklı yeni bir toplum inşa etmesidir (Görmez, 2005: 5). Bu bağlamda yeni toplum yapısı “bilgi toplumu” ya da “sanayi ötesi toplum” olarak tanımlanmakta liberalleşme ve küreselleşme ise yeni dünya düzeninin belirleyici öğeleri olarak değerlendirilmektedir (Görmez, 2005: 5).

Küreselleşmenin genel seyri değerlendirildiğinde küreselleşmeyi tarihsel kapitalizmin bir devamı olarak görmek mümkündür. Marksist teoriye göre günümüzde resmi imparatorlukların yerini G7, G8 ve Dünya Bankası gibi kurumlar almış, emperyalizm ise şekil değiştirmiştir. Bu açıdan Marksist teori şimdiki dönemi “küreselleşme bağlamında değil, onun yerine dünyanın belli başlı ülkelerinde mali sermayenin ihtiyaçlarının ve gereksinimlerinin hâkim olduğu Batı emperyalizminin yeni bir biçimi” olarak nitelendirmektedir (Held ve McGrew, 2014b: 13).

Günümüz Marksist teorinin en önemli simalarından olan Wallerstein, küreselleşmeyi, 400 yıl öncesinde başlayan kapitalist gelişmeye bağlar. Kapitalizmi de bir dünya sisteminin entegrasyonu olarak değerlendirir. Ona göre kapitalizm, coğrafi sınırları aşmaya ihtiyaç duyar (Duman, 2011: 681). Harvey, bu durumu kapitalizmin bir zaferi olmaktan çok kendi sonunu hazırlayan bir durum olarak değerlendirir. Harvey’e (2006: 145) göre kapitalizm, sürekli olarak faaliyetlerini

kolaylaştıracak coğrafi mekânlar arar ve bir dönem sonra bu mekânı tamamen yok eder. Sonrasında başka bir coğrafi mekân yaratır. İşte bu durum sermaye birikiminin, diğer bir deyişle *yaratıcı yıkım* etkinliğinin tarihidir.

Küreselleşmeyi kapitalizmin bir biçimi olarak görenlerin ortak kanaati de bu yöndedir. Marksist yaklaşımın özünü oluşturan bu tez, adaletsiz bir düzen olan küreselleşmenin yakın bir zamanda kendi sonunu hazırlayacağı görüşünü savunur. Zira iktisadi küreselleşmeye göre, sürekli üretim ve büyüme düşüncesi dünya kaynaklarının etkin biçimde kullanılması suretiyle gerçekleştirilmelidir. Oysa klasik iktisada göre, söz konusu kaynaklar insan ihtiyaçları karşısında sınırlıdır (Duman, 2011: 682). Marx da kapitalizmin eleştirisinde kapitalizmin ihtiyaçların giderilmesi için üretim yapmaya değil artı değer elde ederek sermayenin geliştirilmesine dayalı bir ekonomik sistem olduğunu bu nedenle aşırı üretim ya da eksik tüketimin yol açtığı krizlerle kapitalizmin kendi kendini yok etmesinin kaçınılmaz olduğunu belirtmektedir (Gençoğlu, 2013: 93). Kapitalizmin bu kendi kendini yok ediş süreci, Harvey'in (2006: 145) ifadesiyle “yıkıcı” da olsa yeni bir üretim sistemini beraberinde getirmektedir. Bu yeni üretim sisteminin günümüzdeki adı ise “neoliberalizm”dir. Nitekim özünde kapitalist değerlerin yattığı günümüz küreselleşmesinin ekonomi-politik dayanağı olan neoliberal politikaların uygulamaya konduğu 1970’li yıllardan sonra yaşanan küresel ekonomik krizler de bu durumu destekler niteliktedir. 1945 ve 1973 yılları arasında çok az bir ekonomik kriz yaşanırken, neoliberal politikaların uygulanmaya konduğu 1970 sonrasında daha çok kriz yaşanmıştır. 1982-1985 de Meksika, Brezilya, Ekvador ve Polonya’da; 1987-1988 de Amerika Birleşik Devletleri’nde (ABD); 1990 da İsveç’te; 1997-1998 de Endonezya ve Güneydoğu Asya’da; 2001’de ABD, Rusya, Brezilya ve Arjantin’de; 2007’de ABD’de ve yakın zamanda Yunanistan’da yaşanan krizler (Harvey, 2016: 6-7), son süreçte neoliberal ekonomi politikalarını referans alan kapitalizmin yaşadığı düşüşleri değerlendirmek açısından önemlidir.

Realist bakış açısı mevcut uluslararası düzeni ekonomik ve askeri bakımdan en güçlü olan devletlerin inşa ettiğini belirtir. Bu nedenle ekonomik ve toplumsal ilişkilerin uluslararasılaşmasının büyük güçlerin siyasalarına ve kararlarına bağlı olduğunu ileri sürer. Zira bu ülkeler liberal bir düzeni kurmak için gerekli olan ekonomik ve askeri güce sahiptirler. Ancak bu görüş, egemen devletlerin de nihai bir

ömre sahip olduğu savıyla eleştirilmektedir. Nitekim 1919 ve 1939 yılları arasında yaşandığı gibi liberal sistemi yönetecek bir egemen olmazsa bozulmanın kaçınılmaz olduğu belirtilmektedir (Held ve McGrew, 2014b: 13). Harvey (2016: 8) ise bu durumun değiştiğini öne sürer. Ona göre küresel sisteme hâkim olan kapitalist sınıf dayanışması eski gücünü yitirmiştir. Bu güç kaymasında özellikle bölgeselleşme faaliyetleri önemli bir rol oynamıştır. Nitekim 1970’lerde küresel bir güç olan ABD bugün eski jeopolitik gücüne sahip değildir. Onun yerine Avrupa’da Almanya, Latin Amerika’da Brezilya ve Doğu Asya’da Çin gibi bölgesel hegemonlar küresel sisteme yön veren bölgesel oluşumlardır.

Küreselleşme kavramının gerektiği gibi tahlil edilmesi ihtiyacı da bu alanın başka bir sorunsalıdır. Held vd. (2014: 90-93), küreselleşmeyi tartışırken küreselleşmenin geçirdiği tarihsel dönemlerin özellikle tahlil edilmesi gerektiğini belirtirler. Held ve arkadaşları, bu değerlendirmelerin günümüz sorunlarını anlamaya da yardımcı olacağını savunurlar. Bu çerçevede küreselleşme tanımlamasında “küreselleşmenin ulaştığı sınır”, “yoğunluk”, “sürat” ve “etki” kavramlarının analiz edilmesi gerektiğine vurgu yaparlar. Her dönem küreselleşmesinin farklı olduğunu vurgulayan Held ve arkadaşları farklı dönemlerde yaşanan küreselleşme olgularının da yine yarattığı farklılıklarla okunması gerektiğini belirtirler.

Chomsky (2002: 194) küreselleşmeyi “gittikçe büyüyen bir uçurum” olarak tanımlamaktadır. 1960’larda G77 ülkelerinin, dünya nüfusunun sorunlarına yönelik olarak yeni bir ekonomik düzen kurmak için başlattıkları Birleşmiş Milletler Ticaret ve Kalkınma Konferansı (UNCTAD) sonucunda formüle edilen bu düzenin onu tasarlayanların gereksinimlerine hizmet etmek üzere oluşturulduğunu belirtmektedir. Bu amaçla küreselleşmenin “hiçbir alternatifi olmayan” bir sistem olarak dayatıldığını vurgulayan Chomsky (2002: 97), küreselleşmeyle küçük ve özellikle az gelişmiş ülkelerin büyük ve zengin ülkelerin ekonomik ve siyasi amaçlarına hizmet etmek zorunda bırakıldıklarını belirtmektedir.

Rosenberg ise küreselleşme kuramının sorunu üzerine yoğunlaşmaktadır. Başlangıçta kendini *açıklanan* olarak sunan küreselleşmenin bazı tarihsel süreçlerden sonra giderek *açıklamaya* dönüştüğünü belirtmekte ve küreselleşme kuramının artık modern dünyanın değişen niteliğini açıklayan ve hatta var olmadığı halde geçmiş dönemler için geriye yönelik icatlar üreten bir kavram haline geldiğini ifade

etmektedir. Küreselleşme ile Westphalian sistemde de dönüşümler yaşandığını belirten Rosenberg (2014: 116-121), ulus-devletlerin yerini yavaş yavaş yeni türden oluşumlara bırakmaya başladıklarını ve bu sürecin “post-uluslararası sistem”i inşa ettiğini ileri sürmektedir.

Hoffman (2014: 133-136), küreselleşmeyi güvenlik açısından değerlendirir ve bir devletin kaderinin o devletin askeri ve ekonomik gücüne bağlı olduğunu belirtir. Hoffman günümüzde küreselleşmeyle devletler arası savaşların azalmasına karşın iç savaşların arttığını belirtmektedir. Bu süreçte savaşla ilgisi olmayan devletlerin önce savaşa katılma konusunda tereddüt ettiklerini, sonrasında bölgesel güvenlik endişesi ile savaşa katıldıklarını, nihayetinde ise savaşın sebep olduğu yıkımları inşa etmek, parçalanma ve sefaletten korunmak için Birleşmiş Milletler (BM) ve bölgesel kuruluşların desteğine ihtiyaç duyduklarını belirtmektedir. Küreselleşmenin Amerikan eseri olduğunu belirten Hoffman’a göre (2014: 136), küreselleşme pek çok yoksul ülkeyi dışlamaktadır ve birçok açıdan bütünleşme sağlanamamıştır. Bütünleşmiş süreçlerde ise çoğunlukla egemen devletin “renk ve kokusu” hâkimdir.

Bauman (2018: 75-76) ise, literatürde sıklıkla birbirinin yerine kullanılan ve birbirini çağrıştıran kavramlar olarak küreselleşme ile evrenselleşme kavramlarının kritiğini yapar. Bauman “kaos düzeyindeki” olumsuz özelliklerinden dolayı küreselleşmeyi evrenselleşme kavramından ayırır. Bauman tıpkı uygarlık, gelişme, yöndeşme ve konsensüs kavramları gibi evrenselleşme kavramının da küresel ölçekte “bir düzen kurma” anlamına geldiğini belirtir. Bauman’a göre, evrenselleşmeye ilişkin bu kavramlar dünyayı daha iyi bir hale getirmeyi, değişimi ve iyileşmeyi amaçlarken; günümüzdeki gerçekliğiyle küreselleşme kavramı bu anlamlardan uzaktır ve daha çok ani ve beklenmedik olaylar ile bunların etkilerine atıfta bulunan bir kavram olarak anılmaktadır.

Hobsbawm (2008: 123) küreselleşmeyi “insan ilişkilerinin evrensel bir kalıba doğru evrilmesi” olarak yorumlar. Hobsbawm benzin istasyonlarından kullanılan bilgisayarlara kadar her şey tüm dünyada aynı tipteyse siyasal kurumlar neden bu kalıbın dışında kalsın diye sorar. Günümüzde anarşi ve şiddeti yayarak yeni bir dünya düzeni kurma anlayışının gördüğü kabule vurgu yapan Hobsbawm etkili bir küresel iletişimin olmadığı bir ortamda bazı “insaniyetperverlerin” ABD’nin dayattığı bu düzeni desteklemeye *ne kadar gönüllü* olduklarına dikkat çekmektedir. Hobsbawm’a

göre askeri güçlerin zayıf devletleri işgal ederek onlar için en iyisini yapma iddiaları şüpheyile yaklaşılması gereken bir durumdur.

Küreselleşme karşıtı olan şüpheciler “küresel” olan nedir diye sorarlar. Bu sorgulamayla kavramın kendisini şüpheli olarak değerlendirir ve küresel olanın evrensel bir nitelik taşıması gerektiğini belirtirler. Herhangi bir coğrafi referans kullanmadan “uluslararası”, “ulus ötesi”, “bölgeselleşme” gibi kavramları küreselleşme sürecinden ayırmanın mümkün olup olmayacağını sorgularlar. Kavramın mekânsal referansları belirtmekte yetersiz kaldığını ve çağdaş dünyayı anlamak için de eksik bir araç olduğunu belirtirler (Held ve McGrew, 2014b: 11-12). Ayrıca yerel ve ulusal unsurların hâlâ egemen olduğu bir ortamda küreselleşmenin nasıl açıklanacağı sorusunu sorarlar.

Küreselleşmeyi ideolojiler düzeyinde ele alan yaklaşım ise temelde küreselleşmeyi üç teori düzeyinde inceler. Bunlar *Marksizm*, *Liberalizm* ve *Realizmdir*. Marksistlere göre küreselleşme Batı dünyasının öncülük ettiği bir olgudur ve bugünkü dünya sistemini tanımlamaktadır. Aynı zamanda küreselleşme kapitalist sistemin geldiği son aşamadır. Liberallere göre küreselleşmeyle birlikte artık devletlerin varlık nedenleri sorgulamakta ve devletler dünyanın merkezinde olmaktan çıkmaktadırlar. Çünkü küreselleşmeyle gelişen uluslararası piyasanın etkisiyle devletin mutlak hâkimiyeti sermayeye ve uluslararası şirketlerin gücüne doğru kaymıştır. Realistlere göre ise küreselleşme dünyanın bölgesel bölünmüşlüğüne değiştirmemektedir. Küreselleşme olgusu devletlerin egemenliğinden bir şey götürmeyecek, devletler dünya siyasetinde her zaman belirleyici bir etken olarak kalacaklardır (Göngen, 2013: 120-121). Sonuç olarak küreselleşme bünyesinde çok temel düzeyde birçok sorunu taşısa da günümüzün gerçekliği olarak karşımızda durmaktadır.

4.1.3. Küreselleşmenin Mahiyeti ve Özellikleri

Küreselleşme, doğası gereği çok boyutlu ve karmaşık bir olaydır. Bu niteliğinden dolayı tanımlanması ve sınırlandırılması da güçtür. Buna karşın kavramın ortaya koyduğu gözlemlenebilen ve ölçülebilen durumlar vardır. Bu durumlar da küreselleşmenin mahiyeti ve özelliklerine ilişkin bilgi vermekte ve konu hakkında bir değerlendirme yapmamızı mümkün kılmaktadır. Bir ideoloji olarak ele alındığında, tüm dünyayı etkileyen bir süreç olarak küreselleşmenin ne olduğu kadar ne olmadığı

da önemlidir. Bu kapsamda küreselleşmenin mahiyetine ilişkin değerlendirmelerde belirgin görüş farklılıkları göze çarpmaktadır. Bu görüş farklılıklarında küreselleşmenin etkileşim halinde bulunduğu alanın özellikleri ve küreselleşmeden etkilenme biçiminin önemli bir payı bulunmaktadır.

Küreselleşmenin en önemli özelliği birden çok faktörün etkisi altında gelişmiş olmasıdır. Bu açıdan küreselleşmeyi ne sadece Amerika veya Avrupa'ya ait bir olay ne de tek başına kapitalizmin, sanayi devriminin veya modernleşmenin bir sonucu olarak değerlendirmek doğrudur (Aktan ve Vural, (2003: 14). Bu kapsamda küreselleşme, ekonomik, siyasi, kültürel, sosyal ve psikolojik faktörlerin birlikte oluşturduğu “karmaşık bir süreç” olarak değerlendirilmelidir.

Modelske (2014: 78), küreselleşmenin en önemli özelliğinin “şaşkınlık verici” derecede kontrol edilemezliği olduğunu belirtir. Küreselleşmenin “merkezden kontrol edilen planlı bir genişleme hareketi” olmadığını belirten Modelske ne Afrika'ya düzenlenen Çin seferlerinin ne de Avrupa'nın deniz aşırı toprakları ele geçirme çabasının nihai amacının bu olduğunu belirtir. Modelske'ye göre küreselleşme “bir girişimler çokluğunun Avrupa'dan dünyaya saçılması” sürecidir. Talas ve Kaya (2007: 152) küreselleşmenin her şeyden önce, toplumsal değişimin tek şartı ya da son süreci olmadığını, küresel düzeyde iletişimin yaygınlaşmasının kültürlerin birbirine yaklaşıp mutlak surette birleşmesi anlamına gelmediğini, benzer şekilde küreselleşmenin milli kültürleri parçalayıp yok edeceğini düşünmenin de bir yanılsama olduğunu savunurlar. Aktan ve Vural da (2003: 13), küreselleşmenin mutlak anlamda bir benzeştirme süreci olmadığını belirtirler. Her ne kadar Amerikan kültürü başat bir konuma gelmiş olsa da küreselleşmenin kültürel çeşitliliği sona erdiren bir süreç olmadığını, zira Batı hegemonyasına karşı oluşan direncin yerel nitelikteki kültürel öğelere ve kimliklere yapılan vurguyu artırdığını ifade etmektedirler.

Küreselleşmenin mahiyetine ilişkin bir başka değerlendirmede ise, küreselleşme tanımlamalarının adeta köşe taşları olan “mekân, mesafe, zaman ve bölgesel sınır” kavramlarının işlevlerinin öyle iddia edildiği gibi ortadan kalkmadığı belirtilmektedir (Aktan ve Vural, 2003: 13). Bu tezin savunucuları; mesafe ve sınırların dış ticarete, göç ve kaçakçılığın önlenmesinde hâlâ önemli bir engel olduğunu ve küreselleşmenin bölgesel, ekonomik ve siyasi bütünleşme hareketleri ile

ulus-ötesi yeni sınırları daha etkin bir hale getirdiklerini belirterek küreselleşmenin coğrafyanın sonu olmadığını savunmaktadırlar.

Stiglitz küreselleşmenin mahiyetine ilişkin olarak onun ne iyi ne de kötü olduğunu belirtir. Stiglitz'e göre küreselleşme, iyi yönetildiği takdirde Doğu Asya ülkelerinde olduğu gibi iyileştirici-geliştirici özelliklere sahiptir. Ancak iyi yönetilemediği takdirde -özellikle Washington Konsensüsünde olduğu gibi- çoğunlukla yoksulların aleyhine sonuçlar doğurabilmektedir. Küreselleşmeyle birçok ticari çıkarlar ve değerler çevre, demokrasi, insan hakları ve sosyal adalet konularının önüne geçmiştir. Bu açıdan küreselleşme Stiglitz'e (2014: 569-570) göre büyük çoğunluk için tam olarak bir felaket anlamına gelmektedir.

Küreselleşme liberaller tarafından her derde deva, eşitlik, refah, barış ve özgürlüğün simgesi sınırsız bir dünya olarak sunulmaktadır. Ancak küreselleşme farklı cins, sınıf, milliyet, ırk, din ve değerlere sahip toplulukları farklı oranlarda etkilemektedir. Bu süreçte birçok ülkede demokratik sistemler benimsense dahi bu ülkelerin çoğunda eşit temsil ve evrensel demokrasi örneklerine rastlanmamakta (Aktan ve Vural, 2003: 14) ve bu ülkeler dışlanmışlık, yalnızlaştırma, marjinalleştirme ile yüz yüze bırakılmaktadırlar. Rodrik (2014: 450-451), küreselleşmeyi toplumsal bütünleşme açısından ele alır. O'na göre küreselleşmenin getirdiği risklerin paylaşılması toplumsal bütünleşmenin sağlanması açısından önemlidir. Ancak bu risk paylaşılmayıp toplumdaki gerilimler yönetilemezse ekonomik anlamda korumacılığa, toplumsal anlamda ise kemikleşmiş yeni sınıf bölünmelerine doğru bir gidişat yaşanacaktır. Toplumsal bütünleşememe ise Rodrik'e göre "seyirlik bir oyun değildir, oyun alanının yanında duranlar da sahadan sıçrayan çamurdan nasibini alırlar". Sonuç olarak küreselleşme, sürecin nasıl yönetildiğiyle ilgili bir kavramdır. Sürecin iyi yönetilmesi halinde refah ve adalet gibi toplumsal değer ve normların gelişmesine katkıda bulunacaktır, kötü yöneltmesi halinde ise şiddet, yoksulluk, gelir adaletsizliği gibi toplumsal ve ekonomik birçok soruna kaynaklık edecektir.

4.1.4. Küreselleşmenin Tarihsel Gelişimi

Küreselleşmenin tanımı gibi tarihsel süreç içinde ne zaman başladığı da literatürde tartışma konusudur. Ancak genel kanı küreselleşmenin toplumlar arasında karşılıklı ticaretin ve ilişkilerin yaşandığı zamanlardan beri var olageldiğidir. Küreselleşme hareketleri zaman içinde toplumsal ve ekonomik nedenlerin de etkisiyle

yavaşlasa da bu dönemlerin ardından tekrar hızlanarak devam etmiştir. Nihayetinde 1980 sonrası dönemdeki gelişimi diğer dönemleri katlayacak şekilde bir hız göstermiştir. Özellikle 1980 sonrasında yaşanan Berlin duvarının yıkılışı, Sovyet Sosyalist Cumhuriyetler Birliğinin (SSCB) çöküşü ve Doğu Bloğunun dağılması gibi siyasal olaylar bu dönem küreselleşmesini hızlandıran *karakteristik* olaylardır. Sonrasında yaşanan teknolojik gelişmeler, üretim yapısındaki değişiklikler, çok uluslu ve ulus ötesi şirketlerin artması, dünyanın önlenemez bir şekilde dijitalleşmesi vb. faktörler küreselleşmenin baş döndürücü bir hıza ulaşmasına neden olmuştur.

Küreselleşmenin başlangıcına ilişkin bir yaklaşım onun 15. yüzyılda Avrupa’da Rönesans sonrası coğrafi keşiflerle başladığını belirtir (Talas ve Kaya, 2007). Brezinski bu süreci çok daha eskilere götürerek Avrupa ve Akdeniz kara ve denizyollarına sahip olan Roma İmparatorluğunun küresel bir güç olduğunu ifade eder (Altınay ve Akıncı, 2018). Russell da Brezinski’yi destekleyerek bu dönemde Roma’nın Britanya’dan Fırat nehrine kadar geniş bir coğrafyada gümrük engeline takılmadan ilerlediğini (akt. Sarıtaş, 2013: 403), dolayısıyla ilk küreselleşme dalgasının Roma’yla başladığını belirtir.

Modelska (2014: 75) ise bu değerlendirmelere katılmaz ve bundan altı bin yıl önce Mezopotamya’daki yerleşim alanlarının yarıçapının 500 km, iki bin yıl önce Roma İmparatorluğu’nun hâkimiyet alanının yarıçapının ise 1500 km’yi bulduğunu, uygarlık anlamında Çin-Hint ülkelerinin de genişlediğini, Helen kültürünün Hindistan’a ulaşip misyonerlik faaliyetleri ile Roma İmparatorluğunun kurulmasını sağladığını ancak tüm bu gelişmelerin “süreksiz ve dolaylı” bir biçimde gerçekleşmesinden dolayı siyasal ve küresel bir görünüm arz etmediklerini belirtir.

Küreselleşmenin tarihine ilişkin daha birçok tartışma yürütülebilir. Ancak genel kanı küreselleşmenin insan ilişkilerinin gelişmesi, ihtiyaçlarının çoğalması, karşılıklı bağımlılıkların ve zorunlulukların artması ve yaşam koşullarının daha iyiye götürülmek istenmesi gibi sebeplerle gerçekleşen karşılıklı ilişkilerle gelişmiş olduğu yönündedir. Bu kapsamda küreselleşmenin tarihsel gelişimine daha ayrıntılı bakmak yerinde olacaktır.

4.1.4.1. Tarih öncesi dönem Asur ticaret kolonileri çağı

Küreselleşmenin her ne kadar 16. ve 17. yüzyıllarda emperyalizm ve kapitalizmin dünyaya yayılmasıyla başladığı iddia edilse de gerçekte çok daha

eskilerde başladığı kabul edilmektedir. Ancak küreselleşmenin bugünkü haliyle nicelik ve nitelik yönünden yoğunlaşması kavramın, devlet ve uluslararası ilişkiler literatürünün merkezine oturtmasına neden olmuştur (Cope vd., 1997: 445; Shaw, 1997:498). Tarihin ilk dönemlerine bakıldığında farklı bölgelerde yaşayan toplumların, ticaretin de etkisiyle, birbirleriyle ilişki içerisinde oldukları görülmektedir. Anadolu topraklarındaki ticari faaliyetler Asur Ticaret Kolonilerine kadar dayanmaktadır. Bu dönemin başlangıcı aynı zamanda Anadolu’da yazılı tarihin ve Orta Tunç Çağı’nın da başlangıcıdır. M.Ö. 1960 yıllarında Kuzey Mezopotamya’daki Eski Asur Devleti, Anadolu ile gelişmiş bir ticaret sistemi kurmuştur. Bu dönemde Anadolu’da büyük grubunu Geç Hattiler’in oluşturduğu feodal şehir krallıkları hâkimdir. Akkad Çağı’ndan beri Anadolu’nun zenginliğini bilen Mezopotamyalılar Asur’un öncülüğünde Kuzey komşuları ile geniş ve sistemli ticari ilişkiler geliştirmişlerdir (Elçin, 2012: 6). Beraberlerinde Anadolu’ya yabancı olan dillerini, çivi yazılarını ve silindir mühür geleneğini getirmişlerdir. Böylece, Anadolu M.Ö. 1950 yıllarından itibaren yazılı tarih çağlarına girmiştir. Tüccarların Anadolu’ya gelirken kullandıkları yol; Diyarbakır, Malatya, Urfa, Maraş veya Adana-Toros kapılarıdır. Ticari ilişkiler ise Asur’dan Anadolu’ya getirilen kalay, keçi kılı, dokuma ürünleri, elbise kumaşı, süs eşyası, bazı kokular karşılığında alınan altın, gümüş vb. eşya temelinde yürütülmüştür (Elçin, 2012: 6). Bu tüccarların yaptıkları iş karşılığında politik veya askeri bir amaçları olmayıp ödedikleri kira ve vergi için, Anadolu Beylerinden iş yerlerinin, mallarının ve yollarının korunması hakkını elde etmişlerdir.

4.1.4.2. Avrupa’da burglar dönemi

Tarihsel gelişimi itibariyle incelendiğinde, bugünkü bölgesel ve küresel entegrasyonların büyük ölçüde ticarete dayanan ve başlangıcı oldukça geçmişe giden bir sürecin devamı olduğu görülmektedir. Ortaçağ Avrupa’sında “burg” denilen kasaba ölçeğindeki coğrafi alanlarda küçük egemenlik birimleri olarak varlığını sürdüren derebeylikleri (Elçin, 2012: 6-7), 15. yüzyılda Batı Avrupa’da lonca sistemine dayalı olarak örgütlenmiş bir kent ekonomisi sistemi yürütmektedirler. Uluslararası ticaret yapan tüccarlar ise her 6-7 milde bir her feodale ayrı bir vergi ödemek ve loncaların sıkı yasak ve kuralları ile başa çıkmak zorundadırlar (Gençoğlu, 2013: 82). Bu zorlu koşullar karşısında tüccarlar feodal beylere karşı işbirliği yapmış ve bu kent

tüccarları, faaliyetlerine bir engel oluşturan feodal beylerle olan savaşlarında kralları maddi açıdan desteklemişlerdir.

Bu savaşta feodal beylere karşı üstünlük gösterip onların yerini alan krallıklar daha geniş bir coğrafi alanda, ticarete elverişli siyasi ve ekonomik ortamlar oluşturmuşlardır. Ancak ticaret erbabının zamanla krallık sınırlarının dışındaki kişilerle de ticari ilişkiler kurmaları krallıkların ekonomik ve ticari faaliyetlerinin yetersiz kalmasına (Elçin, 2012: 6-7) sonrasında ise, krallıkların yıkılarak yerlerine üst bir siyasi ve ekonomik birim olan ulus-devletlerin kurulmasına sebep olmuştur.

4.1.4.3. Ortaçağ sonrası dönem ve coğrafi keşifler

Küreselleşmenin Ortaçağ sonrası dönemdeki gelişim süreci coğrafi keşiflerden bağımsız düşünülemez. Bu dönemde 1453 yılında İstanbul'un Osmanlı Devleti tarafından fethi önemli bir gelişmedir. Bu tarihten sonra Batı ülkeleri yeni yerler keşfetmek ve ticaret yapmak amacıyla deniz aşırı yolculuklara başlamışlardır (Demir, 2020: 126; Elçin, 2012: 7). Ayrıca 15. yüzyıla gelindiğinde barutun ve top teknolojisinin kullanılması ile krallar feodal beylerin karşısında güçlenmiş ve ordularını beslemek ve silah teçhizatı için daha fazla paraya ihtiyaç duymaya başlamışlardır. Bu durum onların coğrafi keşiflere yönelmesine sebep olmuştur (Gençoğlu, 2013: 82). Bu dönemde krallar para ihtiyaçlarını karşılayacak en garantili yolun ticaret ve endüstri faaliyetleri olduğunun da farkına varmışlardır. Ancak küçük kent loncalarının onlar için yeterli kaynağı sağlayacak güce sahip olmaması krallarla kent tüccarlarının kurdukları ittifakın da sona ermesine neden olmuştur (Gençoğlu, 2013: 83). Bu süreçte şehir ekonomileri ve lonca örgütlenmeleri ticaret ve endüstrinin gelişmesine artık bir engel olarak görülmeye başlanmış ve zaman içinde İngiltere, Fransa, Hollanda ve İspanya ekonomik hayatın birimleri olarak şehirlerin yerini almışlardır. Bu ülkeler aynı zamanda sömürgecilikte de öncü rolü üstlenmişlerdir.

Bu açıdan coğrafi keşiflerin başladığı 1490'lı yıllar *Batının küresel ölçekte yayılması* anlamında *Birinci Küreselleşme Dalgası* olarak da adlandırılmaktadır. Bu keşiflerde Batılı ülkeler keşfettikleri ülkelerde işgal politikası uygulamış ve değerli madenleri yağmalayarak yaptıkları katliamları da halkın gözünde haklı çıkarmak için “putperest” ülkelere “Hristiyanlık değerlerini taşıdıklarını” söylemişlerdir (Oran, 2009: 5). Bu dönemin yayılma gereksinimi Batı Avrupa'da henüz oluşum sürecinde bulunan Mutlakiyetçi Monarşinin deniz aşırı ülkelerdeki değerli madenlere ve mallara

sahip olmak istemesidir (Oran, 2009: 5). Devletlerin esas zenginliğinin kıymetli madenlerde olduğunu ileri süren ve korumacılığı savunan merkantilizm akımı (Elçin, 2012: 8; Oran, 2019: 5) bu dönemde başlamıştır.

Bu dönemde ulus-devletler ortaya çıkmış Batı ülkeleri deniz aşırı ülkelere siyasi, askeri ve ticari etkisini yaymaya başlamıştır. Bu dönemde sömürgecilik bir politika olarak benimsenmiş (Elçin, 2012: 8), merkezi devleti güçlendirecek olan koloniler ve sömürge imparatorlukları kurulmuştur (Oran, 2009: 5). Deniz seferleri ve sömürgeleştirme politikaları süreç içerisinde emperyalizme dönüşmüş, sömürgeleştirilen topraklardan sağlanan kaynaklar Avrupa'ya taşınarak Avrupa'nın zenginleşmesi sağlanmıştır (Elçin, 2012: 7-8). Zenginleşme sadece iktisadi alanda değil, bilim, düşünce, kültür ve toplumsal hayatta da yaşanmış, oluşan ortam sanayileşme faaliyetleri ile Sanayi Devrimine zemin hazırlamıştır bu dönem 1800'lü yılların sonuna kadar sürmüştür.

4.1.4.4. Modern dönem ve sanayinin gelişmesi

Küreselleşmenin düz bir çizgide gelişmediğini hızında zaman zaman artış ve azalışlar olduğunu belirten görüşe göre küreselleşme modernleşme ve kapitalizmin gelişmesi ile birlikte başlamıştır. Bu görüşe göre küreselleşme süreçlerinden biri olan uluslararasılaşma safhasının başlangıcı Avrupa'da kapitalizmin ortaya çıktığı Geç Ortaçağ dönemine rastlar (Aktan ve Vural,2003: 16). Bu dönem *Batının küresel ölçekte yayılması* anlamında *İkinci Küreselleşme Dalgası* olarak da tanımlanmaktadır. 1870'lerde başlayan bu dönem 1890'larda "kurumsal" bir niteliğe ulaşmıştır. Bu ikinci yayılma süreci, Sanayi Devriminin bir sonucu olarak (Oran, 2009: 6) gelişmiştir.

Aydınlanma döneminin etkisiyle pozitivist düşüncenin gelişmesi, rönesans ve reform hareketleri, Avrupa'da merkezi devletlerin kurulması, İngiliz, Fransız ve Amerikan Devrimleri ile Sanayi Devrimi bu dönemin önemli politik olaylarıdır (Erdem, 2013a: 48-50). Bu dönemin yayılma faaliyetleri işgalle birlikte gerçekleşmiş ve işgalin kendisi ve insanlık dışı davranışlar birinci yayılmada olduğu gibi sadece "Hristiyanlık götürmek"le değil "White man's burden" (beyaz adamın boynunun borcu) ve "mission civilisatrice" (uygarlaştırma görevi) gibi ırkçı söylemlerle gerekçelendirilmiştir (Oran, 2009: 6). Bu dönemin küreselleşmesi ekonomik ağırlıklı bir nitelik göstermektedir ve bu dönemde uluslararası ticaret ve sermaye hareketleri kendinden önceki dönemlere göre oldukça yoğun olduğundan küreselleşmenin 1870

Endüstri Devrimi ile başladığı kabul edilmektedir (Erdem, 2013a: 51). Bu kapsamda modern dönem küreselleşmesi kısaca şu başlıklarla sınıflandırılabilir:

Birinci Dönem: 1870 Endüstri Devrimi- 1914 Birinci Dünya Savaşı: Modern dönem küreselleşmesinin birinci aşaması 1870 yılında Endüstri Devrimi ile başlamıştır. Bu dönemde de sömürgecilik politikaları ve sömürge ülkelerdeki kaynakların Batı ülkelerine aktarımı devam etmiştir. Endüstri Devrimi, 19. yüzyıl sonlarında liberal bir ekonomik sistem yaratmıştır (Elçin, 2012: 8). Bu yüzyılın sonunda kapitalizm yeniden yapılanmıştır. İşte bu ikinci yayılma buna fırsat tanımıştır ve bu zamana kadar “sömürgecilik” olarak devam eden yapı (Oran, 2009: 8) yepyeni bir nitelik kazanarak “emperyalizm” adını almıştır. Batı, birinci küreselleşme dalgasında yeterince yapamadığı denizaşırı ülkelere yerleşme faaliyetlerini bu emperyalist faaliyetlerle çok güçlü bir şekilde gerçekleştirmiştir. Buraların ekonomisini metropol ekonomilerine eklemiş ve çoğu feodal dönemi bile yaşamamış olan bu topraklarda dünya kapitalist sistemi egemen olmuştur (Oran, 2009: 8). Sonrasında ise Batının üst yapısı ve kültürü bu ülkelerde yayılmaya başlamış ve sürdürülen Batıcı eğitimlerle bu durum perçinlenmiştir. Bu dönemde küresel ticaretin büyük bir kısmına hâkim olan İngiltere ve Fransa’nın tarifelerde indirim gitmeleri uluslararası ticareti artırmıştır. Uluslararası ticaret engellerinin, sermaye ve işgücü hareketliliği kısıtlamalarının bulunmadığı bu dönemde mal ticareti önemli boyutlara ulaşmıştır. İşgücü hareketliliği üzerinde herhangi bir engelin bulunmaması daha iyi iş imkânları bulabilmek için gelişmiş ülkelere giden ucuz işgücünü artırmıştır. Bu dönemde ortaya çıkan buharlı gemi, demiryolları, telgraf ve telefon gibi teknolojik ilerlemeler ülkeler arasındaki iletişimin artmasını sağlamış, mesafeleri kısaltmış ve gerek işgücünün gerekse sermayenin ve üretimin hızlı bir şekilde yer değiştirmesine imkân tanınmıştır (Aktan ve Vural, 2003: 16; Elçin, 2012: 8). Temel dinamikleri “değişim” ve “yayılma”; gerekçesi ise “ekonomi” olan (Kıvılcım, 2013: 221) küreselleşme olgusu bu dönemde yoğun bir şekilde yaşanmıştır ve bu dönemde üretim ve ticari faaliyetlerin yoğunlaşması beraberinde üretimde uzmanlaşmayı getirmiştir.

İkinci Dönem: 1914-1945 İki Savaş Arası Dönem: Modern dönem küreselleşmesinin ikinci aşaması 1914-1945 yılları arasındaki dönemi içerir. Endüstri Devrimi sonrasında bu tür gelişmelerle başlayan küreselleşme hareketi 1914 yılında Birinci Dünya Savaşının çıkması, ardından 1929 da büyük depresyonun baş

göstermesi ve sonrasında da İkinci Dünya Savaşı'nın başlaması ile yavaşlamıştır (Kıvılcım, 2013: 222). Küresel ekonominin yıkımına şahit olunan bu dönem iki dünya savaşı ve Büyük Buhran sonucunda artan milliyetçi akımların yükselişi ve işbirliğinden uzak ekonomi politikalarının kötü etkilerinin yaşandığı (Altınay ve Akıncı, 2018: 6) yıllar olmuştur. Bu dönemde küreselleşmenin lokomotifini olan teknolojik ilerleme genel olarak devam etmekle birlikte dış ticarete büyük bir daralma söz konusudur. Ekonomide yaşanan bu daralmada uluslararası para sisteminin ortadan kalkması ile dünya savaşları nedeniyle ekonomik korumacılık eğilimlerinin artması önemli iki nedendir (Aktan ve Vural, 2003: 16). Bu durum ekonomideki durgunluğun derinleşmesine işsizliğin artması ve küresel ölçekte milli gelirin azalmasına neden olmuştur.

Üçüncü Dönem: 1945 İkinci Dünya Savaşı, SSCB'nin Çöküşü ve Sonrası
Dönem: Modern dönem küreselleşmesinin üçüncü aşaması 1945'lerde İkinci Dünya Savaşı'nın başladığı yıllara rastlamaktadır. Bu dönemde uluslararası ticaret ve yatırımlara olanak sağlamak amacıyla IMF ve Dünya Bankası'nın kurulduğu, sermaye üzerindeki kısıtlamaların hafifletildiği, 1980'lerin başında Reagan ve Thatcher döneminde uluslararası sermaye hareketlerinin hızlandığı, 1990'ların başında Sovyetlerin yıkılmasıyla finans piyasalarının gerçek anlamda küresel hale gelmeye başladığı (Kıvılcım, 2013: 222) görülmektedir. Bu dönemde küreselleşme sürecinin hız kazanmasında IMF, Dünya Bankası, GATT (Gümrük Tarifeleri ve Ticaret Genel Anlaşması) ve OECD gibi uluslararası kurumların önemi büyüktür. Hemen hemen tamamı 1940'ların ikinci yarısında kurulan bu kuruluşlar ABD himayesinde oluşturulmuştur (Barrow ve Keck, 2017: 5; Kıvılcım, 2013: 222). Küreselleşmeyi yöneten bu kuruluşların amacı da tüm üye ülkelerin ulusal çıkarlarının korunmasıdır. Ancak bu kuruluşlarda kararların üye ülkelerin en güçlüsü tarafından verildiği dikkate alındığında uluslararası işbirliğinin belli bazı devletlerin amaçlarına (Barrow ve Keck, 2017: 5) daha çok hizmet ettiği görülmektedir. Bu dönem küreselleşmesi açısından bir dönüm noktası da 1970'li yıllarda yaşanmıştır. Ağustos 1971'de Bretton Woods Sistemi'nin çökmesi ile sabit kur sistemi terk edilmiş ve ABD, Almanya, İngiltere ve Japonya başta olmak üzere gelişmiş ülkeler peş peşe sermaye hareketleri üzerindeki kısıtlamaları kaldırmışlardır. Bu ülkelerde sermaye hareketleri üzerindeki kısıtlamaların kaldırılması, finansal küreselleşmeye olağanüstü bir hız kazandırmıştır. 1970 ortalarından sonra diğer ülkeler de pazar mantığına uymaya başlamışlardır

(Elçin, 2012: 9; Kıvılcım, 2013: 222). Bu dönemden sonra dünya devletleri korumacı politikalardan vazgeçmiş, liberalleşmeye yönelmişlerdir.

1980 sonrası gelişmeler küreselleşme tarihi açısından *Üçüncü Küreselleşme Dalgası*'nı oluşturur. Üçüncü küreselleşme diğerlerinden (Coğrafi keşiflerle yaşanan birinci dönem küreselleşme ve Endüstri Devrimiyle yaşanan İkinci dönem küreselleşme) oldukça farklı, karmaşık ve çok boyutlu bir dönemdir. 1980 sonrası dönemin küreselleşme aracı bilim ve teknolojidir. Bu nedenle bu döneme bilgi çağı da denilmektedir (Kıvılcım, 2013: 223; Oran, 2009: 9). 1990 sonrasında eski Doğu Bloku ülkelerinin ekonomik ve siyasi çöküşüyle bu süreç tırmanmıştır. Planlı ekonomin hâkim olduğu bu ülkeler zamanla piyasa ekonomisine geçmişlerdir (Shaw, 1997: 498). 1990 küreselleşmesi *Batının küresel ölçekte yayılması* anlamında *Üçüncü Küreselleşme Dalgası* olarak tanımlamaktadır (Oran, 2009: 9). Bu dönemin temel sembollerinden birisi internettir. İletişim alanında bir devrim olan internet bugün dünyanın her yerinde yaygın ve ucuz bir şekilde kullanılmaktadır. İnternet, milyarlarca kişiyi, özel kuruluşları ve devletleri birbirine bağlayan World Wide Web'i (www) oluşturarak küreselleşmenin gerçekleşmesinde çok önemli bir rol oynamıştır (Kıvılcım, 2013: 223). Özetle; Üçüncü küreselleşme dönemi, bölgesel ve küresel kuruluşların kurulduğu ve bazı ülkelerin baş aktör olduğu bir dönemdir (Elçin, 2012: 9-10). Gerçek anlamda entegre olmuş küresel pazarlar, özelleştirme ve liberalizasyon politikaları, çok uluslu şirketlerin ağırlığının artması ve IMF, Dünya Bankası, OECD gibi seçilmiş dünya ülkelerinin ve AB (Avrupa Birliği), NAFTA (Kuzey Amerika Serbest Ticaret Anlaşması) ve MERCOSUR (Güney Amerika Ortak Pazarı) gibi bölgesel blokların gittikçe artan bir rol oynamaları bu dönemin öne çıkan gelişmeleridir.

Sonuç olarak küreselleşmenin tarihi bir bütün olarak değerlendirildiğinde 16. ve 17. yüzyıllarda denizcilik Avrupası ve İmparatorluklarının yükseldiği dönem küreselleşmenin “altın çağı” olarak değerlendirilebilir. Bu dönemin küreselleşmesinde bugünkü anlamda pasaport, uluslararası geçiş kuralları gibi teknik ve bürokratik kısıtlayıcılar çok fazla değildi. Uluslararası sorunlar ise daha çok bölgesel diplomasi ile çözümlenmekteydi. Günümüz küreselleşmesi ise gelişmiş ulaşım ve düşük iletişim maliyetleri ile karakterizedir. Bu yönüyle neredeyse bütün ülkelerin dünyanın tüm noktalarına erişebilme imkânı bulunmaktadır (Bergeron-Barrows ve Barrows, 2017:

41-42). Ancak ticaret ve tarife engelleri gibi yasal ve bürokratik sınırlayıcılar da bir o kadar yaygındır. Günümüzde ise bu tür sorunlar küresel diplomasi ve serbestleştirme gibi yöntemlerle aşılmaktadır.

4.2. Küreselleşmenin Felsefik ve Teorik Temelleri

Aynı felsefi paradigmanın ürünü olan modernizm, kapitalizm, ulus-devlet ve liberalizm kavramları tarihsel süreçte hep iç içe olmuştur. Kavramların birbirine bu kadar yakın olması birinin diğerinin varlığını sürdürmesine de imkân tanımıştır. Özellikle sürekli değişim ve gelişim anlamını taşıyan küreselleşme olgusunda bu birlikteliğin sonuçları daha iyi görülmektedir. Burada önemli olan bu köklü değişim ve dönüşüm sürecinin altında yatan temel dinamiklerin neler olduğu ve bu sürecin hangi sınırlara ulaşip nereye kadar ilerleyeceğidir. Küreselleşmenin genel olarak sanayi devriminde başladığı kabul edilmekteyse de bu kavramın aslında yeni olmadığı ve köklerinin modernliğin, akılcılığın ve rekabetçi kapitalizmin başladığı 16. yüzyıla kadar gittiği öne sürülmektedir. Bu süreçte özellikle merkezi devletlerin ortaya çıkması, coğrafi keşiflerin yaşanması ve devletlerin yavaş yavaş zenginleşmeye başlaması küreselleşmenin tarihi açısından önemli gelişmelerdir. Küreselleşmenin bir süreç olduğu değerlendirildiğinde ise küreselleşmenin felsefi ve teorik temellerini birkaç başlıkla sınırlandırmak elbette kavramı açıklamaya yetmeyecektir, ancak burada sürecin arka planının anlaşılması açısından küreselleşmeyi daha çok etkilediği düşünülen konular ele alınmaya çalışılacaktır.

4.2.1. Merkantilist Devlet Anlayışı

Merkantilizm, devlet idaresine ve daha ziyade korumacılığa dayanan bir ekonomi politikasıdır. İçinde klasik milliyetçiliğin nüvesini bulunduran merkantilizm hem devletin hem de ekonominin birlikte büyümesini ve güçlenmesini sağlayacak temel bir araç olarak görülmüştür (Kabacaoğlu, 2018: 4). Bir ekonomi politikası olarak sömürgecilikle gelen ticari kâr ve zenginleşmenin devamı için gerekli olan koşulların sağlanması olarak (Gençoğlu, 2013: 81) tanımlanan merkantilizm, ilk defa zenginlik ve kâr hedefini açıkça dile getiren ve onu devletin gücü ile meşrulaştıran uygulamalara da kaynaklık etmiştir.

Merkantilizm, 1450-1750 yılları arasında yani Ortaçağ ve Sanayi Devrimi arasındaki dönemde gelişen iktisadi düşüncelerin bütünüdür. Bu dönemde güçlü olmanın kriterlerinden biri hazinenin büyümesi ve değerli maden stokunun

arttırılmasıdır. Bunun için dış ticaret dengesinin pozitif olması ve ithalattan daha çok ihracat yapılması gerekmektedir (Kabacaoğlu, 2018: 4). Temel felsefesi tek bir devlet içerisinde bir iç pazar yaratmak olan merkantilizm, Amerika'nın keşfedilmesi ile daha da güçlenmiştir. Keşiflerden önce kırsal ve yerel ekonomiye dayanan Avrupa ekonomisi, merkantilizm düşüncesini besleyecek ulus-devlet kavramından, monarşiden, topluluk temsili gibi siyasal gelişmelerden habersizdi. Ancak coğrafi keşiflerle Avrupa'nın üretim ve pazarlama sistemi değişmeye başlamış ve Avrupa'yla Amerika arasında karşılıklı ticaret ortamı oluşmuştur. Böylece Avrupa'nın içe kapalı ekonomisi dışa açılmaya başlamıştır. Coğrafi keşiflerin yaratmış olduğu bu dış pazar Avrupa'nın altın ithalatının önünü açmış ve Avrupa sömürgeleştirdiği ülkelerden kendi ülkesine altın taşımaya dolayısıyla niceliksel olarak da zenginleşmeye başlamıştır (Demir, 2020: 127). İşte bu dönemin ekonomik sistemi olan merkantilizm yine aynı dönemin siyasi amaçları için de üretilmiş (Demir, 2020: 128) politik bir sistemdir.

Sömürgecilik ve ticari kapitalizm merkantilist düşüncenin özünü oluşturmaktadır. Bu durum merkantilist düşüncenin argümanlarında da görünür. Bu argümanlardan ilki, ulus-devletin bir anlamda kutsanarak ulusun zenginliğinin ulaşılması zorunlu olan bir hedef olarak kabul edilmesidir. Bu zenginlik ancak sömürgecilik faaliyetleri ile mümkündür. İkincisi, sömürgecilik yarışında her ulusun zenginliğinin ancak diğerinin aleyhine mümkün olabileceği tezidir. Üçüncüsü ise, uluslararası tüccarlar ile ulus-devletin varlığı için bir zorunluluk olan değerli madenlerin çokluğunun, zenginliğin tek kaynağı ve ölçüsü olarak kabul edilmesidir (Demir, 2020: 127; Gençoğlu, 2013: 82). Bu açıdan bir ekonomi politikası olarak ortaçağın sonlarından 1500'lü yıllara kadar üç yüzyılı aşkın bir süre hüküm süren bu sistemin (Demir, 2020: 127), basit bir iktisadi düşünceden daha fazlası olduğunu söylemek mümkündür.

Merkantilist düşüncenin önemli bir ayağını oluşturan uluslararası ticaret tekelleri sömürgeciliğin gerçek aktörleri ve ticari kapitalizmin de kurucusu sayılırlar. Çok ortaklı tekeller olarak örgütlenen bu tekeller aynı zamanda sermayenin de sahibi olarak ulus-devletlerin en önemli finansörü işlevini görmüşlerdir. Zira tekellerini, faaliyetlerini ve kârlılıklarını sürdürebilmenin en garanti yolu sömürgelerde tam bir siyasi hâkimiyetin kurulmasıdır (Gençoğlu, 2013: 83). Bu açıdan bu ticari tekeller ile

ulus-devletlerin kurmuş oldukları bu ittifak, sömürgeler üzerinde ulus-devletlerin hâkimiyet kurmasını ve ticari kapitalizmin de ortaya çıkmasını sağlamıştır.

Merkantilizmin esasları olan ekonomik faaliyetlerin kontrolünün özünü de bu işbirliği oluşturmaktadır. Zira ticari kapitalizmin gerek sömürgelerde gerekse ulusal ve uluslararası alanda zenginleşmesi ucuza elde ettiği hammaddeleri bu pazarlarda mümkün olan en yüksek fiyata satmasına bağlıdır. Bu da ancak devletin verdiği tekeller ile mümkün olmaktadır (Gençoğlu, 2013: 83). Bu dönemde devlet kolonileşme ve gümrük korumaları dışında belli ticaret gruplarına ticari imtiyazlar vererek belli bölgeler ve belli mallar konusunda ticari tekeller oluşturmuş ve böylece modern devlet, mutlakiyetçi formu içinde giderek kurumsallaşmıştır (Özdemir, 2012: 44). Devlet ile ticaret grubu arasında yaşanan bu karşılıklı çıkar ilişkisi, ticari kapitalizmin zenginleşmesini sağlarken (Gençoğlu, 2013: 83), diğer taraftan da diğer ulus-devletlerle savaş halinde olan ulus-devletin ihtiyaç duyduğu finansmanın sağlanmasının en garanti yolunu oluşturmuştur.

Ayrıca merkantilist ekonomik düşünce her ulusun zenginliğinin diğerinin aleyhine işleyen bir süreç olduğunu ve uluslararası ticarete kar elde etmenin tek yolunun ihracatla mümkün olduğunu savunur. Bu açıdan kârların doğası gereği “sıfır toplamı bir oyun” olduğunu ve devletin ayakta kalabilmesi için kendi çıkarları doğrultusunda hareket etmesi ve kendi ulusunun zenginleşmesi için en yüksek katkıyı sağlayacak sömürgelerin bulunması gerektiğini savunur. Aksi takdirde ulus-devlet diğer devletler karşısında zayıf düşecek ve kendi halkının refahını da sağlayamamış olacaktır (Gençoğlu, 2013: 84). Bu yaklaşımla merkantilist bir devlette sömürgecilik anlayışı da meşrulaştırılmış olmaktadır.

Merkantilizm, feodal sistemin çöküp ulus-devletlerin ortaya çıkmasıyla devlet yönetiminde merkezileşmenin sağlanması açısından da önemli görevler üstlenmiştir. Merkantilizm devletin ekonomiye müdahale etmesi gerekliliğini kendi fıkırsel bütünlüğü içerisinde yönetim sistemine aktarmaya çalışmıştır (Demir, 2020: 128). Bu çabaların bir sonucu olarak Almanya’da kameral bilimlere ortaya çıkmıştır. İşte kamu yönetiminin modern anlamda kaynağını oluşturan Kameralizm bu dönemin bir ürünü olarak gelişmiştir.

4.2.2. Kapitalist Yaklaşım

Toplumsal yaşamın her alanına etki eden ve birçok karmaşık süreci içeren ekonomik bir sistem olarak kapitalizm sosyal, siyasal, kültürel vb. alanlarla da iç içedir. Öyle ki sosyal bilimlerin en önemli tartışma konuları arasında yer alan modernleşme, küreselleşme, yönetim, devlet gibi süreçler kapitalizmden bağımsız düşünülemez.

“Kapital” ve “kapitalist” kelimelerinin kullanımı daha eskilere gitse de “kapitalizm” kavramı ilk kez 1850 yılında Fransız sosyalist Louis Blanc tarafından “bazıları tarafından diğerlerini dışlayarak sermayeye el konulması” olarak tanımlanmıştır. 1827’de Alman sosyalist Wilhelm Liebknecht kapitalizmi “endüstrinin savaş alanlarındaki bir juggernautu (yıkıcı güç-mabut)” olarak tanımlarken, 1890 yılında İngiliz Fabian John A. Hobson Britanya’da emperyalizmi eleştirmek için bu kavramı kullanmıştır. Başlangıçta eleştirel bir nitelikte kullanılan kavram, sonrasında sosyal bilimlerde merkezi bir kavram haline gelmiştir. Albert Schaffle, Werner Sombart, Max Weber ve Marksist gelenekte Rudolf Hilferding gibi Alman yazarlar (Koçka, 2018: 71) kavramın gelişmesine katkıda bulunmuşlardır.

Başlangıçta tüccar kapitalizmi biçiminde başlayan süreç Arabistan, Çin ve Avrupa gibi büyük karalarda hep vardı. Ancak bu ilişkiler daha çok kapitalist olmayan ilişkiler denizinde “kapitalist adacıklar” şeklindeydi (Koçka, 2018: 72). Sonrasında ise özellikle Ortaçağda Avrupa’da finans kapitalizmi olarak gelişmiş ve Kuzey İtalya’dan başlayarak Amsterdam, Londra, Antwerp gibi Avrupa’nın yukarılarına doğru ilerlemeye başlamıştır (Koçka, 2018: 72). Kapitalizmin ortaya çıkışını mümkün kılan ilk gelişme ise, kralların zenginliğin bir ölçütü olarak altın madenlerine ulaşmak için coğrafi keşifleri desteklemeleri ve bu keşifler sonucunda sömürgeciliğin başlamasıdır. Sömürgelerden Avrupa’ya akan kaynaklar uluslararası ticaretin gelişmesini sağlayarak İspanya, Hollanda, İngiltere ve Fransa’nın dünya çapında ekonomik yaşamın düzenleyici birimi haline gelmelerini sağlamıştır (Gençoğlu, 2013: 83). Başlangıcından beri tüm dünyada yaşanmasına karşın Ortaçağda Batıda yaşanan ekonomik ve ticari gelişmelerin Avrupa’da yarattığı bu sonuç nedeniyle kapitalizmin geçmişinin aslında son 400 yıla dayandığı kabul edilir (Giddens, 2008:180). Nitekim ilk çağ devletlerinin ticari faaliyetleriyle günümüz devletlerinin ticari faaliyetleri aynı nitelikte değildir. Hatta bugünün ekonomik ticari örgütlenmesini tanımlamak amacıyla

“kapitalizm sonrasına” işaret etmek için “bir tür ekonomik eylem” anlamında endüstri toplumu ve endüstriyel yönetim gibi kapitalizmin kabul edilebilirliğini artıran terimler kullanılmaktadır (Giddens, 2008: 167-171) ve bu terimler de çoğunlukla ulus-devletle ilişkilendirilmektedir.

Kapitalizm metalaştırma ve sermaye birikimi üzerine yoğunlaşır. Bu iki kavram kapitalizmin temel özellikleridir. Bireysel ve kolektif aktörler mülkiyet haklarının korunması için özerk ve merkezi olmayan bir sistemden yararlanırlar. Piyasa sistemi kapitalizmin ana mekanizmasıdır. Emek de dâhil olmak üzere sisteme etki edecek tüm unsurların metalaştırılması esastır. Sermaye ise merkezi bir öneme sahiptir. Değişim, büyüme, genişleme, risk, kriz, iniş, çıkış gibi düzensiz ritimler kapitalizmin genel karakteristikleridir (Koçka, 2018: 73). Marx’a göre 11. yüzyılda başlayan Batının ekonomik evrimi çağdaş kapitalizme giden üç evreden geçmiştir (Erdem, 2013b: 75). Bunlar sırasıyla sermaye ve toprak mülkiyetinin birbirinden ayrılmasını ifade eden kır ve kentin ayrılması; 17. yüzyılın ortası ve 18. yüzyılın sonunda zanaat işlerini aynı çatı altında birleştiren imalathanelerin, manüfaktürün oluşması ve büyük endüstriyel sistemin kurulmasıdır. Kapitalizmin diğer sistemlerden farkı ise; ulusları ve bireyleri kendine bağımlı hale getiren bir dünya pazarının ortaya çıkmasıdır. Ayrıca doğal ilişkilerin yerine parasal ilişkilerin gelişmesi, büyük endüstriyel kentlerin ortaya çıkması, zanaatların kaybolması, kentin kır üzerindeki zaferi ve ilk uluslararası sınıfın ortaya çıkması da bu sistemin önemli özelliklerindendir. Wallerstein (1984: 62) ise, kapitalizmin en önemli özelliğinin dünya tarihinde bir ilk olması ve tarihsel bir sistem olarak yeryüzünün tümünü kaplaması olduğunu belirtir.

Marx kapitalizmin diğer üretim tarzlarından en önemli farkının ücretli emek faktörü olduğunu belirtir. Bu kapsamda para merkezli bir toplumda işçilerin durumunu “kendilerini parça parça satmak zorunda olan bu emekçiler bütün öteki ticaret nesneleri gibi bir metadırlar” şeklinde açıklamaktadır. Marx işçilerin bu süreçte kendilerini mutlu hissetmediklerini ve yaptıkları işle bütünleşemeyerek yabancılaşmaya başladıklarını, bu durumun ise toplumda sınıfsal bölünmeyi oluşturduğunu (burjuva ve proletarya) belirterek kapitalizmin çelişkilerinden sonra diyalektik olarak komünist bir toplumun geleceğini belirtmektedir (Erdem, 2013b: 76). Bu diyalektik ilişkiyi Wallerstein (1984: 60-61) de ele almakta ve dünya bunalımının

temel nedenlerden biri olarak gördüğü kapitalizmin sona ermesi halinde sosyalizmin başlayabileceğini belirtmektedir. Erdem (2013b: 76) ise Marx'ın kapitalist toplum analizinin eşitsizlik ve sömürüye vurgu anlamında Sanayi Devrimi sonrası vahşi kapitalizm olarak adlandırılan dönem için doğru olabileceğini, ancak “kapitalizmin aşırılıklarının yontulduğu, devletin denetim ve etkinliğinin arttığı, sosyal güvenlik haklarının sendikalar aracılığıyla etkin bir şekilde elde edildiği dönemler için bu iddiaların yerine oturmadığını” belirtir.

Jessop (2011: 561) kapitalizmin ayırt edici özelliğini ücret ilişkisinin doğası ve sermayenin kendi kendini değerlemesi ile ilişkilendirmektedir. Kapitalizmin bir sınırının olmadığını belirten Jessop onun yapısal ve toplumsal değişimlere açık olduğunu ve bu özelliğinden dolayı ekonomi, siyaset, devletin ulusallıktan çıkarılması, siyasetin devletleştirilmesi gibi çeşitli tartışmalarda kendisine yer bulmaya çalıştığını belirtir (Jessop, 2011: 561). Jessop kapitalizmin nihai amacının kâr ve birikim olduğunu ve kâr ve birikim olduğu müddetçe kapitalizmin toplumun baskın örgütlenme şekli olmaya devam edeceğini belirir. Bu durumun tarihsel olarak da aynı olduğunu belirten Jessop (2011: 565-567) birikimin yapısal olarak baskın bir süreç olma eğiliminde olduğuna vurgu yapar.

Weber'e (1999: 29-35) göre kapitalizm Batı uygarlığının özgün yönünü ortaya çıkarır. Çin, Hint ve İslam gibi çeşitli uygarlıklarla Batıyı mukayese eden Weber yalnızca Batı uygarlığına ve özünde Protestanlığa özgü olmak üzere kâr anlayışı çerçevesinde rasyonel çalışma disiplininin bulunduğunu belirtir. Weber diğer uygarlıklarda da sermaye birikimi, özgür işçilik, ileri teknoloji vb. bulunduğunu ancak bu toplumlar kapitalizmin gelişmediğini belirterek; özgür emeğin akılcı bir şekilde örgütlenmesinin kapitalizmi ortaya çıkardığını vurgular. Weber “Protestan Ahlakı ve Kapitalizmin Ruhu” adlı eserinde Hollanda, İngiltere, Amerika, Almanya gibi sanayi kapitalizminin yaşandığı ülkelerde genellikle Protestanların; İtalya, İspanya, Portekiz gibi sanayileşmemiş yerlerde ise Katoliklerin yaşadığını söyleyerek Protestanlık ve onun bir çeşidi olan püritenliğin kapitalizm üzerinde etkili olduğunu belirtmektedir. Weber'e göre kapitalizm “insan ihtiyaçlarının girişim yöntemiyle yani kâr arayan özel işletmeler tarafından sağlanmasıdır” (Collins, 1980: 927). Bunun için “rasyonellik” kavramı Weber'in kapitalist gelişmeye ilişkin kurumsal teorisinde önemli bir yer tutar. Weber'e göre rasyonel kapitalist kuruluş sermaye muhasebesi yapabilen, gelir-gider

dengeğini hesaplayabilen kuruluştur. Weber rasyonelleştirilmiş kapitalizmin bileşenlerini şu şekilde sıralar: Üretim araçlarının özel girişimcilerin denetiminde olması, işletmelerin teknoloji ile optimize edilmesi, üretim ve tüketim açısından özgür bir ortamın bulunması, piyasaların anlamsız kısıtlamalarla sınırlandırılmaması ve yargılama ve yönetimde öngörülebilir bir hukuk sisteminin geliştirilmesi (Collins, 1980: 927-928). Etkinlik ve verimliliği amaçlayan bu ilkeler günümüz bürokratik sistemine de ışık tutmaktadırlar.

Kapitalizmin geçirdiği süreçler ve geleceğine ilişkin değerlendirmelerde kapitalizm bugün artık ne zenginliğin sembolü ne de sömürülen işçi sınıfının anlatımıdır. Kapitalizmin yeni biçimi 1970’lerde ortaya çıkan postfordist üretim biçimiyle kendini göstermiştir. Kapitalizmin bu yeni biçiminde emek-yoğun üretimden bilgi-yoğun üretime geçiş ileri teknolojiye dayalı üretimi ön plana çıkarken, esnek işçilik olgusunun ortaya çıkması ise kapitalizmde aslında değişen pek bir şeyin olmadığını düşündürmektedir. Erdem (2013b: 87-88) günümüzde esnek işçilik ve üretim ölçeğinin küçültülmesinin sendikaların zayıflamasına ve çalışanlarının hak kaybı yaşamalarına neden olacağını belirtmektedir. Ayrıca taşeronlaşmanın da işçiyi işverenin karşısında zayıflattığını belirten Erdem, günümüz “modern” kapitalizmine iller, bölgeler, cinsiyetler arası eşitsizlikleri de içerecek şekilde daha geniş bir açıdan bakılması gerektiğine vurgu yapmaktadır.

4.2.3. Modernleşme Teorisi

Küreselleşmenin temel belirleyicilerinden olan modernleşme 17. yüzyılda Batı Avrupa’da ortaya çıkmıştır. İlk dalga modernleşme düşüncesi tamamen düz, çizgisel, tek yönlü evrimci bir görüşe dayanır ve “dünyanın bütün toplumlarının izleyebileceği tek bir rotanın olduğu ve bunun da Batı olduğu” düşüncesini savunur. Bu bakış açısı etnosentrik olduğu için yoğun bir şekilde eleştirilmiştir (Erdem, 2013c: 93). Çok yönlü doğrusal evrim düşüncesi ise ülkelerin özgün yapısına göre farklı modernleşme yolları olabileceği üzerine kuruludur. Ancak “bütün modernleşme teorilerinde ulaşılması gereken örnek Batı toplumu “liberal, demokratik, kapitalist özellikleriyle temayüz eden Batı”dır” (Erdem, 2013c: 95).

Modernizm, dinamizm, değişim ve dönüşümü içeren bir kavram olup, akla dayanan bir dünya düzenini esas almaktadır. Böylelikle, modernizm, 18. yüzyılda Aydınlanma Dönemi’yle birlikte Batı’da modern kapitalist-endüstriyel devletin

gelişimine paralel olarak gelişmiştir. (Akça, 2005: 233; Tabanlı, 2018: 335). Modernliğin ortaya çıkışı şüphesiz karmaşık bir dizi gelişmeyi içermektedir. Ancak modernleşmede daha önemli etkiyi rönesans, reform ve aydınlanma hareketlerinde aramak gerekir. Bilim, kültür ve sanatta ilerlemeyi anlatan Rönesans İtalya’da Eski Yunan’a dönüş olarak ortaya çıkarken; Reform hareketleri Almanya merkezli Kuzey Avrupa’da başlangıçta Hristiyanlığın özüne dönüş olarak ortaya çıkmış ve süreç içinde dinin dünyevileştirilmesi yani sekülerizme dönüşmüştür. Aydınlanma döneminde ise doğanın belli bir yasaya göre işlediği ve benzer şekilde toplumsal dünyanın da belli yasalara göre işlemesi gerektiği savunulmuştur (Erdem, 2013’a: 44-50). Modernliğin öncüsü olarak değerlendirilen bu gelişmeler Avrupa’da düşünce sisteminde de bir değişiklik yaratmıştır.

Küreselleşmeyi “...dünya çapında ilişkilerin yoğunlaşması” olarak tanımlayan Giddens (2014: 81), modernliğin doğası gereği küreselleştiğini belirtir. Giddens’a göre küreselleşme modernliğin bir sonucudur (2016: 171). Bu kapsamda modernleşmenin kaynağına ilişkin yaptığı değerlendirmede Giddens (2016: 170-171), modernliğin kaynağını Batıda yaşanan kurumsal dönüşümlerde aramak gerektiğini belirtir. Bu açıdan iki örgütsel yapılanmanın modernliğin gelişimi açısından önemli olduğunu vurgular. Bunlar ulus-devlet ve sistematik kapitalist üretim biçimidir. Giddens bu iki kurumun birbiriyle bağlantılı olarak dünyaya yayılmalarının ürettikleri güçle ilgili olduğunu belirtir ve “acaba modernlik ... Batıya mı özgüdür?” sorusuna tereddütsüz “evet” yanıtını verir. Huntington (2015: 91) ise, modern toplumların birçok ortak yanının olmasına rağmen modern medeniyetin Batı medeniyeti olduğu ya da Batı medeniyetinin modern medeniyet olduğu tezlerine karşı çıkar. Huntington Batı medeniyetinin 8. ve 9. yüzyıllarda ortaya çıktığını ancak gelişmesinin 17. ve 18. yüzyılda olduğunu belirtir. Huntington (2015: 91-94) Batı medeniyetini diğer medeniyetlerden ayıran temel özelliklerin Batının modernleşmesinden önce de olduğunu belirtir ve onları şu şekilde sıralar:

- Yunan felsefesi, Roma hukuku, Latince ve Hristiyanlık gibi klasik bir mirastan yararlanmaları,
- Başlangıçta Katolik bir inanca sahip iken reform hareketleriyle birlikte Hristiyan âleminin Protestan Kuzey ve Katolik Güney olarak ikiye ayrılması,

- Japonca, Rusça, Hindu ve Arapça gibi belli medeniyetlerin çekirdek dillerinin aksine Batının Latince ve German kökenli geniş bir dil yapısına sahip olması,
- Tanrı-Sezar, kilise-devlet, dinsel otorite-dünyevi otorite düalizminin sıklıkla yaşanması ve Batıda dini ve dünyevi otoritenin birbirinden ayrılması,
- Romalılardan alınan hukuki mirasın da etkisiyle monarkların iktidarlarını doğal hukuka uygun şekilde kullanmaları ve hukuk devletin gelişmesi,
- Rusya, Çin Osmanlı gibi Doğu toplumlarındaki merkeziyetçiliğin yerine Batının daha plüralist bir yapıda olması,
- Çoklu plüralist yapının bir sonucu olarak temsil sisteminin gelişmesi.

Modernliğin başlangıcına ilişkin gelişmeler olarak; Galileo'nun deney ve gözleme dayalı çalışmaları önemli bir yere sahiptir. Ayrıca insanın doğal hakları olarak özgürlük, yaşama ve mülkiyet haklarının vazgeçilmez ve devlet tarafından ihlal edilemez olduğunu belirten Haklar Bildirgesi (1628); insanın dokunulmazlık hakkını genişletip güvence altına alan Habeas Corpus (1679); parlamentonun krala karşı yasama hakkını tam anlamıyla elinde tutmaya başladığı Şanlı Devrim vb. tarihsel gelişmeler modernizmin çıkış noktaları olarak kabul edilmektedir (Erdem, 2013c). Jeannire moderniteye geçişin bilimsel, siyasal, kültürel ve endüstriyel devrimlerle gerçekleştiğini belirtmektedir. Bu devrimlerin karşılık bulduğu gelişmeler ise kısaca şöyle özetlenebilir (Erdem, 2013c: 95-98):

- Bilimsel Devrim: Bilgi birikimi ve teknolojik ilerlemenin sağlanması,
- Siyasal Devrim: İngiliz, Amerikan ve Fransız Devrimlerinin etkisiyle demokrasinin gelişmesi, mutlakiyetçi yönetimlere karşı parlamentonun güçlenmesi, ulus düşüncesinin belirmesi, özgürlük, eşitlik ve adalet gibi evrensel ilkelerin öne çıkması, halkın iktidarı belirlemede önemli bir faktör haline gelmesi,
- Kültürel Devrim: Rönesans, reform ve aydınlanma felsefesiyle laik düşüncenin yaygınlaşması,
- Endüstri Devrimi; Sanayi Devriminin etkisiyle hem sanayi toplumunun hem de kapitalizmin gelişmesi, iş bölümü ve uzmanlaşmaya dayalı rasyonel örgütlenmeye geçilmesi, aile işletmelerinin yerini daha büyük işletmelerin alması.

Küreselleşmeye kaynaklık eden ve modernizmle birlikte değerlendirilen kavramlardan biri de postmodernizmdir. En genel anlamı ile modernliğin *eleştirisi* olarak değerlendirilen postmodernizm; modernizmin üst dilleri, üst teorileri, üst anlatıları kullanarak toplumdaki çeşitlilikleri ve farklılıkları örtme eğiliminde olduğunu belirtir. Harvey (2019: 134), postmodernizmin cinsiyetten, ırk ve sınıftan, mekânsal, zamansal ve coğrafi farklılıklardan ve yerinden kopmalardan kaynaklanan ötekiliğin sayısız biçimini vurgulaması bakımından önemli olduğunu belirtir ve postmodernizmin bu yanının ona radikal bir özellik kattığını öne sürer.

Postmodernizm kavramının konumuz açısından önemi ise modernizmle birlikte küreselleşme olgusunun felsefik arka planını oluşturmastır. Bununla birlikte küreselleşme olgusunun bir döngü halinde modernizmi geliştirdiği ve bunun bir sonucu olarak postmodernizm kavramının ortaya çıktığı belirtilmektedir. Harvey (2019: 120), modernizmin; savunduğu özgürlük, adalet eşitlik, refah gibi kavramları sağlayamadığı için postmodernizmle hesaplaşması gerektiğini vurgular ve ancak bu hesaplaşmayla postmodernizmin hiç değişmeyen modernizme bir tepki mi, yoksa postmodernizmin modernizmin doğasında barındırdığı postendüstriyel, postkapitalist gibi yeni bir sürecin habercisi mi olduğunun anlaşılabileceğini öne sürer. Sonuç olarak modernizmin bir eleştirisi olarak gelişen postmodernizm, modernizmin Batı kaynaklı ve tek bir hat üzerinde gelişeceği tezine karşı çıkmakta ve modernizmin farklı zamanlarda ve farklı toplumlarda değişik şekillerde yaşanabileceğini savunmaktadır.

4.2.4. Modern Ulus-Devletin Oluşumu

Modern devlet 16. ve 17. yüzyıllarda Kuzey Batı Avrupa’da ortaya çıkmıştır. Ulusal devlet olarak da tanımlanabilen modern devlet Avrupa’da 13. yüzyıldan başlayan kapsamlı bir değişimin ürünüdür. Modern devlet tarih sahnesine mutlakiyetçi monarşi olarak çıkmıştır. Mutlakiyetçi monarşilerin en önemli özelliği ulusal bir devlet olmalarıdır (Oran, 2009: 5; Ökmen, 2005: 22). Ulus ise “Avrupa’daki büyük ve kapsamlı değişim içinde ortaya çıkan bir... toplumsal kolektivitedir.” Modern devlet ise bu toplumsal kategorinin üstünde kendini gösteren siyasal örgütlenmedir (Ökmen, 2005: 22-23).

Modern devletin ilk şekli olan mutlakiyetçi monarşi kapitalizmin gelişim süreci içinde belirmiştir. Bu süreçte devlet deniz aşırı toprakları sömürgeleştirip kendi tüccarlarına ayrıcalık sağlama kendi ulusal ticareti ve üretimi için korumacı önlemler

alma gibi fonksiyonlar üstlenmiştir. Modern devletin en önemli özelliği sermaye birikiminde önemli bir rol üstlenmesidir. Modern devletin siyasi zemininde gerçekleşen sermaye birikimi Sanayi Devriminin yaşanmasına neden olmuştur. Sanayi Devriminin siyasi alandaki sonucu ise mutlakiyetçi monarşinin yerine ulusal egemenlik anlayışına dayanan meşruti monarşi ya da cumhuriyetçi devletlerin kurulmasıdır. Tüm bu gelişmeler liberalizmi de ortaya çıkarmıştır. “Hem bir ekonomik kuram veya düşünce biçimi hem de genel bir felsefi bakış ve düşünme şekli” olan liberalizm (Ökten, 2005: 23), ulus-devlet ve kapitalizmle de yakın ilişki içindedir (Görmez, 2005; Ökmen, 2005).

Modern ulus-devletin inşasında 1648 yılında gerçekleştirilen Westphalia Antlaşmasının ayrı bir önemi vardır. Bu anlaşma ile Avrupa’da süren 30 yıl savaşları sona ermiş ve küresel sistemi kökten değiştiren bir egemenlik anlayışı kurulmuştur. Bu anlaşma ulus-devletin büyük imparatorluklar karşısındaki zaferi olarak anılmaktadır. Ayrıca bu anlaşmayla ortaya çıkan ve eşitlik ve egemenlik anlayışına dayanan uluslararası sistem Westphalian Sistem (Altınay ve Akıncı, 2018: 3) olarak anılmaya başlanmıştır.

Modern dönemin önemli siyasi gelişmelerinden biri de milli devlet yapılanmasına giden yolu açmasıdır. Bu dönemde yaşanan demokratik devrimlerle (İngiliz, Amerikan ve Fransız) iktidar ve meşruiyet algısında değişiklik olmuş ve iktidar meşruiyetini tanrıdan ya da gelenekten değil tamamen halktan almaya başlamıştır (Erdem, 2013c: 95). Bu anlamda modern devletler kendilerini önceki siyasi yönetim biçimlerinden “egemenlik, ülke ve meşruiyet” açısından ayırmışlardır. Bu açıdan egemenlik kavramının berraklaşması önemli bir siyasi gelişmedir (Held ve McGrew, 2014b: 17). Modern devletler belli bir bölge üzerinde kurulan, güç kullanım tekeline sahip, vatandaşlarının rızasına bağlı bir meşruiyetten faydalanan siyasi yapılardır. Tanımlanmış belli sınırlara sahip olmak, kişisel olmayan siyasi iktidar, temsiliyet ve denetlenebilirliğe dayanan meşruiyet algısı, kanun yapma kapasitesi, bütünleşmiş bir yönetim yapısı, yönetim konusunda yoğunlaşmış merkezi idare, düzenli ordular ve sahip olduğu diplomasi (Held ve McGrew, 2014b: 17) bu devletlerin güçlü kaynaklarıdır. Sonuç olarak modern ulus-devlet günümüz siyasi yapılanmasının hâkim örgütlenme biçimidir.

4.2.5. Liberal Teori

Liberalizm “özgürlüğü savunan bir düşünce” olarak tanımlanmaktadır. Liberalizm ticari kapitalizmin ekonomi politikası olan merkantilizme dayalı devletçiliğe bir tepki olarak ortaya çıkmıştır. Kavram, devlet karşısında bireyi ve onun özgürlüğünü savunmaktadır. Liberal siyasi doktrinin öncülüğünü İngiliz siyasi düşünürü John Locke’nin yaptığı kabul edilir. Liberalizm “bireyciliğe dayalı, rasyonel bireylerin siyasal ve ekonomik alandaki hak ve özgürlüklerini güvence altına alan piyasa ekonomisinin doğal işleyişine bırakılarak devletin ekonomiyeye müdahalelerinin en az düzeye indirilmesini” savunmaktadır (Özer, 2015: 109-110). Dolayısıyla rekabete dayalı bir ortamda bireylerin hak ve özgürlüklerinin korunması aslında toplum çıkarlarının da korunması demektir.

Liberal teori son beş yüzyılda dünya sistemi içinde “ortak ve yeknesak” bir yaşam tarzı olarak yaygınlaşan kapitalizmin içinde gelişmiştir. Temelde toplumsal yaşamın iktisadi yönünü ön plana çıkaran bu sistem aynı zamanda kendisiyle uyumlu olan siyasi yapılanmalara da zemin hazırlamıştır. Ulus-devletlerin bugünkü varlığı ve liberal demokrasi dediğimiz birlikte yaşama olgusu tarihsel süreç içinde kapitalist sistemin doğal uzantıları olarak gelişmiştir (Ökmen, 2005: 24). Bu nedenle bu üç unsurun bir bütünün birbirini besleyen, parçaları olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. 17. yüzyıldaki İngiliz iç savaşı ile 18. yüzyılın Amerikan ve Fransız Devrimleri liberal teorinin gelişmesine öncülük etmişlerdir (Ökmen, 2005: 24-25). Böylece liberalizm insan hakları, demokratikleşme ve Sanayi Devriminin temel çerçevesini ve düşünsel tabanını oluşturmuştur.

Liberalizm için en uygun ortam baskı unsurunun bulunmadığı, özgürlükçü ortamdır. Ancak liberal sistemin gerçek manada uygulanabilmesi için kuralları koyacak ve işletecek bir hakeme de ihtiyaç vardır ve bu hakem de devlettir. Liberal felsefede devleti ortaya çıkaran “toplum sözleşmesinin amacı da budur. Sözleşmenin amacı devleti sınırlamak ve kurallara bağlamaktır. Liberal teoride siyasal iktidarın doğal ve zorunlu olarak sınırlı olması gerektiği kabul edilir (Ökmen, 2005: 26). Devletin sınırlandırılması ile ilgili düşüncelerde faydacı teori ağırlıklı bir yere sahiptir. Bu görüşün savunucularından J. S. Mill’e göre devletin toplum hayatına müdahalesi doğru değildir. Bireyler devletten daha iyi iş yaparlar ve iş yaptıkça iş yapabilmek

kapasiteleri de artar. Devlet müdahalesi ise devletin gücünü gereksiz yere artırarak (Ökmen, 2005: 26-27) zarar verir.

Liberalizmin yakın ilişki halinde olduğu kavramlardan birisi de demokrasidir. Demokrasi yönetimin kimin elinde bulunduğunu, liberalizm ise yönetimin ekonomik güç ve yetkilerinin sınırı ile ilgili kavramlardır. Bu kapsamda yönetimin bir tek kişi, bir grup veya bir zümre elinde olması otokrasi; halkın elinde bulunması ve temsilciler aracılığıyla kullanılması ise demokrasidir. Devletin ekonomik alandaki güç ve yetkilerinin sınırlandırıldığı bir düzen Liberalizm; bunun karşısında yer alan devletin ekonomik güç ve yetkilerinin geniş olduğu, sınırsız ya da aşırı devlet müdahalesinin bulunduğu ekonomik düzen ise totalitarizmdir (Özer, 2015: 110). Liberal devlet anlayışının toplumsal ve siyasal alanda gelişmesi için demokrasi tek yönetim şeklidir. Bu açıdan liberalizm ancak demokrasiyle gelişebilir. Liberal demokrasinin uygulanabilmesi bunu mümkün kılacak bir siyasal kültürün varlığına bağlıdır (Özer, 2015: 110). B. Constant Alexis de Tocqueville, J. Bentham ve J.S. Mill eşitlik ve özerklik eksenli düşünceleri ile liberal demokrasiye önemli katkıda bulunmuşlardır. Tocqueville 19. yüzyılda demokrasinin toplum ve yönetim için vazgeçilmez bir yönetim şekli olduğunu ilk kavrayan kişidir. Liberal özgürlük bağlamında düşünce özgürlüğü, kişi özgürlüğü, siyasal özgürlük gibi kavramlara vurgu yapan J. S. Mill halka vurgu yaparak liberal bir hükümetin arkasında liberal bir toplumun bulunması gerektiğini belirtir. Bentham ise “Local Government” kavramını icat ederek etkin bir yönetim için bir yerel yönetim modelini öngören kişidir (Ökmen, 2005: 28).

Liberalizm piyasa mekanizmalarının ve serbest rekabet şartlarının gerçekleştirilmesi için sermayenin ve işgücünün kısıtlanmadan hareket edebilmesini zorunlu görmektedir (Özer, 2015: 111). *Serbest piyasa* ve *serbest rekabet* kavramları liberal teorisinin tam merkezinde yer alan kavramlardır. Serbest piyasa “her bir birey ya da kurumun maksimum kâr elde etmek üzere her türlü mücadeleyi tam bir özgürlükle yapabildikleri ortamı” ifade eder. Bu çerçevede liberal teori kapitalizmi rasyonel ekonomik bireyin çıkarını toplumsal refahı en yüksek seviyeye yükseltme potansiyeline sahip bir sistem olarak kabul eder (Gençoğlu, 2013: 88-89). Ölmezoğulları (1999: 277) ise “sınırlarından kurtulmuş” bir liberalizmle kapitalizmin sorunlarının aşılamayacağını belirtir. Kapitalizmin iddia edildiği gibi hiçbir zaman “serbest piyasa sistemi” olmadığını belirten Ölmezoğulları kapitalizmin taşıdığı riskler

bakımından desteklenebilmesi için “pazar artı devlete” ihtiyaç duyduğunu belirtir ve hatta tekellerin birçoğunun da devlet tarafından oluşturulduğunu ifade eder. Özer (2015:111) de eşitsiz yürütülen rekabet ortamlarında kapitalizmin krizler yaşamasının muhtemel olduğunu belirterek bu krizlerin içinde devletin de yer aldığı “denkleştirici mekanizmalar” mantığı ile çözümlendiğini belirtmektedir. Nihayetinde küreselleşmeye felsefik bir temel sunan liberalizm, savunduğu bireyci ve özgürleştirici politikalarla küreselleşme sürecinin temel ekonomi kuramıdır.

4.3. Küreselleşmeye İlişkin Yaklaşımlar

Küreselleşmeye ilişkin değerlendirmeler genellikle literatürde ikili, üçlü ve dörtlü gruplandırmalar şeklinde karşımıza çıkmaktadır. Ancak birçok çalışma Held ve McGrew’in üçlü gruplandırmasını referans almaktadır. Held ve McGrew’in çalışmalarında küreselleşmeye ilişkin yaklaşımlar aşırı küreselleşmeci (hiperglobalist), kuşkucu (sceptic) ve evrimsel (dönüşümsel-transformationalist) olmak üzere üç grupta toplanmaktadır.

4.3.1. Aşırı Küreselleşmeci Yaklaşım

Aşırı küreselleşmeci dendiğinde Kenichi Ohmae, Francis Fukuyama ve Thomas Freidman akla ilk gelen isimlerdendir. Onlara göre endüstri uygarlığının bir ürünü olan ulus-devlet, küreselleşmeyle birlikte önemini yitirmiştir. Artık küresel piyasa, politikanın yerini almaktadır; çünkü piyasa mekanizması hükümetlerden daha rasyonel çalışmakta ve toplum içinde daha yüksek rasyonaliteye (Çelik, 2012: 61) işaret etmektedir.

Aşırı küreselleşmecilere göre küreselleşme geleneksel ulus-devletlerin karakteristiğini kaybettiği ve küresel ekonomide işlevsiz bir birim haline geldikleri yeni bir dönemdir. Aşırı küreselleşmeciler uluslararası üretim, ticaret ve finans ağlarının küreselleşme sürecinde milli ekonomiler üzerinde baskı kurduğunu ve onların milli yapılarını bozduğunu vurgularlar (Cebeci, 2011: 369).

Kenichi Ohmae gibi aşırı küreselleşmeciler küreselleşmenin karşı konulmaz bir süreç olduğunu ve bir ülkenin ekonomisini korumak ya da yerel kültürü muhafaza etmek için yapılacak politikalarla bunun önüne geçilemeyeceğini belirtmektedirler. Radikaller olarak da adlandırılan aşırı küreselleşmeciler ulusların serbest ticaretin avantajlarından yararlanmaları için işgüçlerini esnek hale getirmeleri ve ekonomik ve

kaliteli mal ve hizmet üreterek kendilerinin üstünlüğe sahip olacakları yeni alanlar yaratmaları gerekmektedir (Sarıtış, 2013:406). Radikallere göre bu süreç küresel ekonomide kaybedenler kadar kazananları da yaratmaktadır. Bu süreçte geleneksel merkez-çevre yapısının yerine geçen, “yeni bir küresel işbölümü” yükselmekte ancak küreselleşmenin sosyal sonuçlarının da hükümetler tarafından “idare edilmesi” gerektiği belirtilmektedir (Çelik, 2012: 62). Bu açıdan aşırı küreselleşmeciler küreselleşmenin büyümek isteyen az gelişmiş yoksul ülkeler için kabul edilmesi gereken bir fırsat (Stiglitz, 2014: 566) olduğunu belirtirler.

Michael E. Porter ve Victor E. Millar küreselleşme ile yaşanan teknolojik devrimin dünya ekonomilerini büyük ölçüde etkilediğini, özellikle maliyetlerdeki önemli düşüşlerin firmaların iş yapma süreçlerinde önemli bir rekabet avantajı oluşturduğunu belirtmektedirler. Robert B. Reich de gelecekte ulusal şirketlerin ve hatta ulusal malların olmayacağını, ekonomilerin nitelik değiştirerek yüksek hacimli ekonomiler yerine yüksek değerli ekonomilerin olacağını söylemektedir (Cebeci, 2011: 369).

Bu grup içinde yer alanlar, homojen bir görünüm arz etmezler. Örneğin neoliberaler, devlet üzerinde piyasanın ve bireysel otonominin başarısını memnuniyetle karşılarken, radikaller içinde yer alan neo-marksistler, çağdaş küreselleşmeyi, baskıcı küresel kapitalizmin temsilcisi olarak değerlendirmektedirler (Çelik, 2012: 60-61). Ancak bu yaklaşımlardaki farklılıklara rağmen, günümüzde artan bir biçimde bütünleşmiş küresel bir ekonomin varlığına ilişkin düşünciyi de paylaşmaktadırlar.

4.3.2. Kuşkucu Yaklaşım

David Held ve arkadaşlarınca küreselleşme kuşkucuları olarak tanımlanan bu grup “küreselleşme karşıtları” olarak da ifade edilebilir. Anthony Giddens ise “küreselleşmeyi baştan sona tartışmalı gören ve küreselleşmeyle önceki dönemlerde mevcut olana herhangi bir katkı yapılmadığını ifade eden bu grup için “şüpheciler” kavramını kullanmıştır. Küreselleşme karşıtı denildiğinde akla ilk gelen isimler Naomi Klein ve Noreena Hertz’dir. Ayrıca Paul Hirst, Graham Thompson, Joseph Stiglitz, Michael Hardt, Antonio Negri gibi yazarlar da küreselleşmeyi eleştiren isimlerdendir (Cebeci, 2011:370).

Kuşkuculara göre aşırı küreselleşmecilerin argümanları temelsiz ve sığdır, çünkü bugün iddia edilen karşılıklı bağımlılıkların artması olgusunun yeni olmadığını hatta 19. yüzyılda imparatorlukların ekonomik ve siyasi bağımlılıklarının bugünkünden daha fazla olduğunu belirtirler. Çoğu solda olan kuşkuculara göre küreselleşme refah sistemlerini ortadan kaldırmak ve devlet harcamalarında kısıntı yapmak isteyen serbest piyasacıların ortaya attığı bir ideolojidir (Saritaş, 2013: 406). Buna göre küreselleşme kavramı birçok şüpheci tarafından “küresel bir serbest piyasa yaratmak ve dünyanın belli başlı ekonomik bölgeleri dâhilinde... neoliberal küresel projeyi meşrulaştırmaya ve haklı çıkarmaya yarayan uygun mit” (Held ve McGrew, 2014b: 12) olarak değerlendirilmektedir.

Kuşkucular ticaret ve yatırım alanında tek bir pazarın olduğu fikrine de karşı çıkmaktadırlar. Bugün “bütünleşmiş bir dünya ekonomisinin var olmadığını, daha çok ülke ekonomilerinden oluşan bir uluslararasılaşmanın söz konusu olduğunu” (Cebeci, 2011: 370) ifade ederler. Bu gruptan bazı düşünürlere göre küreselleşme, “kapitalizmin savaşı olmayan yeni işleyiş mantığı ya da jeo-ekonomik emperyalizm” olarak değerlendirilirken; Chomsky gibi bazı ünlü düşünürler de küreselleşmeyi “kâr peşinde koşan mega işletmelerin, totaliter kurumların tiranlığı” olarak nitelemişlerdir (Çelik, 2012:62).

Hirst ve Thompson’a göre küreselleşme yeni bir olgu değildir. Onlara göre, bazı açılardan şu anki uluslararası ekonomi 1870–1914 arasında var olan ekonomiden (Belle Epoque- altın çağ ekonomisi) daha az bütünleşmiştir. Hirst ve Thompson’a göre gerçek ulus ötesi şirkete az rastlanır. Çoğu şirket ulusal temellidir, Gerçek uluslararası şirketlerin büyümesi konusunda önemli bir değişim görülmemektedir. Sermaye hareketliliği, gelişmiş ülkelere doğru yoğun bir yatırım ve istihdam akışına sebep olmamaktadır ve üçüncü dünya ülkeleri hem yatırım hem de ticaret açısından hep kenarda kalmaktadırlar. Doğrudan yabancı yatırım akışı daha çok gelişmiş endüstri ülkeleri arasında gerçekleşmektedir. Dünya ekonomisi küresel olmaktan uzaktır. Ticaret, yatırım ve finansal hareketler daha çok Avrupa, Japonya, Kuzey Amerika üçgeninde gerçekleşmektedir. Ayrıca küresel piyasalar hiçbir şekilde düzenlenemez ve denetlenemez de değildirler (Hirst ve Thompson, 2014: 123-124).

Küreselleşme karşıtlarından biri olan Dani Rodrik de (2014: 448-450) küresel piyasa ile toplumsal istikrar arasında gerilimin giderek arttığını ve bu gerilimin şu üç

nedenden kaynaklandığını belirtir. Birincisi; ticaret ve yatırımın önündeki engellerin kaldırılması uluslararası sınırları aşabilen gruplarla aşamayan gruplar arasında eşitsizliğe sebep olmaktadır. İkincisi; ülkelerin kendi içinde uygulayacağı kurallarla kurumlar arasında gerçekleştirilmesi gereken düzenlemeler çatışmalara sebep olacaktır. Üçüncüsü de hükümetlerin sosyal güvenliğin sağlanması konusunda giderek yetersiz hale gelecek olmalarıdır. Rodrik’e göre bu hususlar toplumsal bütünleşmenin önünde engel oluşturmaktadırlar.

Küreselleşme olgusuna farklı yaklaşan düşünürlerden biri de Falk’tır. Falk küreselleşmeyi “yırtıcı” olarak nitelemektedir. Falk “yırtıcı küreselleşme yaklaşımı ile küreselleşmenin insani olmayan boyutunu eleştirmektedir ve kendisini “üçüncü dünyacı” veya “kör” ideolojik karşıtlardan da ayırmaya çalışmaktadır. Bunun için küreselleşmenin “tepeden” değil “aşağıdan” gelmesi gerektiğini savunmaktadır. Falk “yırtıcı küreselleşme” olgusunun insani değerleri yıprattığını belirterek (Aydeniz, 2012: 1020) bu sürecin tersine çevrilmesi gerektiğini savunmaktadır.

Küreselleşme karşıtlarının hemen hepsinin savunduğu tez ise küreselleşme sürecinde yoksul ülkelerin gittikçe yoksullaştığı, zengin ülkelerin de gittikçe zenginleştiği yönündedir. Bu kapsamda küresel eşitsizlik küreselleşmeye ilişkin eleştirilerin de kaynağını oluşturmaktadır (Held ve McGrew, 2014a: 499). Konuya bölgesel kurumlar/bloklar düzeyinde bakıldığında ise örneğin Avrupa ülkeleri gelir düzeylerinin birbirine yaklaştığı, Afrika’nın uzaklaşma trendinde olduğu, yoksul Afrika’nın daha da fakirleştiği gözlemlenmektedir. Latin Amerika için net bir şey söylenemezken Türkiye’nin de aralarında bulunduğu birçok ülkenin durumu ise ortada değerlendirilmektedir (Çelik, 2012: 63). Yükselen bir ekonomi olarak Asya kıtasının bu yaklaşma kulübünde görünmesi ise Asya’da yeni sanayileşmiş ülkelerin yer almasına bağlanmaktadır. Sonuç olarak; küreselleşme toplumsal gelişimin sağlanabilmesi açısından büyük bir potansiyele sahip olmasına karşın; elverişsiz iç yapılardan dolayı birçok ülke uluslararası alanda diğerlerinin kontrolüne açık bir hale gelmektedir. Öte yandan insanların büyük çoğunluğu kendi yaşam çevresini etkileme yeteneğine sahip değilken, küreselleşme sürecinde ironik bir şekilde uluslararası arenayı etkileyebilme yeterliliğine sahip etkin bir birey olarak değerlendirilmektedir. Küreselleşmenin lokomotifleri olan teknolojik gelişmeler ise dünya nüfusunun çok az bir kısmına ulaşmaktadır ve nihayet ticari yatırımlar çoğalmasına karşın dünyanın en

yoksul ülkelerinin birçoğu bu zenginliğe ulaşamamaktadır (Bertucci ve Alberti, 2003: 7). İşte küreselleşme olgusu da çoğunlukla bu sonuçlarından dolayı eleştirilmektedir.

4.3.3. Dönüşümcü Yaklaşım

Dönüşümcü tezi savunanlar arasında; Rosenau, Giddens, Scholte ve Castells bulunur. Dönüşümcüler dünya düzenini şekillendirecek sosyal, politik ve ekonomik değişimlerin merkezinde küreselleşmenin olduğunu belirtirler. Dönüşümcülere göre, küreselleşme çelişkilerle dolu tarihsel bir süreçtir, bu nedenle küreselleşme sürecinde yaşanan değişimin yönü de tahmin edilemez. Dönüşümcüler küreselleşmeye küresel uygarlık veya küresel piyasa bağlamında da bakmazlar. Dönüşümcü yaklaşım; küreselleşme olgusunun büyük ölçüde konjonktürel olduğunu, bu nedenle içinde bazı çelişkiler barındırdığını savunur (Cebeci, 2011: 372). Dönüşümcü görüş, aşırı küreselleşmecilerin tersine dünyayı tek bir toplum olarak görmez, bazı toplumların birbirine benzeştiğini, bazılarının ise gittikçe daha marjinal hale geldiklerini ifade ederler.

Dönüşümcüler hem şüphecilere hem de aşırı küreselleşmecilere karışırlar. Dönüşümcülere göre küresel ilişkilerin boyutu, hızı ve yoğunluğu eşi görülmemiş bir noktaya ulaşmıştır. Küresel ağlar önceki siyasi ve askeri egemen kurumlara nazaran daha geniştirler ve hızla ilerlemektedirler. Dünyada yaşanan bu değişiklikleri önemsizmiş gibi ele almak yanlıştır. Bununla birlikte bu değişikliklerin neyi getireceğini kestirmek de mümkün değildir. Dönüşümcüler bu süreçte değişen toplumsal yapıya da işaret etmekte ve 19. ve 20. yüzyılın modernitesini karakterize eden toplumsal yapıların ötesine geçildiğini ve bu duruma postmodernite, küresel modernite veya ağbağ toplumu gibi her ne ad verilirse verilsin bu süreçlerin bir gerçeklik olarak yaşandığını belirtmektedirler (Sarıtaş, 2013: 406). Giddens gibi dönüşümcüler de küreselleşmeyi sadece ekonomik açıdan değil, daha kapsamlı terimler açısından da değerlendirmek gerektiğini belirtmektedir. Bu bağlamda Giddens küreselleşmeyi “modern toplumların dünya düzenini yeniden biçimlendiren hızlı toplumsal, siyasal ve ekonomik değişimlerin gerisindeki temel itici güç olarak” tanımlamaktadır (Sarıtaş, 2013: 407).

Dönüşümcülerden olan Castells (2014a: 510-518) ise yaşadığımız bin yılın dönemecinde tüm dünyada artan sosyal eşitsizlik ve dışlanmanın bilgi temelli gelişimin yükselişiyle ilgili olduğunu belirtir. Yoksulluk, toplumsal dışlanma, az

gelişmişlik gibi eşitsizliklerin küresel bilgi kapitalizminin bir sonucu olduğunu belirten Castells, bu durumu “dördüncü dünyanın yükselişi” olarak tanımlar. Castells’in tarif ettiği bu dördüncü dünya daha çok yine küreselleşmenin lehine geliştiği gelişmiş Kuzey ve Batı ülkelerini işaret eder ki; bu durum yine zengin ülkeler lehine gelişen küreselleşmenin yaratacağı uçurumun daha da derinleşeceği anlamına gelmektedir.

Sonuç olarak küreselleşme sürecine eleştirel yaklaşan kuşkucu yaklaşıma göre, küreselleşme insanlığın başlangıcına kadar gitmektedir. Kuşkucu yaklaşıma göre 1890’lardan daha az bağımsız dünya düzeni vardır. Küreselleşmenin itici gücü bu yaklaşım için devlet ve piyasalardır. Aşırı küreselleşme yaklaşımı taraftarları ise, küreselleşmenin itici gücünün kapitalizm ve teknoloji olduğunu belirtirler ve küreselleşmenin tarihsel sürecini 15. ve 16. yüzyıl aralığından başlatarak incelerler. Küreselleşme ile yeni bir çağın yaşandığı bu çağın hâkim özelliklerinin küresel kapitalizm, küresel yönetim ve küresel sivil toplum olduğunu belirtirler. Dönüşümcü yaklaşıma göre ise ulus-devletin gücü zayıflamıştır. Dönüşümcü yaklaşım tarihsel değerlendirmelerini 20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren gözlenen teknolojik gelişmelerin yansımalarıyla ele alır ve küreselleşmenin etkilerinin belki de henüz tam olarak yansımadığını belirtir (Cebeci, 2011: 382-383). Dönüşümcü yaklaşım tarihsel olarak emsalsiz bir karşılıklı bağımlılık seviyesine ulaştığını ve devlet otoritesini ve dünya politikasını dönüştüren bir küreselleşme olgusu yaşandığını belirir.

4.4. Küreselleşmenin Jeopolitik Konumlanması

Küreselleşme bir takım ekonomik ve siyasi dönüşümlerin yarattığı bir süreç olarak ortaya çıkmıştır. Bu süreç birçok sebebe bağlı olsa da kaynağını esasen Sanayi Devriminden almıştır. Sanayi Devriminin yarattığı ekonomik, siyasal ve toplumsal dönüşüm küreselleşme olgusuna yön vermiş ve hızla gelişen bir olgu olarak küreselleşmenin kendi içinde farklı ilişki sistemleriyle farklı konumlanma stratejileri geliştirmesine neden olmuştur. Bu durum bir anlamda küreselleşmenin temel lokomotifleri olan sermayenin ve rekabet ortamının yarattığı koşulların bir sonucu olarak gelişmiştir. Bu kapsamda küreselleşme; sermayenin, teknolojinin, insan kaynağının, pazar koşullarının ve rekabet ortamının yönlendirmesiyle konumlanmasını yapılandırmıştır. Bu bağlamda temelde merkez-çevre ilişkisi üzerine gelişen

küreselleşme; bölgeselleşme, yerelleşme ve karşılıklı bağımlılık örüntüleri çerçevesinde varlık göstermektedir.

4.4.1. Küreselleşme ve Merkez-Çevre İlişkisi

Galtung'un *yapısalcı emperyalist* teorisine göre dünya sistemi merkez ve çevre denilen iki grup ülkeden oluşmaktadır. Bu gruplama ülkelerin içyapısına da uyarlanabilir. Galtung'a göre yapısal şiddet merkez-çevre ya da metropol-uydu ilişkisinden kaynaklanmaktadır. Bu ilişki *hegemonik ve emperyalist* bir nitelik taşır. Bu ilişkinin sistemi merkez ülkenin merkezi ile çevre ülkenin merkezi arasındaki çıkar ilişkisine dayanır. Galtung'a göre emperyalizm “merkez ülkelerin çevre ülkeler üzerinde inşa ettiği hegemonya sonucu oluşan çıkar farklılaşması”dır (Aydeniz vd., 2012: 1017).

Galtung'a ek olarak Wallerstein “Merkez-Çevre” kuramına “Yarı-Çevre” kavramını ekleyerek kuramı genişletmiştir (Aydeniz vd., 2012: 1018). Wallerstein 16. yüzyıldan itibaren gelişen dünya ekonomisinin eşitsiz bir işbölümüne dayandığını ve bu sistemde merkez-çevre yapılanması çerçevesinde üretim ve gelirin eşitsiz dağıtıldığı bir yapı olduğunu öne sürmektedir. Dünya ekonomisinde eşitsiz işbölümünden dolayı sermaye merkezde birikmekte ve bu sermaye çevreden merkeze transfer edilmektedir. Bu da çevre ülkeleri zayıflatmakta ve güçsüz bırakmaktadır. Dünya ekonomisindeki merkez-çevre temelindeki bu ekonomik kutuplaşmanın bu ülkeler arasında gerginlik yaratma potansiyeli olduğuna değinen Wallerstein (Eralp, 2005b: 145-146) bu süreçlerin yarı-çevrenin oluşmasına zemin hazırladığını belirtmektedir.

Yarı-çevre ülkeleri taşıdıkları merkez ve çevre özellikleri nedeni ile zaman içinde merkez ya da çevre ülkelere dönüşebilmektedirler. Buna göre dünya tarihsel sistemi dönüşümseldir ve 40-50 yılda bir durgunluk veya üretkenlik geçirerek dönüşüme uğramaktadır. Bu dönemlerde üretim biçimleri ve ilişkileri yeniden yapılandırılmaktadır. İşte bu dönemler hegemonik dönemleri ifade etmekte ve hegemonik güçler de bu dönemlerde değişebilmektedir. Bu yaklaşıma göre ise üç hegemonik güçten bahsetmek mümkündür (Aydeniz vd., 2012: 1018): Bunlar; 18. yüzyılda Hollanda, 19. yüzyılda İngiltere ve 20. yüzyılda da ise Amerika'dır.

Merkez-çevre ilişkisini anlatan bir başka kuram da “Kuzey-Güney” yaklaşımıdır. Neo-marksistler tarafından savunulan bu yaklaşıma göre az gelişmiş

Ülkelerin geri kalmışlığının nedeni kapitalist dünya sistemi ve bu sistemin sömürüye dayalı üretim yapısıdır. Bu yaklaşımda Kuzey lkeleri gelişmiş lkeleri Güney lkeleri ise geri kalmış ülkeleri ifade etmektedir (Aydeniz vd., 2012: 1018). Bu iki kutup arasındaki ilişki Kuzey lkelerinin lehine gelişen asimetrik bir ilişkidir.

Küreselleşmenin itici kuvvetlerinden birisi olarak değerlendirilen modernleşme teorisi az gelişmiş evre ülkelerin, gelişmiş Batının geçtiği süreçleri yaşayarak modernleşebileceğini ne sürmektedir. Merkez-evre kuramı konuya evre ülkeler açısından yaklaşarak az gelişmiş ülkelerin Batıdan farklı bir gelişim gösterdiklerini belirtmektedir. Bu kurama göre evre ülkelerin tüm yapı ve kurumları aynı anda modernleşemez. Geleneksel yapıya ait kurumların bir kısmı toplumsal yapıyı ve bütünü korumak için tampon işlevi görmektedir. Tampon kurumlar eski ile yeni arasında yaşanan farklılaşma sürecinde toplumsal sürekliliği ve bütünlüğü korurlar (İçli, 2001: 167). Dolayısıyla tüm toplumlar aynı anda aynı gelişmişlik seviyesini gösteremezler. Bu durum ise bir gelişmişlik farkı yaratarak ekonomik ve toplumsal yapıya yansır ki günümüz küreselleşmesi de bu yönde bir örüntü sergilemektedir.

4.4.2. Küreselleşme ve Karşılıklı Bağımlılık İlişkisi

Küreselleşme, toplumların birbirine karşılıklı bağımlılıklarını anlatan bir süreçtir. Küreselleşme sürecinde tüm faaliyetler karşılıklı etkileşim içinde gerçekleştirilir. Bu yönüyle küreselleşme karşılıklı uluslararası faaliyetlerin yoğun olduğu bir süreci anlatır (Cope vd., 1997: 445). Uluslararası ilişkiler teorisyenleri “karşılıklı bağımlılık” terimini “siyasal küreselleşme eğilimi”ni tanımlamak için kullanırlar. Bu kapsamda karşılıklı bağımlılık; bir devletin iç politika faaliyetlerinin diğer ülkelerde de etkili olması ve buna bağlı olarak ulus-devletler arasında gelişen bir politika ilişkisi (Barrow ve Keck, 2017: 4) olarak tanımlanmaktadır. Nihayetinde günümüzde bir ülkenin tek başına çözemeyeceği sorunların olduğu göz önüne alındığında ulus-devletin uluslararası ve uluslar üstü bir alanda işbirliği yapması gerektiği ihtiyacı da ortaya çıkmaktadır.

Küreselleşmenin modernliğin bir devamı hatta son şekli olduğuna ilişkin görüşler bir yana tıpkı modernlikte olduğu gibi küresel sürecin de ülkeler arasında ekonomik ve siyasi bağımlılık yarattığı, özellikle endüstriyel kapitalizmin postkapitalizme evrilmesiyle karşılıklı bağımlılığa dayalı yeni bir dünya düzeninin

kurulmaya çalışıldığı ileri sürülmektedir (Duman, 2011: 670). Bu düzende özellikle meta üretiminde her bir parçanın belli bir yerde üretilmesi bu bağımlılığı kaçınılmaz kılmaktadır. Bu bağımlılığın sonucu olarak en gelişmiş ülkelerde dahi insanlar dışarıdan getirilen mallara ihtiyaç duymaktadırlar (Acs vd., 2001: 240; İçli, 2001: 165). Bu koşulların bir sonucu olarak küreselleşmeyle birlikte gerek üretim gerekse tüketim sürecinde karşılıklı bağımlılık kaçınılmaz hale gelmektedir.

Karşılıklı bağımlılık ilişkisinde değinilen konulardan biri de bu ilişkinin siyasal alanda yarattığı sonuçlardır. Özellikle 1980 sonrası artan karşılıklı bağımlılık ilişkisinin yine bu dönemde artmaya başlayan küreselleşme söylemlerinin etkisiyle ulusal egemenlik ve tam bağımsızlık anlayışını ciddi almamda zorladığı ileri sürülmektedir. Hatta karşılıklı bağımlılık ilişkisinin sadece ekonomik alanda değil kültür, hukuk gibi diğer alanlarda da yaşandığı ve bu alanların uluslararası etkileşimlere açık olması nedeniyle ulusal kültürlerin saflık iddiasının iyice yitirildiği belirtilmektedir (Erdoğan, 2017: 1-2). Bununla birlikte dünya çapındaki bu değişiklikler ulus-devletleri hem başka devletler ve küresel kurumlarla işbirliği yapmaya hem de kendi otoritelerinden uzaklaşarak uluslararası normlara uymaya zorlamaktadır. Bu gelişmelerin bir sonucu olarak artık ulus-devletler kendi ülkelerinde geliştirilen hukuk kurallarının yanında insan hakları, uluslararası ticaret gibi konularda küresel organların geliştirdiği uluslararası hukuk kurallarını da uygulamak zorunda kalmaktadırlar.

Held ve McGrew (2014: 10), küreselleşmenin “rastgele karşılaşmalardan ziyade sağlam bir şekilde yerleştirilmiş ve devamlılık arz eden dünya genelindeki karşılıklı bağımlılık örüntülerine” dayandığını belirtirler. Bu yaklaşıma göre çok uzaklarda yerelde meydana gelen bir olay yurt içi çok ciddi sonuçlar doğurabileceği gibi yerel ölçekteki bu olay küresel ölçekte de çok ciddi sonuçlar doğurabilmektedir. Giddens (2014: 81) aynı kanaatten hareketle yerel ve küreselin çok uzakta olsalar da birbirlerini etkileyeceğini ve bu durumun yarattığı ilişki türünün “yerel dönüşüm” olarak tanımlanması gerektiğini belirtmektedir.

Karşılıklı bağımlılık ilişkisine yönelik bir başka değerlendirme de liberal kuramcılardan Nye ve Keohane’ye aittir. Nye ve Keohane değişen uluslararası ortamda en önemli etkileşim tarzının karşılıklı bağımlılık ilişkisi olduğunu belirtirler. Karşılıklı bağımlılık ilişkisi basit bir ilişki olmayıp her iki taraf için de bağlayıcıdır.

Bu durum da tarafların özerkliğini *sınırlayıcı* bir etki yaratmaktadır. Karşılıklı bağımlılık ilişkilerinin artması ise *ulus ötesi* aktörlerin etkilerinin artması ile gerçekleşen bir durumdur. Buna göre uluslararası sistemde ulusların içinden büyüyerek öbür ulusun içine yönelen ulus ötesi aktörler gelişmektedir. Böylece bu aktörler başta ekonomi olmak üzere birçok alana yayılarak uluslararası sistemde karşılıklı bağımlılığı yaratmış olmaktadırlar (Eralp, 2005b: 149).

Karşılıklı bağımlılığa ilişkin bir başka yaklaşım da Wallerstein’a ait olan “Modern Dünya Sistemi Analizi”dir. Bu kurama göre devletlerin davranışları dünya sisteminin yapısı ve onun süreçleri tarafından belirlenmektedir. Yani dünya ekonomisi denen tek bir iktisadi yapı vardır ve devletlerin dış politika davranışları da bu yapıya nasıl dâhil oldukları ve bu yapıdaki yeri ve rolleriyle belirlenir. Ayrıca bir ülkenin dış politikasını anlayabilmek için dünya ekonomisinde nasıl ve ne kadar yer aldığı kadar, dünya ekonomisinin o anda içinde bulunduğu sürecin de değerlendirilmesi (Tayfur, 2005: 100-101) gerektiği belirtilmektedir.

Sonuç olarak küreselleşmenin her şeyden önce karşılıklı bir etkileşim süreci olduğu düşünüldüğünde, karşılıklı bağımlılık ilişkisinin doğal olarak gelişmesi gereken bir süreç olduğu anlaşılmaktadır. Bu ilişkiyi dikkate değer kılan şey ise onun küreselleşme sürecinde hele ki günümüzde rastgele bir ilişkiden ziyade *yapılandırılmış* bir ilişki niteliğine dönüştürülmesidir. Bu durum ise küreselleşme sürecinin öyle alelade kendiliğinden işleyen bir süreç olmadığını göstermektedir.

4.4.3. Küreselleşme ve Bölgeselleşme

Küreselleşmeyle birlikte öne çıkan kavramlardan biri de bölgeselleşmedir. Küreselleşme ve bölgeselleşme yeni bir dünya dizininin oluşumunda birbirini değiştiren ve tamamlayan süreçler olarak görülmektedir. Bu yönüyle bölgeselleşme çok-taraflılığa doğru bir eğilimi ifade eder (Hettne, 2014: 424). Bölgecilik, bir süper devlet oluşturarak onun ulusal devletlerin yerine geçmesi demek değildir. Ancak bölgesel oluşumlar, önemli alanları kapsayacak bir takım bölgesel yönetim kurumları oluşturarak ulusal yönetimleri giderek önemsiz kılacak bir etkiye de sahiptirler (Ökmen ve Canan, 2009: 144).

Bölgeselleşmenin ne olduğuna dair çeşitli tanımlamalar yapılsa da temelde birbirine zıt üç model çerçevesinde geliştiği söylenebilir. Bunlar: serbest ticaret rejiminin muhtemel sonlanmasından kaynaklanan mega pazarlar; ülkelerin jeopolitik

konumlarına bağılı olarak bazen rekabet eden bazen de yan yana gelen askeri-siyasal güç blokları; diğeri ise yükselen bölgelerdeki içsel dinamiklerden kaynaklanan bölgeselleşme sürecidir (Hettne, 2014: 425). Tüm dünyada önem kazanan bölgeselleşme birçok alanda kutuplaşmanın da yaşanmasına neden olmaktadır. Ekonomik amaçla kurulan bu blokların blok dışındaki ülkelere ve pazarlara karşı koruyucu politikalar uygulamaları çoğunlukla küresel ekonomik bütünleşme için bir engel olarak değerlendirilmektedir (Özer ve Ayhan, 2018: 218). Held vd. (2014: 89) ise küreselleşmenin yerel, bölgesel, uluslararası oluşumlar gibi mekânsal olarak sınırlı yapılarla zıt bir pozisyonda değil dinamik ve girift bir duruş içinde olduğunu belirtirler. Bu açıdan bölgeselleşme gibi süreçlerin küreselleşmenin derinleşmesini sağlayarak küreselleşme için gereken ekonomik, toplumsal ve fiziksel altyapıları yaratabileceklerini ifade etmektedirler.

Kapitalizm küresel dönemde iki temel eğilim olan “bölgeselleşme” ve “yayılma” eğilimi üzerinden örgütlenmektedir. Bu eğilime uygun olarak Avrupa Birliği (AB), Kuzey Amerika Serbest Ticaret Anlaşması (NAFTA), Güneydoğu Asya Uluslar Birliği (ASEAN), Orta Avrupa Serbest Ticaret Anlaşması (CEFTA), Orta ve Güney Amerika Ortak Pazarı (MERCOSUR) gibi bölgesel entegrasyonların sayısı hızla artmaktadır. Bu girişimlerin temel amacı bölgesel kalkınma ve küresel düzeyde rekabet gücünü kazanmak olmasına karşın sözü edilen bu blokların homojen bloklar olduğunu düşünmek de yanıltıcıdır. Doğan (2019: 41), kapitalist hiyerarşinin bu blokların içerisinde de belirgin bir şekilde hissedildiğini belirterek, örneğin, AB içerisinde Almanya’nın, NAFTA içerisinde de ABD’nin birer emperyalist güç olarak blok içerisinde hegemonik bir role sahip olduklarını ifade eder ve bölgesel bloklaşmaların yeni rekabet biçimlerine işaret ettiğine vurgu yapar.

Konu, az gelişmiş ülkeler açısından değerlendirildiğinde ise küresel kapitalizmin bölgeselleşme ve yayılma süreçlerinin entegrasyon söylemi ile varlık bulmaya çalıştığı görülmektedir. Ayrıca neoliberal sistemin uygulanması, küresel entegrasyonun bir önkoşulu olarak değerlendirilmektedir. Bu bağlamda bölgesel entegrasyon girişimlerinin, az gelişmiş ülkelerin küresel kapitalizme eklemlenmesinin temel bir mekanizması olduğunu (Doğan, 2019: 42) belirtmek yanlış olmayacaktır. Bununla birlikte bölgesel kuruluşlara üye olan ülkelerin topluluk mevzuatına uyum ve entegrasyonu da ayrı bir sorundur. Örneğin, Avrupa ülkelerinin her birinin

küreselleşme anlayışı farklıdır. İşte bu farklılığı korumak için her bir ülke kendi yerelliğini ve kimliğini koruyarak “Avrupalılaşıma” sürecine dâhil olmaya çalışmaktadır (Özer ve Ayhan, 2018: 218). Çelik (2012: 63) ise bölgeselleşmenin *koruyucu* yanına değinmekte ve küreselleşmenin yarattığı şiddet olayları karşında bölgeselleşmenin ulusal güvenliği sağlamak için bir alternatif olarak geliştirildiğini belirtmektedir.

Sonuç olarak bölgeselleşme faaliyetlerinin başlatılmasında AB önemli bir rol oynamıştır ve günümüz gelişmeleri değerlendirildiğinde onunla sınırlı kalmayacağı da görülmektedir. Günümüzde bölgecilik faaliyetlerinin küçük-minik alanları kapsayacak şekilde genişlediğini söylemek de mümkündür. Sovyet İmparatorluğu’nun dağılmasından sonra Orta Asya’da Türk devletleri tarafından oluşturulan bölgecilik faaliyetleriyle yine Sovyet İmparatorluğu’ndan ayrıldıktan sonra Baltık Bölgesinde oluşturulan bölgecilik faaliyetleri buna örnektir. Sonuç olarak bölgecilik kaçınılmaz bir durum gibi görünmektedir (Ökmen ve Canan, 2009: 144). En azından yakın gelecek için bu bölgelerin ulus-devletlerin yerini almayacağı ancak onun çevresini kuşatarak alanını daraltacaklarını söylemek mümkündür.

4.4.4. Küreselleşme ve Yerelleşme

Küreselleşme, bir döngü olarak karşılıklı eğilimlerle gelişen *diyalektik* bir olgudur. Bu nedenle bir yandan bütünleşerek büyürken bir yandan da parçalanarak küçülen bir süreci içermektedir. Bu yönüyle doğal olarak “küresel”in karşısında “yerel” oluşumlar” yer alır. Bu özelliğinden dolayı küreselleşme; yerel, ulusal ve bölgesel koşullara bağlı olarak içinde hem “tek düzeliği” hem de “çok çeşitliliği” barındırır (Cope vd., 1997: 446). Bu durum ise, kamu yönetiminde küreselleşme olgusuna çeşitli açılardan bakılması ihtiyacını vurgular.

Küreselleşme olgusu devamlılığını sürdürebilmek için kendisi gibi başat bir kutba da ihtiyaç duyar. Bu aşamada yerel oluşumlar küresel karşısında onu zorlayan ve kendi değerlerini savunan yapılar olarak ortaya çıkar. Birbirini dönüştürerek ilerleyen bu yapılar sürecin her aşamasında da birbirini inşa ederler. Dolayısıyla küreselleşmenin olduğu her yerde yerelleşmenin de olduğunu söylemek mümkündür. Günümüz küreselleşmesinde ise yerellik ve yerelleşme eğilimlerinin giderek yükseldiği ve küreselleşmenin ideolojik felsefesi olan moderniteye karşın postmodern eğilimlerin ortaya çıktığı görülmektedir (Görmez, 2005: 13). Yerelleşmeyi

destekleyen bu akımın küreselleşmeyle ortaya çıktığı dikkate alındığında ise küreselleşme ve yerelleşmenin birbirinin tamamlayıcısı olduğu anlaşılmaktadır.

Held ve McGrew (2014: 10) yerel-küresel ilişkisinde, yerelin küresel ve bölgeselin içinde gömülü olduğunu belirtirler. Giddens (2014: 81) ise küreselleşmenin diyalektik bir olay olduğunu belirterek toplumsal ilişkilerin çok yönlü artışının bir sonucu olarak yerel kavramına değinmektedir. Bu açıdan karşılıklı bağımlılık ilişkisinde olduğu gibi dünyanın çok uzak yerlerinde yaşanan bir değişimin başka yerlerdeki yerel olaylar üzerinde de etkili olabileceğini, benzer şekilde yerelde alınan bir kararın da küresel ölçekte etki yaratabileceğini belirtmektedir.

Görmez (2005: 15), yerelliğin insanların küreselleşen dünyada *kendi köklerine* ihtiyaç duymalarından kaynaklandığını belirtir. Görmez'e göre dünyanın küreselleştiği bir ortamda insanlar kendilerini kendi anlayacakları bir biçimde tanımlama ihtiyacı duymaktadırlar. Yerelleşme olgusu da tam da bu duruma imkân tanımaktadır. Şallı (2005), “batılı değerlerin tahakkümü ve emperyalizmin yeni aşaması” olarak anlaşılan küreselleşmenin bizatihi kendisinin bu durumu besleyen bir olgu olduğunu belirtir. Yine Görmez yerelleşme hareketlerinin küreselleşme sürecinde yaşanan bölgeselleşmeye bir tepki olarak doğduğunu belirtir. Yerelleşme mili devletler açısından kendi kültürünü korumanın bir aracı iken diğer taraftan “etnik mikro milliyetçilik” akımlarına da yol açarak milli devletleri tehdit eder bir hale de gelmektedir (Görmez, 2005: 15). Yerelliğin bu iki yanına vurgu yapan Görmez bu süreçte milli devletlerin yine bu yapılar tarafından sıkıştırılmaya çalışıldığına dikkat çekmektedir.

Çelik (2012: 65), ise yerelliğin işlevsel kullanımından bahisle küreselleşme sürecinde yerel niteliklerin önemine dikkat çekmektedir. Çelik yerel avantajların etkin kullanımının ulusal ve küresel ilişkilerin güçlenmesine hizmet edeceğini, bu nedenle yerelleşmenin bilinçli politikalarla küresel ve ulusal ilişkilerle uyumlu bir biçimde senkronize edilmesi gerektiğini vurgulamaktadır.

Chomsky, dönüşümü zorunluluk olarak görmekte ve yerelleşme ile insanların karar alma süreçlerine yerinden katılacağına değere vurgu yapmaktadır. Buna göre, yeni toplum modelleri yaratma entelektüel bir zorunluluk olup bunun için idari yapıların da âdem-i merkezileşmesi gerekmektedir. Öte yandan kararların dünya ölçeğinde alınmasının yükselen değer haline geldiği bir toplumda yaşadığımızın da

bilincindedir. Ancak refahı daha eşit bir biçimde paylaştırabilmek için, daha fazla merkezileşmenin zorunlu olabileceği durumlarla da karşı karşıya kalılabileceğini belirten Chomsky, âdem-i merkezileşmeden yana olduğunu ifade ederken bunun mutlak bir ilke olmadığını da altını çizmektedir. Chomsky mutlak bir çözüm olmamakla birlikte insani değerler çerçevesinde yürütülen âdem-i merkezileşmenin (Kara, 2020: 227) etkin sonuçlar doğuracağını belirtmektedir.

Kloos'a göre; küresel ve yerel arasındaki ilişki diyalektiktir. Küreselleşme ve yerelleşme arasındaki gerilim, yerelleşmenin odağındaki yerel yönetim ve yerel demokrasiyi tartışmaya açmaktadır. Gramliche; yerelleşme yaklaşımının, ulusal düzeyde politika değişikliklerini test etmede laboratuvar olarak hizmet edebileceğini (Kara, 2020: 225-227) belirtmektedir. Özellikle küreselleşme sürecinde yerelleşme; demokrasi ve yönetimin geliştirilmesi açısından önemli bir role sahiptir. Sonuç olarak küreselleşme ve yerelleşme olgusu birbirini destekleyen ve süreç içinde birbirine evrilen yapılardır. Her ne kadar birbirinin zıddı gibi görünseler de bu yapıların birbirinden tamamen kopuk ve bağımsız oldukları düşünülemez.

4.5. Küreselleşmenin Dinamikleri

Küreselleşme literatürde çokça tartışıldığı üzere yeni bir olgu değildir. Bu kapsamda küreselleşmenin dinamiklerinin tarihsel çerçevede ve ekonomik, sosyal ve siyasal olaylar üzerinden okunması gerekmektedir. Yaşandıkları dönemin koşulları hakkında bilgi içeren bu süreçler küreselleşmenin geleceğine ilişkin bir değerlendirmede bulunabilme potansiyeline de sahiptirler. Bu nedenle küreselleşmenin dinamiklerinin bu bakış açısıyla değerlendirilmesi yerinde olacaktır. Bu bölümde küreselleşmenin dinamikleri olarak önemli tarihi gelişmeler bağlamında Sanayi Devrimi, 1929 bunalımı, Yeni-Sağ ideolojinin gelişmesi, bilimsel devrim ve sermayenin hareketliliği konuları ele alınacaktır.

4.5.1. Sanayi Devrimi

Tarihsel ve toplumsal gelişmeler devletlerin sahip olduğu ekonomik gücün onları dünya siyasetinde de güçlü kıldığını göstermiştir. Ekonomik güce sahip olan devletler siyaseten de güçlü olduklarından küresel sistemin tesisi ve işletilmesinde söz sahibi olmuşlardır. Bu gelişmeler ışığında tarihte üç devrim yaşanmıştır. Bunlar; *tarımsal, endüstriyel ve bilimsel* devrimlerdir.

Bu devrimlerden ilki olan *tarım devrimi*yle insanlar yerleşik hayata geçmiş ve kültür ve medeniyet gibi toplumsal yaşama ilişkin değerler bu süreçte gelişmeye başlamıştır. Avcılık ve toplayıcılıkla geçinen ilkel toplumlar üretim etkinliklerinde ticari bir kazançtan ziyade ortak tüketim ve paylaşımı esas almışlardır. Bu dönemde mal biriktirme söz konusu olmadığından üretim araçlarının fiili denetimini elinde bulunduracak ve onlar üzerinde hegemonya kuracak bir sistem de yoktur. Bu toplumlarda ihtiyaç fazlası malların bölüşümü esastır. Avcı-toplayıcı toplumların bu yaşam biçimi mal ve hizmetlerin belli ellerde toplanmasını sağlayacak tarım devriminin yaşanması ile sona ermiştir (Duman, 2014: 10). Tarım devrimi insanlık tarihinin yaşadığı ilk ve en önemli devrimdir.

Sanayi devrimi ise geleneksel toplumdan modern topluma geçişte önemli bir eşik ve Batının zenginleşmesinin miladı olarak kabul edilmektedir (Erdem, 2013a: 53). 18. yüzyılda gerçekleşen Sanayi Devrimi insanların o güne kadar doğaya olan bağımlılığını ortadan kaldırmış ve insan emeğinin yerine daha hızlı ve daha fazla iş yapabilen makineleri ikame etmiştir (Duman, 2014: 10). Bu gelişmeler günümüz küresel kapitalizminin de ilk nüveleri olarak değerlendirilmektedir.

İnsanlık tarihinde hiçbir devrim, Sanayi Devrimi kadar etkili olmamıştır. Devrim, tarihte yeni bir sayfanın açılmasına yol açmış, tüm dünya ekonomilerini alt üst ederek sermayenin tarihsel bir misyon yüklenmesine neden olmuştur. Seri üretim, dünyayı adeta küçük bir fabrikaya dönüştürmüştür. Köylüler işçilere, kentsoylular burjuvalara dönüşerek, hem “sınıfların çağı” hem de “sınıfsal çatışmaların çağı” başlamıştır. Sanayi Devrimi; sosyal yaşamda kentleşme, bireyselleşme ve sekülerleşmeyi, siyasal alanda emperyalizmi ve ekonomik bir sistem olarak da kapitalizmi dünyaya armağan etmiştir (Duman, 2014: 10). Günümüz toplumlarının ekonomik ve siyasal kurumlarının temelinde de bu gelişmeler yatmaktadır. Sanayi Devriminin insan, toplum, kültür ve hatta doğa üzerinde yarattığı bu muazzam değişiklik ise küreselleşme olgusunu hatırlatmaktadır. Küreselleşmenin “dünya çapında enformasyon, bilgi, sermaye ve mal akışı” olduğunu ifade eden Erdem (2013a: 50), küreselleşmenin başlangıcını Sanayi Devriminde aramak gerektiğini belirtmektedir.

Sanayi Devrimi tarihsel bir olgu olarak yalnızca Batı Avrupa’ya özgüdür. Diğer medeniyet ve coğrafyalarda ortaya çıkarılan teknik bilgiler, üretim ve ticaret

ilişkileri Sanayi Devriminin yaptığı köklü ve yapısal değişiklikleri gerçekleştiremediklerinden bu kapsamda değerlendirilmemektedirler (Erdem, 2013a: 50). Bu açıdan yalnızca Batıya özgü olan bu sürecin gelişimini Rostow (1971: 258-263) kısaca şu şekilde özetlemektedir:

- Merkantilist Politikalar: 17. ve 18. yüzyıllarda izlenen politikalarla; Ortaçağ Avrupa'sında ekonominin işleyişinde bir mantığı olan küçük kapalı pazarlar ortadan kaldırmıştır. Genellikle askerler için üniformalar, silah barutu, gemi yapımı gibi savaş sanayii teşvik edilmiştir. Döviz kazanma çabası içinde ticaret teşvik edilmiş ve bilim akademileri desteklenmiştir.
- Ticari Devrim: 17. ve 18. yüzyıllarda ticaret genişlemeye, sermaye ticaretten sanayiye kaymaya başlamıştır. Ticaretle birlikte kentsel büyüme ve nüfus artışı yaşanmış, yün ve ipek sanayilerini koruyan Avrupa, pamuğu işlemesini öğrenmiştir.
- Bilimsel Devrim: Felsefi bir etki ile insanın doğayı anlayabileceği ve doğa üzerinde yeni bir iktidar kurabileceği anlayışı gelişmiştir. Bu devrimle bilim adamları birer araştırmacı gibi çalışmışlardır. Teleskop, mikroskop, termometre, barometre vb. araçların yapımında kendileri de görev almışlardır. Örneğin bunlardan James Watt, sanayi devrimine damgasını vuran buhar makinesini icat etmiştir. The Royal Society gibi bilimsel kulüp ve dernekler vasıtasıyla bilim adamları ve mucitler desteklenmiş, bilimsel çalışmalara da bu kulüpler aracılığıyla destek verilmiştir.

Sanayi Devrimine damgasını vuran buluşlar Watt'ın buhar makinesi (1786), Arkwright'ın tekstilde kullanılan iplik sarma makinesi (1793) ve Whitney'in çırçır makinesidir (1793). Watt'ın buhar makinesinin 1795'te pamuklu sanayiye uygulanması seri üretimi başlatmıştır. Bu buluşların diğer üretim dallarına da yayılması seri üretimi hızlandırmış ve kapitalist ekonominin ortaya çıkışını sağlamıştır (Erdem, 2013a: 51).

Sanayi Devriminin önemli bir özelliği onun Batı Avrupa'da ortaya çıkmasına karşın tüm dünyayı etkilemesidir. İşçi hareketleri, mal üretiminin kitleleşmesi, sermaye akışının hızlanması, sömürgeciliğin yayılması ve kapitalizmin egemen bir politika haline gelmesi Sanayi Devrimi ile başlamıştır (Erdem, 2013a: 50). Sanayi Devriminin bir başka özelliği de devrime yol açan icatların bilim adamları tarafından

değil de el işçiliğinden yetişen teknisyenler tarafından geliştirilmesidir. Örneğin Arkwright bir berber, çelik işlerinin öncüsü Benjamin Hutsman bir saat imalatçısı ve otomatik vida makinasını bulan Maudslay ise bir makinistti (Erdem, 2013a: 52). Sonuç olarak endüstrinin öncülerinden hiç birisi güçlü bir aileden gelmediği gibi sermaye sahibi de değillerdi.

1750’lerde İngiltere’de başlayan Sanayi Devrimi tüm Avrupa’da aynı şekilde gelişmemiştir. Devrim 1830’larda Fransa’ya sıçramış 19. yüzyılda ise Amerika, Almanya, Rusya ve Japonya’ya yayılmıştır. Devrimin kendisi ise ilk ortaya çıkış yeri olan İngiltere ile özdeşleşmiştir. Devrimin neden İngiltere’de çıktığına ilişkin tartışmalarda ise İngiltere’de toprak sahibi köylü ve tarımsal faaliyetin olmaması nedeniyle sınai alan dışında bir uğraşın kalmaması ve ayrıca İngiltere’nin bir ada devlet olarak daha kolay ulaşım imkânlarına sahip olması gerekçe olarak gösterilmektedir. Ancak esas neden kâr elde etme ile teknik buluşlar arasındaki ilişkide saklıdır. İngiltere bu dönemde oldukça saldırgan bir dış politika izlemiş ve ticaret ve denizler üzerindeki nüfuzunu (Erdem, 2013a: 52-53) artırmaya çalışmıştır.

Görmez (2005: 4), küreselleşme sürecini anlamak için Sanayi Devrimi esnasında yaşanan gelişmelere bakmak gerektiğini belirtmektedir. Görmez bu dönemi önceki dönemlerden ayıran en önemli özelliğin ise düşünce ve zihniyet dünyasında yaşanan değişiklikler olduğunu belirtir. Bu dönemde Avrupa’da kilise gücünü kaybetmiş ve bilimsel gelişmeler hızlanmıştır. Bilimsel gelişmelerin hızlanması ve üretimin artması Sanayi Devrimini ortaya çıkarmıştır. Feodalitenin çöküp ulus-devlerin ortaya çıkması da bu döneme rastlar. Bu anlamda ulus-devletler kapitalist üretim biçiminin hâkim yönetim şeklidir ve kapitalist üretim sisteminin devamlılığını sürdürmesi için bir araç vazifesi görmektedirler (Görmez, 2005: 4). Bu durum ise, günümüz siyasal örgütlenmesinde ulus-devlet yapılanmasını kaçınılmaz kılmaktadır.

4.5.2. 1929 Bunalımı ve Refah Devletinin Gelişimi

Sanayi Devrimi ile başlayan dönüşüm hareketleri önce İngiltere ve Fransa’da ardından Avrupa ve Kuzey Amerika’da yaygınlık göstermiştir. Bu dönüşümle birlikte kapitalizm dünya sahnesine çıkmış hem ekonomik hem de sosyo-politik alanda önemli değişikliklere neden olmuştur. Kapitalizm bu dönemde görülmemiş bir biçimde toplumların zenginleşmesine ve bilim, kültür ve teknoloji alanlarında da ilerlemelerine

sebepe olmuştur. (Özer, 2015: 113) Ancak bunun yanında geniş insan yığınlarının mutsuzluğu ve yoksullaşması gibi sorunlara da kaynaklık etmiştir.

Bu dönemin gelişmeleri “bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler” sloganına dayanan klasik liberalizmin öncülük ettiği kapitalist yapının etkileriyle açıklanmaktadır. Bu düşünce merkantilist dönemde devletin ve loncaların ticarete getirdiği sınırlamaların kaldırılması için geliştirilmiştir. Liberalizme göre toplumların doğal düzeni bulunmaktadır ve bu düzen de ancak özgür bir ortamda işleyebilir. Devlet de bu özgür ortamın “bekçisi ve hizmetkârı”dır. Klasik liberal teorinin en önemli kavramı olan *doğal düzen* toplumsal sistemlere müdahale edilmemesi tezini savunur (Özer, 2015: 113). Toplumsal düzenin salt eşitlik ve özgürlük ilkeleri ile sürdürüleceğini savunan liberal devlet anlayışı 1789 Fransız Devrimi sonrasında gelişmiştir (Acar, 2017: 249). Ancak, liberal devlet anlayışının ve kapitalist sistemin yarattığı sosyal eşitsizliklere karşı oluşan tepkiler, devletin nitelik değiştirerek liberal devletten *sosyal refah devleti* modeline geçilmesini sağlamıştır.

Bu geçiş sürecinde öncelikle, yaşanan ekonomik krizler etkili olmuştur. 1929 yılında yaşanan büyük bunalım tüm dünyayı etkisi altına almıştır. Bu bunalım 24 Ekim 1929 tarihinde New York borsasında 16 milyon civarında hisse senedinin fiyatlarının %50 ile 90 civarında düşmesi sonucu ortaya çıkmıştır. Ayrıca Birinci dünya savaşından yıpranmış olarak çıkan Avrupa ekonomilerinin kendilerini toparlayamamaları ve bunun yanında ABD’nin hem sanayi hem de tarımsal üretimdeki arz fazlası büyük buhranı kaçınılmaz kılmıştır. ABD’de 1929 yılındaki borsa paniği ve hisse senedi fiyatlarındaki ani düşüş sonucu kendini gösteren bunalım kısa sürede Avrupa’ya sıçramış ve krizin etkileri tüm dünyaya yayılarak, gelişmiş sanayilerin hammadde tedarikçisi olan gelişmekte olan ülkeleri de etkilemiştir (Altınay ve Akıncı, 2018: 7). 1920’li yıllarda ortaya çıkan ve 1929 yılında zirveye ulaşan bu büyük kriz, mevcut ekonomik kuramın (liberal kuram) değişimini gündeme getirerek kuramın önemli tezlerinden biri olan “görünmeyen el” ögesini sistem dışına itmiş ve ekonominin Keynes tarafından yeniden yorumlanmasına sebep olmuştur. Bu yorumla devletin ekonomik yaşama müdahale etmesi ve toplam talep yönetimini üzerine alması istenmiştir (Özer, 2015: 114). Keynes’in “İstihdam, Faiz ve Paranın Genel Kuramı” adlı çalışması yayınlandığında klasik liberalizmin dogmaları geride bırakılmış kapitalist düzenin mülkiyet miras rekabet, fiyat ve gelir dağılımı gibi temel kurumları

korunarak devletin ekonomi içindeki yerinin önem kazanması sağlanmıştır (Özer, 2015: 114). Eşitlikçi ve paylaşımcı değerlerle donatılan sosyal refah devleti de ekonomik kalkınma ve toplumsal refahın temini için devleti tek yetkili kurum olarak görmüştür. Bu anlayışa göre devlet yatırımcı, düzenleyici, girişimci, teşvik edici olmakla birlikte *piyasayı ötelemeyen* ancak *önceleme gayesi de gütmeyen*, kalkınma ve refahın temininde asli yetkili olarak kamusal unsurlara ağırlık veren bir felsefeye sahip olmuştur (Acar, 2017: 251). Bu kriz, temelinde klasik liberal düşünce olan kapitalist sistemi sarsmıştır (Özer, 2015: 114). Öte yandan ekonomik sistemde devletin de bir rolünün bulunduğu ilkesinden hareketle Keynes’ci akım kapitalist düzeni de çöküşten kurtarmıştır.

1929 büyük bunalımının etkileri Keynes’ci düşüncenin uygulamaya konması ile İkinci Dünya Savaşından sonra iyice görülmeye başlanmıştır. Keynes’ci düşünce derin ve yaygın ekonomik bunalımlara silahlanma yolları ile çözümler bulunmaya çalışıldığı bir ortamda ortaya çıkmıştır (Özer, 2015: 114). Bununla birlikte İkinci dünya Savaşına girilirken tüm dünyada ekonomik bütünleşme durma noktasına gelmiş ve ülkeler kendilerini koruma duvarlarının arkasına çekmişlerdir. Bu süreçte ülkeler ekonomik krizin etkilerinden korunmak için dış ülkelere bağımsız olarak kendi kendilerine yeterli olma çabasına girmişlerdir (Altınay ve Akıncı, 2018:7). Özetle bu dönemde krizin etkilerinden korunmak için *devletçi ve korumacı* bir ekonomi politikası izlenmiştir. Öte yandan toplumsal eşitlik ve bütünleşmenin sağlanması için sosyal güvenlik ihtiyacı doğmuştur. Ancak devletin ekonomide bir yandan refah devleti modeline geçip diğer yandan savaş sonrasında liberalleşme politikalarının uygulanması devletin vatandaşlarına karşı temel bir görevi olan sosyal güvencenin sunumunu güçleştirmiştir. Devlet ekonomisinin küreselleşme ve liberal politikalarla dış ticaretin risklerine maruz kaldığı bir ortamda refah devletinin büyüklüğü ile bu riskler arasında güçlü bir korelasyon olduğu görülür (Rodrik, 2014: 450) ki; bugün dahi yoğun bir baskı altında olan refah devleti nüfusun büyük çoğunluğu için bu ihtiyacı karşılayamamaktadır.

Sonuç olarak İkinci Dünya Savaşından sonra Avrupa ülkelerinde uygulanmaya başlanan ve 1970’lerde önemli başarılar elde eden refah devleti anlayışı, 1970’lerin sonuna doğru krizlerle sarsılmıştır. Bu krizle karşı karşıya olan çoğu sanayileşmiş ve gelişmekte olan ülkeler krizin kamusal harcamaların üretim artışından fazla

olmasından kaynaklandığını savunmuşlardır. Bu dönemde dağıtıcı ve koruyucu niteliklerinden dolayı krizin faturası refah devletine çıkarılmıştır (Acar, 2017: 251). Nihayetinde 1930’lu yıllarda bir krizle ortaya çıkan refah devleti 1970’li yıllara gelindiğinde yine bir krizle sarsılmıştır. Yükselen harcamalar sonrası yaşanan enflasyonist ortam ve artan işsizlik oranları dünya çapında kendisini hissettirmiş ve bu gelişmeler neticesinde refah devleti ezilmeye başlamıştır (Kabacaoğlu, 2018: 8). İşte bu dönemde liberal söylem tekrar gündeme gelmiştir. Devletin klasik anlamda yerine getirmek zorunda olduğu güvenlik, eğitim sağlık gibi hizmetlerinin yanında kapitalizm gibi tarihsel koşulların belirlediği sermaye birikimi ve birikim düzeninin korunması gibi görevleri de vardır. Bu anlamda refah devleti tarihsel koşulların gerektirdiği bir yapılanma olarak ortaya çıkmıştır ve 1970’li yıllarda yaşanan krizlerle yerini, toplumsal rolü ve işlevleri açısından *minimal devlet* anlayışına bırakmıştır (Demir ve Terzi, 2020: 3). Ancak küreselleşme ve neoliberal politikalarla devletin küçültüleceği savunulsa da total olarak değerlendirildiğinde refah devletine yönelik bu “gürültü” karşısında beklenen oranda bir küçülmenin yaşanmadığı görülmüştür (Centeno ve Cohen, 2012: 59). Piyasa ve ekonomiyi pazar koşullarına bırakan ve işlev açısından sadece düzenleyici ve denetleyici bir rol üstlenen minimal devlet bu süreçte arzu edilen sonuçları gerçekleştirememiştir.

4.5.3. Neoliberal Politikalar ve Yeni-Sağ

Kapitalizmin bir krizi olarak 19. yüzyılda ortaya çıkan neoliberalizm Batı dünyası başta olmak üzere bütün dünyayı etkilemiştir. Neoliberalizm her şeyden önce, “insan refahının en iyi şekilde özel sektör tarafından karakterize edilen kurumsal bir çerçeve içinde girişimci özgürlüklerin azamileştirilmesiyle geliştirilebileceğini öne süren bir politik ekonomik pratikler teorisidir” (Harvey, 2006: 145). Neoliberalizm piyasanın kendi kendini düzenleme kapasitesine ve devletin faaliyet alanının sınırlandırılmasına odaklanan klasik ekonomik liberalizmin modern uygulama şekli (Radice, 2008) olarak kabul edilmektedir. Bu ideolojik geleneğin iki önemli özelliği vardır: Bir yanda devlet ve piyasanın çatışmalarını, diğer yanda kendi faaliyet alanı olarak ekonomi ve siyaseti konu alır.

Günümüzde küreselleşme olarak da adlandırılan neoliberal düşüncenin özünü, Sanayi Devrimi ve sonrasında durmadan yayılma amacını güden liberal düşünce oluşturmaktadır (Altınay ve Akıncı, 2018: 5). Liberalizm tarihsel bir ideoloji olarak

kapitalizmin sömürücü karakterini gizleme eğilimindedir. Üstelik bunu akılcılık, piyasa koşullarının iyileştirilmesi, modernite, aydınlanma, topluluk, adalet, verimlilik gibi nedenlere dayandırarak yapar. Sunduğu bu argümanlar nedeniyle kendisini iyileştirme ve yeniden yapılandırma gücünü hep korumuştur. Bu da ona ortaya çıkan zorluklarla baş edebilme gücü vermektedir (Radice, 2008). Nitekim 1940’lardaki savaşlar ve dünya ekonomisindeki çöküşle sarsılan liberalizmin 1970’lerden beri neoliberalizm olarak çok başarılı bir şekilde kendini yenilemesi bunun en çarpıcı örneğidir.

Dünya 1970’li yılların ikinci yarısından itibaren 1929 da görülen krizin ardından bir ekonomik kriz ile daha karşı karşıya kalmıştır. Breton Woods sisteminin çöküşü birinci ve ikinci petrol krizleri, mevcut ekonomi kuramının açıklamakta zorlandığı enflasyon ve durgunluğun bir arada yaşanması gibi gelişmeler krizi derinleştirirken, refah devleti ve demokratikleşme hareketleri krizin temel nedenleri arasında gösterilmiştir (Özer, 2015: 117). Liberalizmin “aşırı serbestlik ortamının” yarattığı yoksulluk, bunalım gibi sorunlar onun yoğun bir şekilde eleştirilmesine neden olmuştur. Özellikle Marksist teorinin eleştirileri karşısında bir çıkış aramak zorunda kalan liberal düşünürler, 1938 yılında Paris’te Lippmann kolokyumunda bir araya gelerek neoliberal doktrinin temellerini atmışlardır (Özer, 2015: 115-116). Bu süreçte devletçi ve korumacı nitelikteki Keynes’ci politikalar bırakılarak yerine neoliberal politikalar benimsenmiştir. Neoliberal politikalarla, ekonomide devlet müdahaleciliğinin en aza indirilerek serbest piyasa ekonomisinin işletilmesi ve devletin diğer ekonomik alanlardan çekilerek sadece güvenlik, sağlık, eğitim gibi temel alanlarda hizmet vermesi gerektiği savunulmuştur.

Neoliberalizme önemli bir katkı da Friedman’dan gelmektedir. Friedman devleti ekonomik yaşamdan uzaklaştırmak yerine, toplum için daha iyi olacağı savunuyla doğal yasalara yeniden işlerlik kazandırmaya çalışmıştır. İlk ortaya çıkan neoliberaler liberalizmin savunduğu bireysel faydacılığı reddetmişler ve tek tek bireysel faydalardan ayrı ve üstün ortak bir fayda kavramının olduğunu belirtmişlerdir. Neoliberaler Locke’nin doğal haklar öğretisini de reddetmişler ve “hak da ödev de toplum içinde ve toplum sayesinde vardır. Bu hakların bağladığı en üst kurum da devlettir” anlayışını savunmuşlardır (Özer, 2015: 116). İşte neoliberalizmin toplum nezdinde kabul görmesinin nedenlerinden biri de bu *toplumcu* bakış açısıdır.

Hobsbawm (2003: 207) Sanayi Devriminden beri devletin iktisat politikasının laissez-faire'in yükselişi ya da düşüyle ilgili olduğunu belirtir. Üstelik bu durumun tüm dünyada geçerli olduğunu ve devletin ekonomiye ne kadar az müdahale ederse o kadar başarılı olacağı anlayışının benimsendiğini vurgular. Hobsbawm devletin tümüyle laissez-faire politikasını benimsemesinin de başlıca bir çelişki olduğunu belirtir ve kamu kesiminin her şeyden önce bir istihdam aracı olduğunu ve toplam ulusal gelirin önemli bir kısmını oluşturduğunu belirtir. Devletin en küçük bir faaliyetinin bile iktisadi hayatı etkileyeceğini belirten Hobsbawm (2003: 208-209), klasik liberal iktisatta devlet müdahalesinin amacının ulusun zenginliğini artırmaya yönelik olarak kapitalizm için en uygun koşulların artırılması olduğunu belirtir.

Küreselleşme sürecinde günümüz ekonomi modeli olan neoliberal politikalarla, devlet küçültülerek adeta “gece bekçisi” konumuna getirilmiştir. Refah devleti uygulamalarından uzaklaşılması ise özellikle alt gelir grubunda bulunan yoksul kesimler için sosyal güvenlik ve sağlık harcamaları gibi alanlarda boşluk yaşanmasına neden olmuştur. Bu boşluk sivil toplum gibi kuruluşlarla doldurulurken Yeni-Sağ ve Yeni-muhafazakarlık gibi siyasal akımlar da yeni ekonomik düzende kendisine yer edinmeye başlamıştır (Kabacaoğlu, 2018: 9). Bu süreçte yönetici sol düşüncenin sağa yönelmesi liberalizme “insani” bir nitelik kazandırmış ve bu ideoloji konusunda kararsız olan kesimler neoliberal politikaları daha kolay benimsemişlerdir. Yine bu süreçte “ihtiyatsız ve popülist yaklaşımlarla çoğu zaman istenmeyen uygulamalara yönelmek durumunda kalan neoliberalizm “Sağ” düşünceyle birlikte siyasal bir “prestij” kazanmıştır (Centeno ve Cohen 2012: 58). Bu yeni zeminde çeşitli mekanizmalar aracılığıyla toplum nezdinde kabul görmüş olsa da Giddens neoliberalizmin sosyal devlet anlayışını pek de benimsemediğini belirtir. O’na göre neoliberalizm “küreselleştirici” güçlere doğrudan (Çelik, 2012: 61) hizmet eden bir süreçtir.

Gerçekten de günümüz dünya ekonomisi temel dinamikleri bakımından hâlâ iktisadi küreselleşmenin etkisi altındadır. Özellikle 1980’lerin başında siyasete Yeni-Sağın egemen olmaya başlaması; sosyal devlet modelinin gerilemesine, devletin ekonomik yetkilerinin budanmasına ve piyasayı serbestleştiren neoliberalizmin yükselişine zemin hazırlamıştır (Duman, 2011: 681). Aslında küreselleşme, tam da bu düzenin kurumsal ve yapısal gerçekliğinin bir tezahürü olarak ortaya çıkmıştır.

Neoliberallere göre küreselleşme serüveninin en önemli özelliği yeniliği sembolize etmesidir. Yeni yapı geçmişteki düzenin devamı olmayıp kendine özgü bir özellik sergilemektedir. Yenilik rüzgârı modern ulus-devletin yapısını değiştirmiş ve devletin geleneksel işlevini dönüştürmüştür. Neoliberallere göre küreselleşme ilk gerçek “küresel medeniyetin” veya “piyasa medeniyetinin” habercisidir. Buna göre küreselleşme ulus devletin tarihsel sahneden çekildiği rasyonel bir piyasanın küreye hâkim olduğu hatta tarihin son aşaması olan liberal demokrasinin dünyaya hâkim olacağı “ilk gerçek uygarlığın” (Aydeniz vd., 2012: 1017) habercisidir.

4.5.4. Bilimsel Devrim ve Teknolojik Gelişmeler

Gelişmiş ülke toplumlarının çoğu günümüzde ne tarımın ne de sanayi toplumunun özelliklerini taşımaktadır. Günümüz toplumları bilgi kaynaklarını üreten, yöneten ve dağıtımını yapan küresel bilgi toplumuyla karşı karşıyadır. Bilgi çağı ile birlikte değişimin baş döndürücü derecede hızlandığı görülmektedir (Özdemir ve Pınar, 2019: 819). Değişim ve hız faktörüne uyum sağlamak için insana, teknolojiye ve eğitime yatırım yapmak günümüz koşullarında bir gereklilik olarak karşımızda durmaktadır.

Bilimsel devrimle gelen sanayi sonrası toplumun en önemli özelliği ise bilim ve teknolojiye inanılmaz mesafeler kat edilmesi, bilginin üretim sürecinin en önemli değeri haline gelerek üretimin de örgütsel ve kurumsal yapısının değişmiş olmasıdır. Bu toplum yapısında fiziksel emek üretimin asli unsuru olmaktan çıkmış yerini zihinsel emeğe bırakmıştır. Bilgi yoğun teknolojiler, işçinin üretim sürecindeki rolünü azaltmakla kalmamış, eski tarz örgütlenme şeklini de değiştirmiştir (Duman, 2014: 10-11). Bütün bu değişiklikler ise üretim süreçlerine yansımış ve üretimde bilgi ve teknoloji ağırlıklı bir süreç yaşanmaya başlamıştır.

Küreselleşme ekonomik, sosyal, politik, kültürel ve teknolojik olarak birçok boyutta ele alınabilir. Ancak, küreselleşmeyi derinden etkileyen bir unsur olarak teknolojinin özellikle 1980 sonrası dönemde topluma yayılması ve zaman-mekân ve mesafe algısını ortadan kaldırması oldukça önemlidir (Baygöl, 2020: 400). Bu açıdan teknoloji, küreselleşme sürecini hem ortaya çıkaran hem de hızlandıran bir faktör olarak değerlendirilmelidir. Bu kapsamda çağa ayak uydurabilen toplumların en önemli özelliği bilgiye ulaşabilmeleri ve onu kullanabilmeleridir. Bu noktada en önemli sorun, bilginin nasıl üretileceği, nasıl dağıtılacağı ve nasıl saklanacağıdır

(Özdemir ve Pınar, 2019: 819). Bilgi ve iletişim teknolojilerinin sürekli gelişmesi de bu ihtiyaca dayanır.

Genel kabulle iletişim teknolojilerinin gelişimi; 1837'de telgrafın icadıyla başlamış ve 1875'te telefonun, 1927'de de teleksin icadıyla devam etmiştir. 1950'lerde bilgisayarların ve transistörlerin gelişimini 1960'larda modem izlemiştir. 1970'lerde ilk veri ağlar tanıtılmış ve ulaştırma sektöründe elektronik veri değişimi kullanılmıştır. 1980'lerden sonra katma değerli ağlar ortaya çıkmış ve kuruluşlar arasında hızlı bir büyüme gözlenmiştir (Özdemir ve Pınar, 2019: 820). Bilgi iletişim teknolojilerinde özellikle sanayideki gelişmelerle artan üretim kapasitesi teknolojinin ucuzlayarak topluma yayılmasını sağlamış ve bu süreç küreselleşmeyi hızlandırmıştır. Bilgi iletişim teknolojileri ile görsel, sesli, yazılı ve yazısız bilginin erişimi kolaylaşmıştır. Mesafe farkını ortadan kaldıran internet teknolojisi 1960'lı yıllarda Amerika'da ortaya çıkmıştır. İnternetle sosyal yapıyı ve sosyal medyayı da kapsayan bir iletişim sistemi doğmuştur (Baygöl, 2020: 399). Bu devasa oluşum dünyanın küresel bir köye dönüşmesine ön ayak olmuştur.

Bilim ve teknolojiye gelişmelerin küreselleşme sürecinin temel itici bir faktörü olmasına karşın bu teknolojilerin dünya toplumları tarafından eşit bir şekilde kullanılamaması ise ayrı bir sorundur. Küresel “dijital bölünme” olarak adlandırılan bu durum, ülkeler arasındaki sosyo-ekonomik dengesizliklerin bir sonucudur. Düşük gelir düzeyine sahip ülkelerin, bilgi iletişim teknolojilerine erişim ve kullanım oranı, yüksek gelir düzeyine sahip ülkelere göre daha düşüktür. Sosyal, kültürel, ekonomik ve coğrafi koşulların da belirleyici olduğu bu süreçte yeryüzündeki herkesin gelişen teknolojilerden aynı ölçüde yararlandığını söylemek ise iyi bir temenniden öteye gitmez (Kalaycı, 2013: 147). Sonuç olarak bireyler arasında yaşanan bu eşitsizlik durumu ülkeler arasında da yaşanarak dijital uçurumun derinleşmesine neden olmaktadır.

Küreselleşmeyi günümüz bilgi toplumu açısından değerlendirdiğimizde ise bilgi toplumunun sahip olduğu donanımın küreselleşmenin temel itici faktörü olduğunu söylemek mümkündür. Bu bağlamda bilgi ve iletişim teknolojileri, iletişim hızını artırıp maliyetleri düşürerek, birçok ürün ve hizmetin dağıtımını kolaylaştırmaktadır. Bilgi ve iletişim teknolojileri hızlı iletişim ağları ile mesafeleri yakınlaştırmakta, zamandan tasarruf sağlayarak değişim maliyetlerini

düşürmektedirler. Ayrıca 24 saat esasına göre işleyen bir sistemle üretim ve dağıtımdan raporlama ve araştırma-geliştirmeye (AR-GE) kadar geniş bir alanda destek sağlamaktadır Çelik (2012: 61). Sonuç olarak bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişmesi dünya ekonomisinin entegrasyonu açısından küreselleşme lehine bir sonuç yaratmaktadır.

4.5.5. Sermayenin Hareketliliği ve Serbest Piyasa Anlayışının Gelişmesi

Kapitalist bir sistemde mal ve sermaye hareketlerinin dolaşımını sağlayan temel şey işletmelerin kâr elde etmek istemeleridir. Ticaret ve yatırım faaliyetlerinin küresel bir piyasada kendisine yer edinmesi sermaye ve mal hareketlerinin önündeki engellerin kaldırılmasına bağlıdır. Sermaye hareketliliğinin bir şekilde engellenmesi küresel ticareti engelleyerek (Çelik, 2012: 63-64) dünya üretim sisteminin zayıflamasına neden olur. Bu sorunun aşılması için ise ülkelerin sermayenin serbest dolaşımını sağlayacak düzenlemelere izin vermesi gerekir ki bu da o ülkenin liberal politikaları benimsemesi anlamına gelir.

Dünya ticaretinde yaşanan gelişmelerin yanında sermaye hareketlerinde yaşanan artışlar küreselleşmenin ekonomik alandaki önemli göstergelerinden biridir. Küreselleşme sürecinde *en fazla* serbestleştirilen unsur uluslararası sermaye hareketleri olmuştur /Aktel, 2001: 197). Sermayenin önündeki engellerin kaldırılıp uluslararası bir niteliğe kavuşması sermaye üzerindeki ekonomik gücün giderek devletin siyasi kontrolünden çıkmasına neden olmaktadır (Centeno ve Cohen, 2012: 59). Dünya ekonomik sistemi 19. yüzyılda köklü değişimlere uğramış, Sanayi Devriminin etkisiyle üretimde yaşanan artış küresel ekonomik piyasaların bütünleşmesine neden olmuştur. Bu bütünleşme, gelişmiş ülkeleri, ürettikleri ürünlerin satılacağı yeni pazarların araştırılmasına sürüklerken; gelişmekte olan ülkeleri de hammadde ihraç etmek zorunda bırakmıştır (Altınay ve Akıncı, 2018: 4). Sonuç olarak gelişmiş merkez ülkelerin yararına olan bu oluşum; gelişmemiş çevre ülkelerin de değişime uyum sağlamak için ekonomilerinde düzenleme yapmalarına sebep olmuştur.

Bretton Woods dönemi olarak anılan 1945-1971 yılları ise küresel ekonominin yeniden kuruluşu için girişimlerin şekillenmeye başladığı yıllardır. 19. yüzyıl başlarında nasıl ki İngiltere dünyadaki en büyük güç idiyse, İkinci Dünya Savaşı'nın bitiminde de ABD dünyanın en büyük gücü haline gelmiştir. ABD, serbest piyasa

ekonomisinin kendi koşullarıyla uygulanmasını istemiş, ardından dünya ekonomisi, ABD'nin önderliğinde kurulan uluslararası kuruluşlar tarafından yönetilmeye başlanmıştır (Altınay ve Akıncı, 2018: 8). Arrighi (1984: 83), savaş sonrasında bu dönemde yaşanan dünya bunalımının Amerikan devleti ile dünya pazarı arasındaki güç ikiliğinden kaynaklandığını belirtir ve bu ikiliğin uluslararası ilişkilerdeki büyük istikrarsızlığın kökenini oluşturduğunu vurgular.

Küreselleşme sürecinin özünü oluşturan ticaretin uluslararası yaygınlaşmasında bazı gelişmelerin büyük etkisi olmuştur. Örneğin 1947'de kurulan GATT gümrük tarifeleri ve kotaların kaldırılarak uluslararası ticaretin evrensel boyutlarda serbestleştirilmesinde önemli bir işlev görmüştür. Bunun yanında teknolojik gelişmeler, iletişim ve haberleşme sistemlerinin önemli etkileri olmuştur (Kıvılcım, 2013: 224). Bu gelişmelerle birlikte taşıma maliyetleri düşmüş, uluslararası pazar daha kolay izlenir bir hale gelmiştir.

Bu dönemde Amerikan hegemonyası altında pazara belli bir rekabet biçiminin geri gelmesi dünya kapitalist sisteminin eşi görülmemiş derecede genişlemesine neden olmuştur. Dünya ekonomisinde birliğin yeniden kurulması, üretkenliğin yeni bir hız kazanması ürünlerin ve üretim tekniklerinin yenileştirilmesini sağlamış ve Amerikan devleti tarafından yürütülen yeniden dağıtım politikaları dünya pazarının bütünleşmesinde ve pazara ilişkin yeniliklerin yayılmasında etkili olmuştur (Amin, 1984: 196; Arrighi, 1984: 84-85). Ancak büyüme kapitalist dünyanın tamamında eşit gerçekleşmemiştir. Büyüme en yoğun olarak ABD ve çevre ülkelerde değil savaşın hemen sonrasında yarı çevre olarak nitelenen Japonya ve Batı Avrupa'da (İngiltere hariç) gerçekleşmiştir. Bu büyüme ikincil olarak Brezilya ve Meksika gibi büyük Latin Amerika ülkelerinde, Güney Afrika ve Rodezya gibi Afrika burnu ülkelerinde ve Güney Kore, Hong-Kong gibi Güneydoğu Asya ülkelerinde gerçekleşmiştir. Bu büyümede söz konusu ülkelerde işgücü rezervlerinin fazlalığı, üretimde Taylorizm ve Fordizmin etkin kullanılması, Amerikan askeri ve ekonomik yardımlarının serbestçe kullanılması ve Amerikan sanayi sermayesinin yatırım ve girişim olarak bu bölgelere akması etkili olmuştur (Arrighi, 1984: 84-85).

Sermayenin hareketliliği ve serbest piyasa koşullarının sağlanmasında önemli bir etkiyi de neoliberal politikalar yapmıştır. Küreselleşme sürecinden faydalanma çabasında olan merkez ülkelerin sahip oldukları güç itibarıyla az gelişmiş ülkeler

üzerinde baskı oluşturmaları bu sürece işlerlik kazandırmıştır. Bu anlamda neoliberal politikalarla devletler arasındaki sınırların kaldırılması ya da gevşetilmesi, gelişmiş ülkelerden azgelişmiş ülkelere doğru yoğun bir mal, hizmet, sermaye, kültür ve siyasi değerlerin aktarılmasına yol açmaktadır (Demir ve Terzi,2020: 4). Bütün bu süreçler de küresel düzeyde bir hareketlilik yaratarak sermaye hareketliliğinin sağlanmasına ve serbest piyasa koşullarının oluşmasına neden olmaktadır.

4.6. Küreselleşme ve Yönetim Süreçleri İlişkisi

Küreselleşmenin tüm dünya yönetimlerini etkilediği literatürde sıklıkla ifade edilmektedir. Küreselleşme ile kamu yönetimi arasındaki ilişki bir anlamda zorunlu bir ilişkidir. Zira küreselleşme ülkelerin kamu yönetimi sistemleri üzerinde yarattığı değişimle süreklilik kazanabilmektedir. Bu değişim sonucunda oluşan “yeni” dünyada tüm ülkeler birbiriyle yakın ve dinamik bir ilişki içerisinde. Bununla birlikte yerel yapılar da küresel yapılar kadar etkindir. Yeni yapıda ulusal bürokrasiler tamamen güçlerini kaybetmeseler de *uluslararası ve sınırsız* bir alana doğru kaymaya başlamaktadırlar. Bu durum ulusal yönetimlerin takdir yetkisinin azalmasına ve uluslararası sistemin kontrolüne daha açık bir hale gelmelerine neden olmaktadır (Welch ve Wong, 1998: 42; Zinke, 1999: 373). Ulus-devlet üzerindeki bu baskılar devleti her ne kadar “bay-pas” etmese de (Cope vd., 1997: 446), devlet için önemli sonuçlar doğurmaktadır. Bu süreçte küresel baskı unsurları, ulusal yapıları etkileyerek bürokrasi ve kamu yönetiminin dönüşmesine neden olmaktadır. Bu bölümde küreselleşme ve yönetim süreçleri ilişkisi, küresel bir kamu yönetiminin oluşturulmasının ardından küreselleşmenin ulusal yapılar üzerindeki etkileri bakımından ele alınacaktır.

4.6.1. Küresel Bir Kamu Yönetimine Doğru

Küreselleşme kamu yönetimleri üzerinde giderek artan bir şekilde etkide bulunmaktadır. Bu durum kamu bürokrasilerini *işbirliği ve iletişim* esasına dayanan küresel bir zemine çekmektedir. Bu da kamu yönetimlerinin ulusal nitelikten çıkıp uluslararası bir niteliğe bürünmesine neden olmaktadır (Bergeron-Barrows ve Barrows, 2017: 40). Ancak kamu yönetimlerinin uluslararası ya da küresel bir nitelik kazanması yönetim alanındaki sorunların çözüldüğü anlamına gelmemektedir. Bilakis bu durum birçok ülke için kamu yönetimi sorunlarının temelini teşkil etmektedir. Özellikle Batı ve Batılı olmayan ülkeler özelinde değerlendirildiğinde sorun daha

karmaşık bir hal alabilmektedir. Bu kapsamda özellikle küreselleşme sürecinde yaşanan hayal kırıklığı Batıya ve onun kamu yönetimi sistemine karşı bir güven sorununun yaşanmasına da neden olmuştur (Welch ve Wong, 1998: 40).

Küreselleşmenin kamu yönetimi alanında yarattığı sorunların çözümüne ilişkin değişik yaklaşımlar benimsenmişse de genel olarak bu yaklaşımlar iki başlık altında toplanmaktadır. Bunlardan *gelenekçi yaklaşım* etnosentrik analiz çerçevesinde belli bir ulusun siyasi, ekonomik ve sosyal bağlamı içindeki süreçleri kapsar. *Revizyonist yaklaşım* ise daha yakın tarihli bir yaklaşım olup, bürokrasilerde evrensel olarak bulunan fenomenler ile bürokrasilerin birbirine olan farklılıkları üzerine yoğunlaşır ve bu analizlerden geleceğe doğru, bütüncül, birikimli ve kapsayıcı bir bakış ve yaklaşım oluşturmaya çalışır. Revizyonist yaklaşım gelenekçi yaklaşımı sınırlı ve çeşitlilikten uzak bir yapıya sahip olduğu gerekçesiyle eleştirir. Gelenekçi yaklaşım ise revizyonist yaklaşımı dünya kamu yönetiminin büyük bir kısmını ihmal edip neredeyse tamamen Batılı bürokrasilere yoğunlaştıkları için eleştirir. Gelenekçi yaklaşıma göre revizyonist yaklaşım bu özelliğinden dolayı indirgemecidir. Zira incelediği kamu yönetimleri daha çok Amerika ve sanayileşmiş Batılı Avrupa ülkeleridir ki bu ülkelerin yönetim yapıları dünyanın diğer bölgelerindeki ülkelerin kamu yönetimleri ile aynı değildir (Welch ve Wong, 1998: 41). Bu nedenle revizyonist yaklaşım Batılı olmayan ülkelere haberdar olmadığı gerekçesiyle eleştirilmektedir. Benzer bir mantıkla geleneksel yaklaşım da günümüz küresel sisteminde sadece kendi ulusal yapılarına odaklandığı ve onun da kendi dışındaki dünyadan haberdar olmadığı gerekçesiyle eleştirilmektedir. Sonuç olarak her iki yaklaşım da günümüz dünyasının yönetim ihtiyacını karşılamakta yetersiz kalmaktadır. Zinke (1999: 371), bu noktada Avrupa ve Amerikan kamu yönetimlerinin ötesinde uluslararası bir kamu yönetimi teorisinin geliştirilmesi gerektiğini belirterek “aynının ötesine bakmak” gerektiğini vurgulamaktadır. Bu kapsamda Haque (2013: 262-266) de Batılı değerlere dayanan Weberyen bürokrasinin “tek tip” yönetim olarak kolonyal dönemlerde Batı tarafından sömürge ülkelere götürüldüğünü oysa bu ülkelerin yönetsel ve kültürel değerlerinin Batıdan farklı olduğunu, dolayısıyla “tek beden elbisenin” herkese uymadığını belirtir.

Küreselleşmenin idari yapılar üzerine etkileri Doğu-Batı konseptinde değerlendirildiğinde ise genel olarak Asya bağlamında Avustralya, Çin, Hong Kong, Endonezya, Japonya, Kore, Yeni Zelanda, Singapur ve Tayvan’ın bu süreçte etkin

oldukları söylenebilir. Bu ülkeler bugün belli bir skala yakalamış iseler de aynı zamanda bu sürecin “coşkusu ve yıkımını” yaşamak anlamında sürecin ortaya çıkardığı sosyal ve politik istikrarsızlık durumlarını da yoğun bir şekilde yaşamışlardır. Bu süreçte başlangıçta Batılı ülkelerin yanında olan Avustralya, Amerika’nın Vietnam çıkarmasına halk nezdinde duyulan tepki, Batılı liberal politikaların çökmesi ve dahası Asya tipi kalkınmanın yeni bir yaklaşım olarak yükselişe geçmesi gibi politik ve ekonomik nedenlerle Asya Bloku içerisinde yer almaya başlamıştır. Bu durum Batı için küresel bir risk oluşturma yanında ekonomik ve politik gücün Asya, Afrika, Güney Amerika ve Basra Körfezi gibi ülkelere kayması halinde küresel kamu yönetiminin de bu ülkeler tarafından belirlenmesine neden olacaktır (Zinke, 1999: 371-373).

Küreselleşmenin yoğun bir hız kazandığı 1980 ve 1990 sonrası dönem ulus-devletler arasındaki savaşların yaygınlık kazandığı dönemlerdir. Ortadoğu’da İran, Irak, Afganistan, Doğu Timor, yakın zamanda Suriye, Batıda ise 1990’lı yıllarda Avrupa’nın ortasında yaşanan savaşlar bunlardan birkaçıdır (Duffield, 2004: 5; Mortimer, 2004: 9-14). BM Genel Sekreterliği Ofisinde İletişim Direktörü olarak çalışan Edward Mortimer bu ülkelerin, sözde devamlılığını sağlamak amacıyla “uluslararası yönetim” tarafından yönetildiklerini belirtir. Mortimer emperyalizmin günümüzdeki şekli olan uluslararası yönetimin ulusal yapıları birtakım reformlarla yönettiğini (Mortimer, 2004: 9-14) ve aslında güçlü devletlerin lehine sonuçlar yaratan bu reformların kanun ve kurumsal düzenlemelerle kamu yönetimleri üzerinde etkin bir küreselleşme aracı olarak kullanıldığını belirtmektedir. Duffield (2004: 5-6) ise sivil toplum, özel sektör, uluslararası şirketler vb. birliktelikleri içeren bu yapının “yumuşak güç” anlamında yönetsel bir kavram olarak “yönetişim”le ifade edildiğini belirtir ve günümüzde küresel ölçekte de büyük bir destek alan yönetim yaklaşımının “örtük” amaçlar için nasıl kullanıldığına vurgu yapar.

Küreselleşmenin kamu yönetimi üzerindeki dönüştürücü etkisi şüphesiz onun baskıcı unsurlarıyla açıklanabilir. Bu baskılar siyaset, ekonomi, kültür gibi çeşitli alanları etkilemektedir (Haque, 2013: 263). Bu kapsamda kamu yönetimleri üzerinde etkili olan baskı unsurlarını kısaca; bilgi teknolojilerinin kullanımı, etkinlik ve verimlilik vurgusu ve küresel kurumların ulusal yapılar üzerinde yarattığı etkiyle açıklamak mümkündür (Welch ve Wong, 1998: 42). Bu süreçte ulusların büyüklüğü

ve etkinliğinin de önemli bir baskı unsuru olduğu unutulmamalıdır. Nitekim bugün kamu yönetimi alanında küresel ölçekte etkili olan Amerika, Çin, Hindistan ve Japonya gibi ülkeler dünya kamu yönetimine de yön vermektedirler. Küreselleşmenin kamu yönetimleri üzerinde yarattığı bu baskılar ulusal yapılarda reform süreçlerine yansır (Ladi, 2006: 10-11). Bu süreçte ulus ötesi yönetim küresel politikaların belli bir sistematığe ve standarda oturtulmasında ulusal yapılar üzerinde güç sahibidir (Ljungholm, (2017: 200). Bu süreçte devlet tek başına kural koyan etkili ve yetkili tek makam değildir. Çeşitli derecelerden sivil toplum ve özel sektör kuruluşları da bu süreçlerde yer alırlar. Bu çok katmanlı yönetim ağı zamanla devletin üstünde bir güç olarak belirmeye başlar ki, kamu politikaları çoğunlukla bu güç aracılığıyla oluşturulur. (Ljungholm, (2017: 200-201). Bu durum ise ulusal kamu yönetimlerini uluslararası yönetimlerin etkilerine açık bir hale getirir. Tüm bu baskılar sonucunda gerçekleşen reformlar ise kurumsal yapılarda daha fazla yönetim ve daha az sosyal refah devleti şeklinde karşılık bulur. Reform hareketlerinin yönetsel süreçlere yansması ise geleneksel kamu yönetimin yerini işletme temelli Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının almasıdır (Ladi, 2006: 10-11). Bu yaklaşımın bir sonucu olarak günümüzde kamu yönetimleri daha az merkezi ve daha fazla pazar odaklı yönetimler haline gelmişlerdir. Bu yaklaşımın baskın yönetim anlayışı ise “yönetişim” yaklaşımı olmuştur. Kamu kurumlarının özelleştirilmesi, bunların faaliyetlerini regüle etmek için bağımsız idari otoritelerin kurulması, devletin küçültülmesi ve piyasa koşullarına göre çalıştırılması, refah devleti kurumlarındaki aşınmalar, dağıtım ilişkilerinin yeniden planlanması ve nihayetinde devletin uluslararası piyasa ile rekabet edebilirliğinin artırılması Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımındaki temel ilkeler olarak öne çıkmaktadır (Cope vd., 1997: 446; Ladi, 2006: 10-11). Bu süreçte kamu yönetiminin geleneksel yapıdan uzaklaşıp Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımının benimsemesi devletin küreselleşmeye verdiği bürokratik bir yanıt niteliğindedir (Bergeron-Barrows ve Barrows, 2017: 41). Zira devlet bu yeni yaklaşımla kamu yönetiminde geleneksel anlayışın aksine özel sektör faaliyetlerine değeri vermeye başlamış ve kendi faaliyet alanlarında bir daralmaya giderek ancak toplum için hayati öneme sahip olan kritik alanlarda faaliyet göstermekle sınırlandırılmıştır (Cope vd., 1997: 444). Bu yeni yaklaşımda devletin kamu yönetimi alanındaki etkinliği onun daha çok düzenleyici ve denetleyici nitelikteki rolüyle ilişkilendirilmektedir (Bergeron-Barrows ve Barrows, 2017: 41).

Küresel bir sistemde etkin kamu yönetimi şüphesiz uluslararası bir kamu yönetimi ile mümkün olabilir. Bu durum sıklıkla eleştirilse de günümüzde devletin pragmatist bir yaklaşımla bu sistem içinde yer alması gerektiği de belirtilmektedir. Bu noktada çok uluslu şirketler, uluslararası örgütler ve hükümet dışı kuruluşlar küreselleşme sürecinde önemli aktörler olarak öne çıkmaktadırlar. Bu kuruluşlar sahip oldukları tecrübe ve kaynak nedeniyle diğer ülkelerin ekonomik ve yerel kaynakları hakkında da bir öngörüye sahiptirler. Bu durum onların küresel sistemde rekabet ortamını yönetebilmelerine yardımcı olmaktadır. Bu durumun bir sonucu olarak özellikle çok uluslu şirketler az gelişmiş ülke ekonomileri üzerinde zayıflatıcı etkiye bulunabilmektedirler (Acs vd. 2001: 240-241). Öte yandan bu şirketlerin, rekabet edemeyecek kadar zayıf olan ulusal ekonomileri -özellikle inovatif faaliyetler bakımından- uluslararası alana taşıdığı ve gelişmelerinin önünü açtığı da ileri sürülmektedir.

Küreselleşmenin kamu yönetimi üzerindeki etkilerinden birisi de onun özelleştirme uygulamalarıyla piyasa sistemi içine çekilmesidir. Kamu yönetiminde özelleştirme uygulamalarının başlatılmasında etkinlik ve verimlilik kavramları etkili olmuştur. Özellikle 1970, 1980 ve 1990'larda hız kazanan özelleştirme uygulamaları zamanla sönerek 2000'li yıllarda tekrar hızlanmıştır (Hayward, 2017: 2-5). Bu süreçte özelleştirme ve serbestleştirme gibi bu uygulamalar devletin faaliyet alanını daraltmaya ilişkin girişimler olarak kamu yönetiminde çokça başvurulan bir yöntem olarak ele alınmıştır.

Sonuç olarak küreselleşme ile kamu yönetimi arasındaki ilişki daha çok neoliberal politikalar üzerinden yorumlanmaktadır (Guarneros-Meza ve Geddes, 2010: 117). Neoliberal politikalar yönetim ve ekonomide devlet korumacılığının kaldırılarak piyasa sisteminin işlemesine ilişkin düzenlemeleri içerir. Bu politikaların eşitsizlik yarattığı, halkı yoksullaştırdığı, toplumsal yapıda farklı katmanlar yaratarak sınıfsal bir yapı oluşturduğu ve bu yapıya dayanan sınıflar arasındaki farkın her geçen gün derinleştiği sıklıkla ifade edilse de bu politikaların kamu yönetimini yeniden revize etmek için bir fırsat olarak değerlendirilmesi gerektiğini savunanlar da bulunmaktadır. Bu tezi savunanlar küreselleşme sürecinden önceki yerel yapının etraflıca değerlendirilmesi gerektiğini ileri sürmekte (Guarneros-Meza ve Geddes, 2010: 117) ve küreselleşme sürecine sonradan katılan Latin Amerika, Güney Afrika

ve geçiş ekonomisi ülkeleri vb. açısından her Şeyin küreselleşme ve neoliberalizme indirgenmemesi gerektiğini ileri sürmektedirler.

4.6.2. Küresel Bir Kamu Yönetimi İçin Politika Dizaynı: Washington Konsensüsü

Küreselleşmenin kamu yönetimi üzerindeki en belirgin etkisi Şüphesiz ekonomi politikaları alanında gerçekleşmiştir. Bu kapsamda günümüz devlet yapılanması olarak neoliberal devlet küreselleşme sürecinin oluşturduğu en “popüler” devlet tipleresidir. Devletin neoliberal bir niteliğe kavuşması bu çalışmanın ilgili yerlerinde aktarıldığı üzere; Birinci ve İkinci Dünya Savaşlarından sonra refah devleti modelinin benimsenip ardından 1970’lerde yaşanan krizler sonucunda 1980’li yıllarda devletçi ve korumacı politikalardan uzaklaŐılarak piyasa sistemine geçilmesiyle gerçekleşmiştir.

Bu süreçte dünya ekonomileriyle birlikte gelişmekte olan ülke ekonomilerinin de bu yeni sisteme uyum sağlamalarına yönelik düzenlemelere gidilmiştir. Küreselleşmeyle ortaya çıkan bu politikalar (Karakurt, 2011: 34) daha sonra ilgili yazın tarafından neoliberal doktrinin temel ilkeleri olarak kabul edilmiştir (Eser vd., 2011: 208). Bu ilkeler başlangıçta Latin Amerika ülkelerine yönelik oluŐturulmuŐsa da süreç içinde Asya  lkeleri, Türkiye, Rusya ve geçiş ekonomisi halinde olan diğer ülkelere de uygulanmıştır (Karakurt, 2011: 33).

1980’li yıllarda John Williamson tarafından geliştirilen ve temel amacı gelişmekte olan ülkelerin ekonomilerini belli bir istikrar çerçevesinde yönetmek olan bu ilkeler; IMF, Dünya Bankası ve Dünya Ticaret  rg t  (DTÖ) gibi Washington merkezli kurumlar tarafından geliştirildiği için Washington Konsensüsü ismini almıştır (Karakurt, 2011: 32). Neoliberal politikaların devamı ve pekiŐtireci olarak da nitelenen bu ilkeler küresel bir ekonomik sistem yaratmayı amaçlamaktadır (Karakurt, 2011: 33). Terimin yaratıcısı olan Williamson (1990: 12-10) Washington Konsensüsü ilkelerini Şu Şekilde sıralamaktadır:

- Mali disiplin,
- Özel mülkiyetin korunması,
- Kamu harcamalarının azaltılması,
- Kamu teşebbüslerinin  zelleŐtirilmesi,

- Geniş tabanlı vergi reformu,
- Ticaretin serbestleştirilmesi, finansal reform,
- Uluslararası ticaretin önündeki engellerin kaldırılması,
- Sermaye hareketlerinin liberalleştirilmesi,
- Serbest faiz oranları,
- Rekabetçi kur politikaları.

Washington Konsensüsünün vurguladığı özelleştirme, deregülasyon ve ticaretin serbestleştirilmesi gibi politikalar sosyalizm sonrası Doğu Avrupa ve Latin Amerika gibi ülkelerde “tutkulu” bir şekilde uygulanmıştır. Afrika ve Asya ülkelerinde ise bu anlayış benimsenmekle birlikte sürece ihtiyatlı yaklaşılmıştır. Zaman içinde bu politikaların ekonomik sorunları çözemediği bilakis sorunların kaynağı haline geldiği değerlendirilerek politikalar eleştirilmeye başlanmıştır (Karakurt, 2011: 35-36).

Reformlardan sonra; özellikle komünizmden piyasa ekonomisine geçiş yapan ekonomilerde sürekli ve derin krizlerin yaşandığı, Sahra altı Afrika ülkelerinde önemli reformlar yapılmasına karşın bu ülkelerin dışsal çevrelerinin gelişimine katkıda bulunamadığı, Latin Amerika (özellikle Latin Amerika’nın dev ekonomik figürü olan Arjantin), Rusya, Türkiye ve Doğu Asya ülkelerinde ciddi finansal krizlerin yaşandığı ve nihayetinde konsensüsün politika önerilerinin daha kırılgan ekonomiler yaratarak ülke ekonomilerini ciddi çöküşlerle yüz yüze bıraktığı görülmüştür (Rodrik, 2006: 975). Öte yandan konsensüsün dışında kalan Hindistan ve Çin gibi yüksek seviyede koruyucu ticaret politikaları uygulayan ülkelerin konsensüs dışı politikalar uygulamalarına rağmen daha büyük bir ekonomik gelişme kaydettikleri görülmüştür (Rodrik, 2006: 975). Tüm bu durumlar ise neoliberal ekonomi politikalarının kaynağı olarak değerlendirilen Washington Konsensüsünün eleştirilmesine neden olmuştur.

Reformlardaki bu başarısızlığa karşın birçok iktisatçı Washington Konsensüsündeki standartların ülke ekonomilerinin büyümesini teşvik etme potansiyeline sahip olduğunu öne sürer (Hausmann vd., 2008: 1; Williams, 1990: 2). Ancak reform süreçlerinin başarısı için yerel koşulların da dikkate alınması gerektiği belirtilir (Hausmann vd., 2008: 1). Kavramın yaratıcısı olan Williamson (2000:1) ise kavramın “neoliberalizm” ve “piyasa köktenciliği” olarak kullanılmasından duyduğu rahatsızlığı dile getirir ve kavramın piyasaya ilişkin her sorunu çözebileceği şeklinde

“dogmatik değerler” olarak yorumlandığına değinir. Williamson (2000:4-5) o dönemde Latin Amerika ülkelerinin devletin korumacı faaliyetlerden çıkarılması için bu politikaların gerekli olduğunu, ancak Asya ülkeleri için farklı politika önerileri geliştirilmesi gerektiğini belirtmektedir.

Williamson Washington Konsensüsünün en çok eleştiri alan konularından olan “yoksulluğun azaltılmasına ilişkin” değerlendirmelerinde ise paktta belirtilen politika ilkelerinin “gerektiği gibi” uygulanması halinde yoksulluğun da önlenebileceğini belirtmektedir. Örneğin tabana yayılmış bir vergi sistemi, ihracata dayalı bir ekonomik büyüme, özelleştirme faaliyetlerinin Rusya’da olduğu gibi devlet mallarının yağmalanması ve bir grup seçkinci grubun çıkarına hizmet edecek şekilde değil daha rekabetçi bir üretim ortamı sağlayacak ve yoksulları da içerecek şekilde yürütülmesi gerektiği vb. değerlendirmelerde bulunmakta ve “özür dilemek için” bir neden bulamadığını belirtmektedir (Williamson, 2000: 7-8).

Washington Konsensüsü karşıtı olarak Post-Washington Mutabakatı savunucusu ve Dünya Bankasının ekonomi danışmanı olan Stiglitz ise (Williamson, 2000: 10), kalkınma için sağlam mali düzenleme, rekabet politikası, teknoloji transferi ve şeffaflığı kolaylaştıracak politikaların geliştirilmesi önerisinde bulunmaktadır. Williamson kendisine yoğun eleştiri yönelten Stiglitz’in, bu önerileriyle Washington Konsensüsünden çok da uzağa gidemediğini belirtmektedir.

Rodrik (2006: 973), Washington Konsensüsüne ilişkin “tropik bölgelerde politika satan seyyar satıcılar” değerlendirmesinde bulunmaktadır. Konunun Dünya Bankası tarafından hazırlanan “1990’lı Yıllarda Ekonomik Büyüme: Reformun 10 Yılından Öğrenilenler” isimli çalışmada da ele alındığını belirten Rodrik (2006: 973-974), artık kimsenin bu çalışmaya inanmadığını söyler.

Fukuyama (2002: 24) ise Washington Konsensüsüne ilişkin değerlendirmesinde konsensüse yönelik eleştirilerin yersiz olduğunu söyler. Fukuyama (2002: 24-26), bu süreçte kalkınma için “uygun siyasi, kurumsal ve kültürel koşulların” gerekliliğine dikkat çekmekte ve güçlü ve meşru bir devlet ile sosyal sermaye gibi kültürel değerlerin de dikkate alınması gerektiğine vurgu yapmaktadır. Chang ve Grabel (2004: 278) de bu yönde bir değerlendirmede bulunmakta ve “bölgesel, yerel ve ulusal gerçeklikler çerçevesinde hareket edilmesi gerektiğini” belirterek Doğu Asya ülkelerinin kalkınmasını bu süreçlerle açıklamaktadırlar.

Sonuç olarak küreselleşme sürecinde yaşanan ekonomik sorunların aşılmasına ilişkin geliştirilen Washington Konsensüsü ekonomide arzu edilen sonuçları yaratmamıştır. Bu durum dünya ekonomilerini yeni arayışlara yöneltmiştir. Özellikle gelenek, kültür, inanç, insan kaynağı, demografik değerler, tarihsel birikim, toplumsal yapı ve kültürel değerlerdeki farklılıklarıyla Batıdan farklı bir görünüm arz eden Asya toplumlarında bu ihtiyacın karşılığı olarak Washington Konsensüsüne karşı Pekin Mutabakatı² geliştirilmiştir. Ramo'nun (2004: 4) ifadesiyle Washington Konsensüsü dünya çapında “yıkılmış ekonomilerin ve kötü hislerin izini” taşımaktaydı. Bu nedenle “tarihin sonuna gelindiği” tezini destekler nitelikteydi. Çin'in kalkınma stratejisini konu alan Pekin Mutabakatı ise “eşitlikçi, barışçıl ve yüksek kaliteli bir büyüme” öngörmektedir. Bunun için özelleştirme ve ticari engellerin kaldırılması gibi “geleneksel” fikirler yerine yenilik ve inovasyonu içeren politikalarla ulusal çıkarların korunması amaçlanmıştır. “Pragmatik ve ideolojik” de olan bu yeni kalkınma hamlesi eski Çin felsefi görüşünün yansımasına dayanmaktadır (Ramo, 2000: 6). Özetle Pekin Mutabakatı modernleşme için en iyi yolun, “büyük bir şok yaratmaya çalışmak yerine, nehri geçmek için el yordamıyla taş aramak” olduğunu belirtmektedir. Bu yaklaşım yerel gerçekliğin öneminin vurgulanması bakımından kamu yönetimi için önemli bir açılamdır.

4.6.3. Küreselleşmenin Ulusal Yapılar ve Yönetim Süreçleri Üzerine Etkileri

Günümüzde birçok konu küreselleşme kavramı ile açıklanmaktadır. Bu kapsamda küreselleşme kavramı her ne kadar iktisadi yönüyle öne çıksa da (Barrow ve Keck, 2017: 1-3), kavram piyasa liberalizasyonu ve buna bağlı değişikliklerden çok daha fazlasını ifade etmektedir (Shaw, 1997: 498). Bu yönüyle küreselleşme sosyal, siyasal, kültürel vb. birçok alanı içermektedir. Ayrıca, küreselleşme olgusunun bir yönünde meydana gelen değişim diğer boyutlar üzerinde de etkilidir. Örneğin iletişim teknolojilerinde yaşanan değişim üretim sektörünü de etkileyerek o toplumun kültürel yapısı üzerinde değişime neden olur. Bu durum da küreselleşmenin boyutlarını birbirinden bağımsız değerlendirmemek gerektiğini bize hatırlatmaktadır. Küreselleşmenin toplumsal, siyasal, sosyal ve ekonomik alanlar üzerinde yarattığı

² Konu hakkında ayrıntılı bilgi için bkz.: Ramo, J. C. (2004). *The Beijing Consensus* (3. b.). London: Foreign Policy Centre.

geniş ve derin etkiler ise kavramın geri dönüşü olmayan ve köklü değişiklikleri içeren (Keohane, 2014: 190) bir süreç olduğunu göstermektedir.

4.6.3.1. Küreselleşmenin ekonomik alandaki etkileri

Geniş bir kapsamı olmakla birlikte küreselleşme genellikle ekonomi alanındaki gelişmelerle öne çıkmaktadır (Haque, 2013: 264). Küreselleşmenin ekonomik boyutunun diğer boyutlarına göre daha çok öne çıkması, küreselleşmenin gelişmekte olan ülkeler üzerinde uyguladığı politikalarla açıklanır. Özellikle 1980'lerden sonra kâr maksimizasyonunu amaçlayan girişimci grubun uyguladığı liberal politikalar küreselleşmenin ekonomik yönünü öne çıkarmıştır (Aktel, 2001: 197). Ekonomik içerikli bu politikaların geniş bir kullanım alanı bulması, bu alanın siyasal küreselleşmenin de önüne geçmesine neden olmuştur.

Üst siyasal yapılar olarak devletler küresel sistemle bütünleşebilmek için bir dizi dönüşüm süreci geçirirler. Bu dönüşümden amaç, ulusal sermayenin küresel sermaye ile bütünleşmesidir. Bunun için devletin öncelikle yasal ve idari alt yapısını dönüştürmesi gerekmektedir. Üstelik bu değişiklik sadece ulusal yapı içindeki düzenlemeleri kapsamaz. Benzer şekilde uluslararası sermaye ve yatırımların da ülke içine transferini içerir. Tüm bu süreçler öncelikle güçlü bir hukuk sistemini gerektirir (Sassen, 2002: 243-244). Zira liberal teori bireyin mülkiyet haklarının korunması için güçlü bir hukuk sistemine ihtiyaç duyar.

Ekonomik anlamda küreselleşme, ticaret ve sermaye hareketlerinin önündeki engellerin ortadan kaldırılması ve uluslararası ticaret ve yatırımın yayılması ve yoğunlaşması demektir (Aktel, 2001: 197; Sarıtaş, 2013: 413). Ekonomik anlamda küreselleşme, sermayenin ve piyasanın kapitalist ilkeler çerçevesinde nasıl örgütlendiğine ve uluslararası ticaretin örgütlenmesi noktasında Batı sermayesinin ulaştığı zenginliğe ilişkin de bilgi vermektedir (Aktel, 2001: 197). Ekonomik küreselleşmenin önemli bir boyutu da yabancı sermaye yatırımlarında görülen artıştır. Ancak bu yatırımlar Singapur ve Çin gibi belli ülkelere yapılmaktadır. Dünya ekonomisine yön veren küresel şirketler temelde Kuzey Amerika, Avrupa ve Japonya üçlüsüne aittir. Ekonomide uluslararası rekabette fark yaratan teknolojik gelişmeler ve dijital alandaki yeniliklerden de bu grup dünyanın geri kalan kısmına oranla daha çok yararlanmaktadır (Aktan ve Vural, 2003: 13; Kalaycı, 2013: 153). Küreselleşmenin zenginlik yaratma potansiyeli düşünüldüğünde (Abonyi ve Van-Slyke, 2010: 34), bu

durumun ulusal ve bölgesel ekonomik yapıları etkileyerek sosyo-ekonomik eşitsizliği daha da derinleştirdiğini söylemek mümkündür.

Küreselleşme sürecinde sermaye ile siyaset arasındaki mücadeleyi de sermayenin kazandığı söylenebilir. Ulusal yönetimler bu süreçte sermayenin önünü açmakla yükümlüdürler. Dünyada milli gelirin ve üretimin çoğunun sermaye sınıfı tarafından gerçekleştirilmesi onun siyaset üzerindeki etkisinin artmasına ve yine onun sermayenin bir aracı haline gelmesine neden olmuştur. Örneğin eskiden savaşlar devletler arasındaki çıkar çatışmasından yaşanırken günümüzde savaşlar ulus ötesi şirketlerinin çıkarlarını korumak için yapılmaktadır. Nitekim Amerika'nın yakın geçmişte Irak'a ve Afganistan'a yaptığı savaşlar da bu türdendir (Duman, 2011: 678). Bayar (2008: 27-28), günümüz ekonomik küreselleşmesinin özelliklerini şu üç grupta toplamaktadır:

- Birincisi; uluslararası ticaretin kendi doğasına ilişkin bir değerlendirmedir. Şöyle ki ticarete vergi, tarife ve kısıtlamaların hızlı bir şekilde düşürülmesi gelişmiş ülkelerin yansıra gelişmekte olan ülkelerin de ticarete yer almalarını sağlamıştır.
- İkincisi; küresel mali piyasaların ve sermaye hareketlerinin sahip olduğu benzersiz hacim, derinlik ve çeşitlilikle ilgilidir. Günümüz küresel ekonomisinin yürütülmesinde, uluslararası bankacılık ile uluslararası döviz, tahvil ve bono piyasaları büyük bir role sahiptir.
- Üçüncüsü ise; küresel üretimdeki radikal değişimlerdir. Günümüzde, geleneksel ulus-devlet temelindeki yapının aksine, üretim faaliyetleri küresel çerçevede yerine getirilmekte, üretimin farklı aşamaları farklı coğrafyalarda gerçekleştirilmektedir.

Küreselleşmeyle birlikte üretimin şekli de değişmiş uluslararası rekabetin artması ve teknolojik alanda meydana gelen yeniliklerle “Altın Çağ”da egemen olan fordist üretim yapısı, yerini postfordist üretim yapısına bırakmıştır. İlk olarak 1970’li yıllarda İtalya’da uygulanmakla birlikte Japonya’da geliştirilen ve aynı zamanda Japon üretim sistemi olarak da adlandırılan bu yeni yapı hem üretim sürecinin hem de endüstri ilişkilerinin yapılanmasında büyük bir dönüşüm sağlamıştır. Postfordist üretim tarzı, taşeronlaşmayı ve hizmet sektörünü teşvik ederken devletlerin istihdam

arttırıcı politikalarını terk ederek, piyasa temelli bir anlayışı desteklemiştir (Acar, 2017: 252).

Küreselleşme sürecinde ekonomik boyut açısından devleti bekleyen temel güçlük ise küresel ekonominin risklerini yönetebilmek ve bu ekonomik dönüşümden kazanç sağlayabilmektir. Bu koşullarda ekonomik faaliyetlerin özel sektör eliyle yürütülmesi temel bir çıkar yol olarak görülmekte ise de özel sektörün devlet tarafından lojistik, ithalat-ihracat sistemleri, eğitim, bilgi beceri geliştirme faaliyetleri gibi alanlarda desteklenmesi gerekliliği de ortaya çıkmaktadır (Abonyi ve Van-Slyke, 2010: 35). Bu durum ise devlet için kamu harcamalarını artıran başka bir sorun alanı yaratmaktadır.

Küreselleşme sürecinde artan ekonomik ilişkiler, sadece emek ve sermaye boyutuyla değil, mal ve hizmet üretimi konusunda da etkisini göstermektedir. Bu süreçte üretici firmalar yatırımlarını vergilendirmenin düşük olduğu ve işgücünün ucuz olduğu ülkelere yapmaktadırlar. Bu da ülkelerin ekonomik dengelerini değiştirmekte ve yerli ve yabancı üretim gibi kavramları bulanık hale getirmektedir (Altıntaş ve Pektaş, 2020: 121). Habermas'ın (2014: 643) bu konuya ilişkin yorumu milli ekonomiler açısından örseleyicidir. Ona göre küresel sermaye karşısında milli olmaktan iyice uzaklaşan yerel ekonomiler, küresel sermayenin kendilerine biçeceği değer karşısında yerel konumlarının göreceli çekiciliğini artırmak ve yerel şartları iyileştirmekle yetinmek zorundadırlar. Sonuç olarak küreselleşme temelde ekonomi çerçevesinde yürüyen bir süreçtir. Bu amaçla ekonominin küreselleşmesi için de gerekli düzenlemelere de destek vermektedir.

4.6.3.2. Küreselleşmenin teknolojik alandaki etkileri

Küreselleşme sürecinde yaşanan teknolojik gelişmelerin önemli bir tarafı temelde üretim ve üretime bağlı süreçlerin hayatın diğer yönlerine ne yönde etkide bulunduğuyla ilgilidir. Özellikle bilginin bir değer ve girdi olarak bu sürece katılmasıyla ortaya çıkan teknik ve mekanik rasyonalizasyon, kişilerin yaşam tarzları, günlük pratikleri, eylem ve alışkanlıkları inanç ve değerleri üzerinde de etkili olmuştur. Bu açıdan her teknolojik yenilik, salt ekonomik süreçler üzerindeki etkileriyle değerlendirilmemelidir. Zira bu yenilikler, özellikle kültürel yaşamı doğrudan hedef almakta ve sonuçları itibarıyla uzun erimli amaçlara hizmet etmektedirler. Örneğin, iletişim ve ulaşım (internet, bilgisayar, cep telefonu, uydu,

fiber optik, uçak) meydana gelen ve adeta mesafeleri ortadan kaldıran araçların yapılması, sadece mal, hizmet veya sermaye gibi iktisadi hayatın akışını etkilememektedir. Mal üretiminin ve dağıtımının küreselleşmesi, öncelikle tüketim kalıplarını standartlaştırırken, kültürel kalıplar üzerine de etki yaparak toplumun dil, fikir, iletişim, ilişki, imgeler vb. birçok konuda homojenleşmesine sebep olmaktadır (Duman, 2011: 676). Baygöl (2020: 400), de teknolojinin ilk etkilerinin ekonomi üzerinde görüldüğünü en son yansıdığı alanın ise kültür olduğunu belirtmektedir. Kültür değişiminin uzun bir süreçte gerçekleştiğine değinen Baygöl, bu nedenden dolayı “kültür gecikmesi” denen olayın yaşandığını belirtmektedir.

Küreselleşme açısından ulaşım alanında meydana gelen değişimler teknolojik gelişmelerin çok önemli bir yansımadır. 1700’lü yıllar sonrasında yaşanan makineleşme süreci insanların demiryolu ve deniz ulaşımı ile uzak ülkelere gitmesine imkân tanımıştır. Bu bağlamda mal ve ticaret hacminin genişlemesi ekonomik açıdan ülkeler arası bütünleşmeyi hızlandırmıştır. Bu gelişmelerin yanı sıra otomobil sektörünün gelişimi ve karayolu taşımacılığındaki gelişmeler de (Baygöl, 404-405) uluslararası işbirliklerini geliştirmiş ve mal ve hizmetlerin daha kolay taşınmasını sağlamıştır.

Bilgi iletişim teknolojilerinin kullanımı uluslararası ticaret üzerinde önemli bir etkiye sahiptir. Bilgi ve iletişim teknolojileri hızla gelişirken, bu teknolojilere sahip olan yüksek gelirli ülkeler daha da zenginleşmektedir. Dijital bölünme olarak nitelendirilen bu durum, düşük gelirli ülkelerin bilgi iletişim teknolojilerinin sağladığı kolaylıklardan yararlanma imkânlarını sınırlamakta ve bu ülkelerin uluslararası ticari faaliyetlere katılımını engellemektedir (Kalaycı, 2013: 157). Özellikle, temelde gümrük tarifesi gibi ekonomik etkiler doğuran bilgi ve iletişim maliyetlerinin, teknolojiye gelişmelerle büyük ölçüde azaldığı ve bu durumun, ülkelerin dış ticaret sürecine daha fazla katılımının sağlanmasına imkân vererek dünya ticaret hacmini artırdığı söylenebilir (Kalaycı, 2013: 157).

Küreselleşmenin devlet yapıları üzerinde meydana getirdiği bu değişiklikler şüphesiz her şeyden önce bir teknolojiye sahip olmakla mümkündür. Bu konuda teknoloji transferi hayati bir nitelik taşır. Teknoloji transferi en genel tanımıyla “teknolojik bilgi veya teknolojinin bir organizasyonel ortamdan diğerine hareketi” olarak tanımlanmaktadır (Bozeman, 2000: 629). Özellikle etkililik, etkinlik ve

verimlilik üzerine yoğunlaşan teknoloji transferi bu özelliğinden dolayı amaç değil bir araç olarak değerlendirilmektedir. Küreselleşme sürecinde işletmelerin serbest piyasada rekabet edebilirliği dikkate alındığında teknoloji transferi özellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler açısından bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır (Bozeman, 2000: 628). Nitekim Sanayi Devrimiyle başlayan bu süreç -eski teknolojiyle de olsa- küreselleşme sürecinde de özellikle 1980 ve erken 1990’larda gelişmiş ülkelerden az gelişmiş ülkelere doğru yaşanmıştır. Sonuç olarak çok geniş bir kullanım alanını kapsayan bilgi iletişim teknolojilerinin kullanımı; kamu yönetiminde hız, etkinlik, verimlilik, üretim, dağıtım vb. süreçlerde küresel standartları yakalama anlamında bir gereklilik olarak ortaya çıkmaktadır.

4.6.3.3. Küreselleşmenin siyasal alandaki etkileri

Küreselleşmenin siyasal boyutu genel anlamda siyasi ilişkilerin küresel düzeyde yaygınlaşması, nitelik ve nicelik olarak ilişkilerin yoğunlaşması, hükümet dışı örgütlerin sayıca artması ve küresel yönetim mekanizmalarının devreye girmesi gibi süreçleri içerir (Aktan ve Vural, 2003: 10). Bu ilişkiler devlet yapılarını etkileyerek kendi varlıklarını sürdürecektir bir dönüşüm süreci yaratırlar. Küreselleşmenin siyasal alanda yarattığı etki daha çok ulusal yapılar ile uluslararası sistemin birbirine karşıtlıkları ve buna bağlı olarak karşıtlıklar üzerinden yapılandırılmaya çalışılan uyum süreçlerini içerir.

Küreselleşme; devlet, toplum birey ilişkilerinin yeniden yapılandırıldığı bir süreçtir. Bu süreçte birey, geniş hak ve özgürlüklere sahip bir nitelik kazanarak ön plana çıkmaktadır. Devlet ise liberal politikaların etkisiyle sınırlandırılarak etkin bir yapıya kavuşturulmaktadır (Aktel,2001:199). Küreselleşmenin siyasi boyutu da öncelikle bu ekseninde gelişmeye başlamıştır. Bu kapsamda öncelikle demokrasi, hukuk ve insan hak ve hürriyetleri alanında felsefik ve teorik bir ilerleme göstermiştir. Bu durumun bir yansıması olarak devlet aygıtında da bu nitelikleri içerecek şekilde bir dönüşüm yaşanmıştır.

Küreselleşmenin siyasi etkileri kapsamında demokrasi ve insan hakları alanındaki gelişmelere paralel olarak klasik egemenlik anlayışı da değişmeye başlamıştır. Bu süreçte yerel yönetimler güçlenirken hükümet dışı örgütler ile sivil toplumun etkinliği ve önemi artmıştır. Ulus-devletler arasındaki siyasal sorunların barışçıl yollarla çözümü için Milletler Cemiyeti, Birleşmiş Milletler ve NATO (Kuzey

Atlantik Antlaşması Örgütü) gibi siyasi ve askeri örgütler kurulmuştur. Bu arada ulusal yapılar içinde yerel yönetimler ve yerel örgütlenmeler de etkinleşmeye başlamıştır. Tüm bu süreçler ise -tartışmalı da olsa- ulus-devletlerin egemenlik anlayışının sorgulanmasına neden olmuştur (Aktan ve Vural, 2003: 10). Ayrıca uluslararası bir sistemde karşılıklı bağımlılıklar temelinde yürüyen ilişkilerin doğru yönetilmesi ve bu karmaşık ve ağsal nitelikteki yapıların ulusal çıkarları koruyacak şekilde yapılandırılması başka bir sorun alanı olarak belirmeye başlamıştır (Abonyi ve Van-Slyke, 2010: 33).

Bu süreçte küreselleşmenin siyasal alandaki etkilerinin yönetimdeki izdüşümü olarak; devletin sınırlandırılması, yerinden ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, şeffaf, ve hesap verebilir yönetimlerin desteklenmesi, kamu hizmetlerinin etkin bir şekilde sunulması, insan hak ve özgürlüklerinin merkeze oturtulması, bireylerin özerkleştirilip sivil alanların genişletilmesi, temsili demokrasinin yerine katılımcı demokrasilerin geliştirilmesi ve toplumdaki tüm grupların yönetimde temsil edilmesi gibi hususlar yönetim alanında öne çıkmaya başlamıştır (Aktel, 2001:199; Kıvılcım, 2013: 226). Bununla birlikte yerelleşme teşvik edilirken yönetimde bir yandan da merkezileşme eğilimlerinin yaşanması günümüz dünyasında ulus-devletler için demokrasi, çoğulculuk, katılım, temsil gibi alanlarda sorunların yaşanmasına neden olmuştur (Aktel,2001:200). Oysa yerelin uluslararası alanda ortaya çıkış amacı sosyal ve ekonomik ihtiyaçların halka en yakın yerden karşılanmasını sağlamaktır (Demirtaş 2016:155).

Küreselleşme sürecinin temel stratejisi olan *bütün yerine parçalar üzerinden yönetmek* yaklaşımı günümüzde küreselleşmenin siyasal boyutu açısından özellikli bir konu olarak ortaya çıkmıştır. Ulusal kültürleri ve yapıları bölmeyi amaçlayan bu politikalar bir yandan ulusal bütünlük açısından bir risk olarak değerlendirilirken, diğer yandan özellikle postmodern etkiler ve insan hak ve hürriyetleri açısından bir gereklilik olarak değerlendirilmektedir (Duman, 2011:680). Literatürde yoğun tartışmaların yürütüldüğü bu konu ulus-devletin geleceğine ilişkin tartışmaların da önemli bir alanını oluşturmaktadır.

Güç, otorite ve yönetim kavramları ulusal yapılar için önemli kavramlardır. Ancak günümüzde bu kavramların kullanım biçimleri de değişmiş, ulusal siyasetin yerini küresel siyaset almıştır. Küresel siyaset sadece ulusal mekanizmalarla

yürütülemediğinden, devletler-üstü kurumlar, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşlarının karşılıklı etkileşimini zorunlu kılmaktadır. Küresel yönetim olarak adlandırılan bu yapıda ulus-devlet yönetsel bir aktör olsa da yetki alanlarının daralması nedeniyle yoğun bir eleştiriye de maruz kalmaktadır (Bayar, 2008: 28). Bu durumun bir sonucu olarak uluslararası alanda özellikle güvenlik konusunda ciddi sorunlar yaşanmaya başlamıştır. Zira ulus-devletlerin küresel bir sistemde tek başlarına ulusal güvenliği sağlayamadıkları da görülmüştür. Örneğin insan ticareti, yasa dışı göç, terörizm, şiddet, çevre, uyuşturucu ticareti gibi sorunlar devletlerin birlikte hareket etmesi gereken alanlardır. Öte yandan küreselleşmenin bizzat kendisinin bu sorunlara kaynaklık ettiği görüşü de şiddetle savunulmaktadır. Ancak gelinen noktada küreselleşmeyi bir sorun olarak görmektense dünyanın daha güvenli bir yer haline getirilmesi için onun sunduğu fırsatlardan yararlanılması gerektiği görüşü ağırlık kazanmaktadır (Tanrıseven, 2005b: 113). Bununla birlikte güvenlik konusuna yoğunlaşıp sosyal, kültürel ve siyasal alanların gözden kaçırılması da eleştirilen konulardandır. Bu kapsamda soğuk savaş sonrası dönemde uluslararası ilişkilerin niteliği gibi güvenlik kavramının niteliği de değişmiştir. Bu dönemde ortaya çıkan AB'nin güvenlik konusuna ilişkin yaklaşımları ise önemli bir perspektif sunmaktadır (Tanrıseven, 2005b: 117-118). Bu dönemde uluslararası işbirliğinin artırılması, demokratikleşmenin desteklenmesi, hukukun üstünlüğü, insan haklarına saygı güvenliği artırmanın başlıca yolları olarak değerlendirilmiştir.

4.6.3.4. Küreselleşmenin toplumsal ve kültürel alandaki etkileri

21. yüzyıl toplumsal dinamikler açısından büyük bir değişim yaşamıştır. Küreselleşme olgusu da yaşanan bu değişimin bir simgesi olarak kullanılmaktadır. Günümüzde küreselleşmenin toplumsal ilişkilerde yarattığı karmaşık ve çok boyutlu etkiler yoğun bir biçimde tartışılmaktadır. Küreselleşmenin öncelikle Batı kaynaklı olması nedeniyle kültürel yöndeki etkisinin homojenleşme yönünde olduğu kabul edilmektedir. Öte yandan küresel gücün Batı dışına kayması ve iletişim, teknoloji ve göç gibi toplumsal hareketlerin de etkisiyle kültürel etkinin heterojenleşme yönünde olduğu tartışılmaktadır (İçli, 2001: 170). Giddens'a göre küreselleşmenin kültürel tarafındaki değişimler "tarafsız" bir değişim değildir. Hatta sonuçları bakımından "hayırlı" bir olay da değildir çünkü Avrupa ve Kuzey Amerika'nın dışında yaşayan birçok insan için rahatsız edici derecede "Batılılaştırma" eksenlidir (Sarıtaş, 2013:

422). Sonuç olarak küreselleşmeye ilişkin literatür, dünyada oluşan küresel kültürün içerik ve köken açısından Amerikan ağırlıklı olduğunu belirtir (Berger, 2003: 10-12; Welch ve Wong, 1998: 42; Zinke, 1999: 371).

Küreselleşmeyi tüketim ve kimlik açısından irdeleyen Bauman, tüketim kültüründen bütün kimliklerin faydalandığını bu kültürde kimliklerin “ayartılmış” ve “bastırılmış” olarak iki kategoride incelenebileceğini belirtmektedir. Bu bağlamda tüketimin farklılık temelinde bir kimlik inşa ettiğini ancak bu farklılığın aynı zamanda eşitsizliğin de nedenlerinden biri olduğunu belirtir (Karakaş, 2013:301). Zira tüketim toplumlarında bireylerin kimlikleri tüketim tarzlarına göre belirlenmektedir. Özellikle küreselleşmeyle birlikte pompalanan Avrupa ve Amerikan yaşam tarzları kişileri tükettikleri üzerinden kimlik oluşturmaya yöneltmektedir. Bu durum da toplumda tükettikçe statüsünün yükseldiğini düşünen insan tipinin yaygınlaşmasına neden olmaktadır (Sever, 2019: 6-7). Bocoks da aynı paralelde günümüzde kadın, erkek, çocuk, yaşlı tüm grupların kimlik oluşumunda tüketim malları ve tüketim kalıplarının önemli bir rol oynadığını belirtmektedir. Böylece ortaya çıkan yeni tüketim anlayışı sınıfsal eşitsizliği derinleştirmekte kimliklerin de parçalanmasına sebep olmaktadır (Karakaş, 2013:301). Şüphesiz bu durumun önemli nedenlerinden birisi küreselleşmeyle birlikte artan rekabet koşullarının yarattığı siyasal ve idari yapılanmadır. Bu açıdan özellikle Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımıyla benimsenen vatandaş yerine müşteri memnuniyeti kavramı (Adres vd., 2016: 149) bu sürecin hızlanmasında önemli bir rol oynamıştır.

Küreselleşme sürecinde yerel- toplumsal normların aşınması nedeniyle bireyleri bir arada tutan inanç ve değerler de zayıflamaktadır. Bu durum da bireylerin suça yönelimini artırmaktadır. Bu kapsamda yeraltı ekonomisi gün geçtikçe büyümekte, silah ticareti, organ mafyası ve internet suçları da her geçen gün artmaktadır (Saritaş, 2013: 421). Bu durum ise kültürel ve geleneksel değerlerin korumasından uzaklaşmış, suç örüntülü “yoz” bir kültürün gelişmesine neden olmaktadır.

Küreselleşmeyle birlikte tartışılan kavramlardan birisi de kimliktir. Kültür ve kimlik kavramları birbirine içkin yapılar olarak birbiri üzerinde dönüştürücü etkiye sahiptirler. Küreselleşmenin kültürel boyuttaki etkileri de bu bağlamda ele alınmalıdır. Bazı sosyal bilimciler küreselleşme sürecinde kültürel alanda yaşanan sorunlardan

birinin milli kimlik krizi olduğunu belirtirler. Küreselleşme süreci millî kimlikleri zorlayarak kırılmalara neden olurken alt kimliklerin de ön plana çıkmasına sebep olmaktadır (Talas ve Kaya, 2007: 155). Bu anlamda küreselleşme özellikle postmodern yaklaşımla tüm kimliklerin bütün çeşitlilikleriyle desteklenmesini savunmaktadır. Bu süreçte çok-kültürlülük ve öteki kavramlarının yoğun bir şekilde tartışılması modern devletin unsuru olan millet kavramının çözülmesine ve sivil toplum adlandırması ile ulus üstü bir kimliğin oluşmasına neden olmaktadır (Sarıtaş, 2013: 421). Kozmopolit kimlik olarak da adlandırılan bu yapı küreselleşmeyle birlikte ulus-devletlerin sınırlarının aşınması ile gelişmektedir. Hatta küresel bir kültürü oluşturan bu kozmopolit yapının güçlendirilmesi için pazarların, yönetişimin ve iletişimin de küreselleşmesi gerekmiştir. Öyle ki içinde kozmopolit kimliğin yarattığı bu küresel kültür ulusun ve ulus-devletin özünü oluşturan milliyetçilik olgusunu da aşındırmaya ve zayıflatmaya başlamıştır (Norris, 2000: 2-3).

Küreselleşmenin kültürel alanda yarattığı değişimde teknolojik gelişmelerin de etkisi dikkate alınmalıdır. Özellikle internet teknolojileri bu konuda başat bir role sahiptir. Hatta Castells'in (2014b: 127-132) ifadesiyle, "internet bilgi çağının belirleyici teknolojisidir". Günümüzde internetin bu kadar geniş bir kullanım alanına sahip olması yeni bir kültürün gelişmesine de neden olmuştur. Bu yapı ise sosyal medya platformlarının çokça kullanıldığı birbirinden haberdar ancak bir o kadar da bireyselleşmiş bir toplumdur. Bu durum bireyselleşme kültürünün öne çıkarılıp topluluğun gerilemesi sonucunu doğurmuştur (Castells, 2014, 7-10). Şüphesiz küreselleşmenin bu kadar hızlı gelişmesine karşın herkes ya da her şeyin küreselleştiğini düşünmek de yanlıştır. Ancak küresel ağlar her şeyi ve herkesi o kadar çok etkilemiştir ki insan hayatına dokunan her şeyin bu kültür çerçevesinde yorumlanmasına neden olmaktadır (Castells, 2008: 81-82).

Küreselleşme sürecinde toplumsal alandaki değişimlere ilişkin en önemli gelişmelerden birisi de "toplumsal"ın içinin boşaltılmasıdır. Toplumsal en genel anlamıyla parçaları çevreleyen, bütünleştiren, bir arada tutan ve koruyan bir yapı olarak tanımlanabilir. Ancak günümüzde toplumsal daha çok "kitle" olma yönünde dönüşmektedir. Baudrillard toplumsal olanın kitlelerin gölgesinde eridiklerine değinir. Ona göre kitleler yaşadığımız yüzyılın ürünüdür ve bu sessiz çoğunluk bir gün "tarih yapacağını ve sözü ele geçireceğini" düşünür ancak Baudrillard "ne geçmişte ne de

gelecekte yazabilecekleri bir tarihleri” olmadığını belirtir. Zira “toplumsal’ın enerjisi kitlelerde yoktur, onlar sadece “güncel”i yaşamaktadırlar (Baudrillard, 2021: 11-13). Baudrillard’ın bu değerlendirmesi küreselleşme sürecinde toplumun evrildiği yönü ve toplumsalla birlikte bireyin güçsüzleşmesine ilişkin kaygıları aktarması bakımından önemlidir.

Küreselleşmenin toplumsal ve kültürel yaşama ilişkin önemli etkilerinden biri de vatandaşların kamu yararı için kolektif eyleme katılma konusunda ne derece sorumluluk aldıklarına ilişkindir. Adres ve arkadaşlarının bu konuda dört ülkede (Avustralya, Almanya, İsrail, Kolombiya) yaptıkları araştırma küreselleşmeyle birlikte toplumsal iyilik karşısında bireyciliğin daha çok öne çıktığını göstermiştir (Adres vd., 2016: 149-150). Araştırmada küreselcilik sürecinde daha yüksek puan alan bireylerin özellikle kamu mallarının tedariki, vergi yasalarına uyum ve hayır kurumlarına yardımda bulunma süreçlerinde önemli oranda bir düşüşün yaşandığı; küreselleşmeyi nispeten daha az yaşayan vatandaşlarda ise toplumsal iyiliğin daha çok desteklendiği görülmüştür. Bu araştırma küreselleşme sürecinde insanların ortak iyilik ve yardım faaliyetleri gibi insani değerleri öteleyip bireysel seçimlerin ve tekil tercihlerin öne çıkması gibi bireyleri nihayetinde yalnızlığa sürükleyebilecek topluma ilişkin psiko-sosyal içerikler sunması bakımından önemlidir. Öte yandan bu sonuçlar ortak çıkarı ve kamu yararını önceliklemeyen bir toplum yapısına işaret etmesi açısından kamu yönetimi için büyük bir güçlüğe de işaret etmektedir. Bu nedenle küreselleşmenin toplumsal ve kültürel etkilerinin devlet-toplum ilişkileri açısından özellikle değerlendirilmesi gerekmektedir.

5. KÜRESELLEŞME VE ULUS-DEVLET İLİŞKİSİ

5.1. Devlet: Kavramsal Çerçeve ve Tarihsel Süreç

Devlet yüzyıllardan beri var olan bir olgu olmasına karşın onun ne olduğu konusunda önemli görüş ayrılıkları bulunmaktadır. Devletin tanımına ilişkin bu görüş ayrılıkları temelde onun mahiyetine ilişkin farklılıklardan ve onun oluşumuna ilişkin siyasi düşüncenin her dönem kendine özgü niteliklerinin çeşitliğinden kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla devlete ilişkin her bir tanım, döneminin toplumsal ve siyasal olayları ve gerçeklikleri hakkında da bilgi vermektedir.

Devlet ne sadece hukuki bir olgu ne de sadece politik ve ekonomik bir yapıdır. Devlet en kısa şekli ile karmaşık ve çok yönlü sosyal bir olgudur. Karmaşık bir olgu olan devlet insan topluluklarının belli bir evriminden sonra ortaya çıkmıştır (Zabunoğlu, 2015: 30). Bu evrim toplumsal ve siyasal yapının belli bir kurumlaşma aşamasını ifade eder ki bundan dolayı devleti bir kurum olarak ele alanlar da vardır. Bu nedenle devlet kimine göre “en büyük kurum” kimine göre de “kurumlar kurumudur”. Yani devlet “dışa ve içe karşı toplum adına hareket edebilen, bu amaçla güç kullanabilen, toprağı ve insanıyla birlikte tüm ülkeyi temsil eden onun simgesi olan bir kurumdur” (Kışlalı, 1994: 92).

Platon (M.Ö. 427- 347), “Devlet” isimli eserinde ideal bir devletin nasıl olması gerektiğini anlatmaktadır. Platon’a göre devlet, “çıkarları dolayısıyla birbirine bağlanan fertlerin oluşturduğu bir bütündür. İnsanlar ihtiyaçlarını karşılayabilmek için başkalarının yardım ve işbirliğine ihtiyaç duyarlar. Devlet bir organizmaya benzer. İnsanlar da organizmayı oluşturan hücrelere benzerler” (Tabanlı, 2018: 333). Platon’un devleti zengin yoksul arasında gelir uçurumunun olmadığı sosyal bir ideal devlettir (Köktürk, 2011: 76).

Platon’un öğrencisi olan Aristoteles (M.Ö. 384- 322) ise devletin kaynağını *aile* olarak görmektedir. Aristo “Siyaset” isimli eserinde devletin birçok köyün ekonomik bakımdan kendi kendine yetecek şekilde birleşmelerinden oluştuğunu söylemektedir. Nasıl ki aile ve köy insanın sosyal bir varlık olmasına dayanıyor ise devlet de aynı şekilde insanın sosyalliğinden doğmaktadır (Tabanlı, 2018: 333).

Romalı devlet adamı Cicero’ya göre devlet “halktan başka bir şey değildir. Halk ise “herhangi bir biçimde bir araya toplanmış olan rastgele bir yığın değil, ortak

bir yararla, ortak bir amaçla birbirleriyle bir uyum içine girmiş bulunan hukuksal bağlarla birleşmiş insanlar topluluğu”dur (Şenel, 2019: 215). Cicero, başlangıçta dağınık ve göçebe bir yaşam süren insanların toplumsallık güdüsü ile birleşerek devleti ortaya koyduklarını belirtir.

Modern devletin kurucularından olan Bodin’e göre devlet “birçok ailenin ve bu ailelerin ortak çıkarlarının egemen bir güçle, doğruluk üzere yönetilmesidir”. Bodin’e göre Ailedeki baba otoritesi devletteki egemen otorite ile aynıdır. Bu otorite doğal tartışılmaz ve sınırsızdır. İktidarın kaynağı da bu ilkedir (Çetin, 2002: 3).

Alman siyaset filozofu Hegel, devleti bir yeryüzü tanrısı olarak görür. Hegel’in öğrencisi Karl Marx ve onun fikirlerine dayanan Marksist gelenek ise devleti bir *sınıf yapısı* olarak değerlendirirler. Marksist geleneğin savunduğu bu görüşte devlet bir sınıfın diğer sınıfları egemenliği altında bulundurduğu bir örgütlenme biçimidir ve günün birinde gelişimini tamamlayıp kendiliğinden yok olacaktır. Devletin karşısında yer alan bir görüş olarak anarşist düşünce ise devletin bir an önce ortadan kaldırılması gereken bir yapı olduğunu ileri sürer (Kapani, 2019: 42-43). Liberal teoriye göre ise devlet bireyin ahlaki değerlerin merkezinde olduğu ve devletin işlevsel ortak amaçların gerçekleştirilmesi için bir organ olarak tanımlandığı bir sistemdir (Hall ve Ikenberry: 2000: 13).

Hukukçular devleti genellikle unsurlarıyla açıklamaya çalışırlar. Klasik Fransız kamu hukukunda devlet “milletin hukuki kişilik kazanmış şekli” olarak tanımlanmaktadır. Avusturyalı hukukçu Hans Kelsen de devlet tanımlamasında hukuku öne çıkarmakta ve devleti “etkili olarak yürürlükte bulunan bir hukuki normlar sistemi” olarak tanımlamaktadır (Kapani, 2019: 43). Troper (2018: 343) ise devletle ilgili egemenlik, tüzel kişilik, temsil, parlamento, organ vb. kavramların özgüllüğünü çözümlmek için devletin hukuk sistemiyle açıklanması gerektiğini savunur ve devletin temelde sosyal bilimlerin konusu olmasına karşın öncelikle hukuki bir kavram olduğunu, bu sebeple yalnızca hukuki olarak tanımlanması gerektiğini ileri sürer.

Bir devletin kurulabilmesi için *millet*, *egemenlik* ve *ülke* unsurlarının birlikte var olması gerekmektedir. Devletin birinci unsuru olan insan topluluğuna *millet* denir. Millet birbirlerine birtakım bağlarla bağlanmış olan insanlardan oluşmuş bir topluluktur. Devletin ikinci unsuru olan toprak unsuruna *ülke* denir. Ülke, belirli insan topluluğunun devamlı olarak yaşayabileceği ve egemenlik kurabileceği, belirli sınırları

olan bir toprak parçasıdır. Devletin üçüncü unsuru olan iktidar ise *egemenlik* olarak tanımlanır. Egemenlik, en üstün iktidar demektir. Bir devletin varlığından bahsedebilmek için, insan topluluğunun belirli bir ülke üzerinde en üstün iktidara sahip olması gerekir (Gözler, 2007: 4-5). Gözler, bu üç unsuru içerecek şekilde yapılabilecek her türlü tanımlamanın kabul edilebileceğini belirtmektedir. Kapani (2019: 43) ise bu üç unsura bazen “hukuki ve siyasal düzenin” dördüncü bir unsur olarak eklendiğini belirtmektedir.

Bu çerçevede devlet kavramına ilişkin tanımların çokluğuna karşın en genel kabul gören ve benimsenen tanımlar devletin unsurlarını içerecek şekilde yapılan tanımlamalardır (Gözler, 2011:4; Kapani, 2019: 43). Bu tanımların içerisinde ise Georg Jellinek’in 1900 yılında yayımlanan “Allgemeine Staatslehre” isimli kitabında bulunan *Üç Unsur Teorisi*’ne göre yapılan tanımlama en çok benimsenen tanımlamadır. Bu teoriye göre devlet “insan, toprak ve egemenlik unsurlarının bir araya gelmesiyle oluşmuş bir varlık” olarak tanımlanmaktadır (Gözler, 2011:4-5). Gözler, devleti “belirli bir toprak parçası üzerinde egemen olan belirli bir insan topluluğunun oluşturduğu bir varlık” olarak tanımlamakta ve devlete ilişkin tanımların devletin üç unsurunu içerdiği ve devleti bu üç unsurdan birine indirgemediği sürece doğru olarak kabul edileceğini belirtmektedir. Gözler, bu üç unsurun birlikte gerekliliği, devletin unsurlarına indirgenemeyeceği ve üç unsurun aynı derecede öneme sahip olduklarını belirterek devlet tanımlamalarında devletin bu üç unsurun dışında ayrı bir varlık olduğunun belirtilmesi gerektiğini savunur.

Buna karşın devleti unsurlarına indirgeyerek yapılan bir tanımlamanın, devletin ne olduğunu bize tam olarak anlatamayacağını düşünen yazarlar da vardır. Devletin unsurlarını esas alarak yapılan tanımlamaların aslında “devlet” olgusunu yeterince ortaya koyamadıklarını belirten Kapani’ye göre devlet ne sadece ülkedir ne insan topluluğu, ne iktidar ne siyasal hukuki düzen ne de bunların toplamı veya sentezidir. Devlet bunların ötesinde gözle görülemeyen elle tutulamayan soyut bir kavramdır (2019: 44). Zabunoğlu (2015: 32) “Onu oluşturan unsurların büyük kesimi nesnel varlıklardan ibaret olduğu halde, soyut bir olgu veya varlıktır; başka deyişle devlet, bir soyutlamadan ibarettir” şeklindeki tanımlaması ile devletin görünmeyen yanına vurgu yapmaktadır. Burdeau’nun, devlete ilişkin “insanlar onu düşündükleri

için vardır” yönündeki değerlendirmesi de devletin bir düşünce ürünü olduğunu göstermektedir (Kapani, 2019: 43-44).

Etimolojik olarak devlet kelimesi Arapça *devle* kelimesinden Türkçeye geçmiş ve tedavül eden, elden ele geçen anlamına gelmektedir. Ayrıca servet, makam, nüfuz ve itibar sahibi kimselerin durumlarını anlatmak için de kullanılmaktadır. Eski Yunanlar devlet için site, medine, şehir anlamına gelen *polis* terimini kullanmışlardır. Romalılar devlet kelimesi yerine site, şehir devleti anlamında *civitas* ile kamu malı ve herkese ait şey anlamında da *respublika* kelimesini kullanmışlardır. Bu kelime daha sonra Fransızcaya Cumhuriyet anlamında geçmiştir. Ortaçağda devlet için hükümler anlamında *imperium*, krallık anlamında da *regnum* terimleri; halk, kavim, millet anlamında “*populus* ve *gens*; toprak, yer, ülke anlamında *terra*, *terre*, *land*; şehir anlamında da *citta*, *cite*, *ville*, *bourg* gibi terimler kullanılmıştır (D’Entreves, 2018: Gözler, 2011: 6-9).

Günümüzde *Stato*, *Eat*, *State*, *Staat* kelimeleri devlet anlamında en yaygın kullanılan kelimelerdir (Gözler, 2011: 6). *Durum*, *var olma* anlamına gelen bu kelimeler Latince *status* kelimesinden türemişlerdir. Bu sözcük ilk kullanımında mutluluk refah, özel bir topluluğun sağlıklı düzeni, kilise, imparatorluk, krallık anlamlarında kullanılmıştır. Bu sözcüğün başka bir anlamı da belli bir topluluğun hukuki yapısının betimlenmesinde kullanılmasıdır (D’Entreves, 2018: 195-196). İlk defa 16. yüzyılda devleti ifade etmek için Niccolo Machiavelli tarafından kullanılan *Stato* kelimesi 1500 ve 1600’lerde Fransız, İngiliz ve Alman dillerine de girerek devletin bugünkü anlamda ifade edilmesine imkân tanımıştır (Gözler, 2011: 6-9).

5.1.1. Devletin Özellikleri

Devleti oluşturan unsurlar değerlendirildiğinde insan/millet unsuru ve ülke/toprak unsurunun somut unsurlar oldukları ancak bu unsurların tek başına devlet demek olmadıkları görülmektedir. Hatta bir yönetim aracı olarak hükümetler de somut birer araç olmasına karşın devlet demek değildirler. Ancak bu somut elle dokunulabilir unsurlara üstün bir siyasal iktidarın veya otoritenin ilavesi halinde bir devletten söz edilebilir. Bu oluşan devlet de somut değil soyut bir olgudur. Sosyal ve siyasal bir varlık olarak devletin soyut bir olgu olması, O’nun anlaşılması için daha çok açıklamaya ihtiyaç duyulmasına neden olmaktadır. Zabunoğlu (2015: 32-40), devletin belirgin özelliklerini şu şekilde sıralamaktadır:

İlk ve en önemli özellik belirli bir toplumda devlet, yani siyasal bir yapı kurmak için kolektif bir isteğin gerekliliğidir. Bunun için toplumu oluşturan bireyler, kendilerini yönetecek ve verdiği emirlerin yerine getirilmesini sahip olacağı güç araçları ile sağlayacak bir üstün otoritenin oluşmasını isteyecekler ve böyle bir üstün otoritenin belirmesine karşı koymayacaklardır. Bu üstün otorite, toplum adına ve onların yararı için hareket etmekle yetkili ve görevli sayılacaktır.

İkinci önemli özellik sadece siyasal bir yapı haline gelmek arzusunun yeterli olmadığı ve bu iradenin fiilen de gösterilmesi gerektiğidir. Devletleşme olgusu hemen her yerde, bunu arzulayan toplumsal yapıların kendi gayret ve çabaları sonucunda ortaya çıkmıştır. Bu uğraşta başarılı olunamadığı sürece, sadece irade beyanında bulunulmuş olunmaktadır. Örneğin Afrika halklarının çoğu, özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra, devlet olma istemlerini ısrarlı ve şiddetli bir şekilde açığa vurdukları halde, uzunca bir süre devlet olamamışlardır.

Devlet yapısının üçüncü önemli özelliği devletin temsil ettiği birliğin, bölünmez ve değiştirilemez olmasıdır. Devlet'in birliği, yani devlet denilen siyasal yapının ortaya koyduğu bütünleşme de bölünmez, devredilemez ve değiştirilemez. Ancak devlet ile hükümet arasındaki ayrılık veya hükümetin değiştirilmesi devletin bu birlik ve bütünlüğüne zarar vermez, devlet de değişmiş ve başkalaşmış olmaz.

Devletin bir diğer önemli özelliği devletin zorlayıcı üstün bir kudrete sahip olmasıdır. Ancak burada dikkat edilmesi gereken devletin sahip olduğu bu zorlayıcı üstün gücün fiilen ve hemen her yerde kullanılmaması gerektiğidir. Önemli olan, devletin bu güce sahip olduğunun bilinmesidir. Hiçbir devlet de bireylerden beklediği itaati zor kullanarak sağlama yoluna gitmez, çünkü devletin sürekli zor kullanması devlet kudretini zayıflatır ve etkinliğini de kaybetmesine neden olur. Bununla birlikte toplumun devletin bu gücü ve yeteneği hakkında bilgisinin olması da yeterli değerlendirilmektedir. Aksi takdirde devletin durmaksızın kuvvete başvurusu devleti aşındıracağı gibi halkın devlete olan bağlılık ve güven duygusunun da zedelenmesine neden olacaktır. Devletin aşırı iktidar sarfı, gereksiz ve zararlı olduğu gibi, daima kullanılabilecek yeterlikte bir kudret birikiminin korunması da hayati bir gerekliliktir.

Devletin bir başka özelliği, hukukun devlet iktidar ve iradesinden başka bir kaynağının olmadığı ileri sürülmesidir. Bu anlayış hukukun kaynağının sadece

devlete indirgenmesinden dolayı eleştirilmekte, ancak devletin sosyolojik olguların “hukuklaşmasında” son söz sahibi olması açısından ise kabul görmektedir.

Gözler (2011: 6) devletin genel özelliklerine *devletin teşkilatlanması, devletin hukuki kişiliğe sahip olması ve devletin devamlılığı* ilkelerini ekler. Buna göre; devletin teşkilatlanma özelliği; devletin egemen bir varlık olarak kendi teşkilatını kendisinin belirlemesi ve teşkilatlarını anayasa denilen bir belge ile tespit ederek genellikle yasama, yürütme ve yargı şeklinde üçe ayırarak oluşturmalarını ifade eder. Devletin hukuki kişiliğe sahip olması; hukuk düzeni bakımından tüzel bir kişiliğe sahip olan devletin hak ve borç sahibi olabilmesi gerek uluslararası hukuk gerekse iç hukuk bakımından geçerli hukuki işlemleri yapabilmesini ifade eder. Devletin devamlılığı özelliği ise; ülkenin tamamında bir insan topluluğunun bir egemenlik kurması ve bu egemenliğin uzunca bir süre devam etmesi anlamına gelir. Bu şartı gerçekleştiren bir devletin devamlılığı sağlanmış olur.

Heywood’a (2011: 127) göre devletin beş anahtar özelliği vardır. Bunlar şöyle özetlenebilir; Toplumdaki diğer tüm birlik ve gruplar üzerinde mutlak ve sınırlandırılmamış bir iktidar icra eden *devlet egemendir*. Sivil toplumun özel kurumlarına karşılık devlet *kamusal* kurumlara sahiptir. Yani özel işletmeler ve sendikalar bireysel çıkarlara hizmet ederken kamu kurumları kolektif kararlar almak ve uygulamakla sorumludurlar. Devletin aldığı kararlar genellikle toplum üyeleri tarafından kabul edilir. Çünkü devlet tarafından alınan kararların “kamu yararı” ve “ortak iyi” adına alındığı kabul edilir. Bu nedenle *devlet bir meşrulaştırma uygulamasıdır. Devlet bir hükmetme aracıdır*. Devlet kanunlarına itaat edilmesi ve onu ihlal edenlerin cezalandırılması için “meşru şiddet” kullanma tekeline sahiptir. Devletin kendi ülkesi üzerindeki yetkileri coğrafi olarak tanımlanmıştır. Bu yetki ülke sınırları içinde yaşayan vatandaş olsun ya da olmasın herkesi kapsar. Bu bakımdan *devlet ülkesel bir birliktir*.

Devleti siyasal iktidarın kurumlaşma aracı olarak niteleyen görüş ise siyasal iktidarın özelliklerinden yola çıkarak devleti tanımlamaya çalışmaktadır. Zira siyasal iktidar en genel iktidardır, toplumun belli bir kesimi değil tümü üzerinde etkilidir, yetki alanı çok geniştir. En üstün iktidardır zira toplum içinde diğer alanlara da etki etme gücü vardır. Devlet sınır koyma, denetleme ve gerektiğinde kararlarını yürütebilmek için zor kullanma yetkisine meşru olarak sahip olan tek iktidardır. Bu

özelliklerinden dolayı devlet kavramıyla eş tutulsa da Kışlalı'ya (1994: 97) göre, siyasal iktidar devlet kavramıyla özdeş sayılamaz çünkü her ne kadar kurumsallaşmış ve örgütlü bir yapıya kavuşmuş olsa da siyasal iktidar devletin ögelerinden sadece biridir. Diğer iki ögesi ise toplum ve ülkedir.

5.1.2. Devletin Kaynağı Hakkında Teoriler

Siyasal bir olgu olan devletin ilk kez nerede ve nasıl ortaya çıktığı konusu sosyal bilimciler için önemli bir araştırma konusudur. Ancak devletin ilk defa nerede ve nasıl ortaya çıktığına ilişkin kesin bilgiler bulunmadığından sosyal bilimciler ve antropologlar mevcut kaynakların en akılcı şekilde yorumlanması ile bir çıkarımda bulunulabileceğini belirtmektedirler. Özellikle aile, klan kabile gibi ilkel topluluklarda *devletleşme* sürecinin tetikleyicilerinin neler olduğu, örgütsüz bir toplumdan örgütlü siyasal bir yapıya nasıl geçildiği, toplumsal yapının evrilmesinde hangi ihtiyaçların belirleyici olduğu ve bu ihtiyaçların karşılanma biçimlerinin devletin ortaya çıkmasında ne derece etkili oldukları vb. hususlar devletin kaynağının ne olduğuna ilişkin önemli ipuçları vermektedir. Ayrıca devletin doğuşu ve ilk kez ortaya çıkışı her yerde aynı zamanda ve aynı koşullar altında gerçekleşmemiştir. Ancak toplumsal yaşama ilişkin sosyolojik olayların incelenmesi konu hakkında değerlendirmelerde bulunmayı mümkün kılmaktadır. Örneğin küçük toplulukların güvenlik veya ortak bir ihtiyacın karşılanması için bir araya gelmeleri, göçebe yaşamdan uzaklaşıp yerleşik tarım toplumuna geçmeleri vb. gelişmeler toplumların devletli bir yapıya geçmelerine ilişkin ilk gelişmeler olarak değerlendirilmektedir. Bu çerçevede devletin kökeni ve kaynağına ilişkin birçok teori geliştirilmişse de burada literatürde daha çok öne çıkan ve genel kabul gören teoriler verilmeye çalışılacaktır.

Aile Teorisi: Bu teoriye göre devlet ataerkil bir ailenin zamanla büyüüp gelişmesinden meydana gelmiştir. Ailelerin gelişmesiyle ailelerden daha büyük olan *gens* (geniş aile, sülale) meydana gelmiştir. Genslerin birleşmesiyle de *tribü* (boy, kabile aşiret) denilen daha geniş yapılar meydana gelmiştir. Komşu tribüler arasında zamanla meydana gelen yakınlaşma da devleti oluşturmuştur (Gözler, 2011: 29-30). Aile teorisi babanın aile üyeleri üzerindeki otoritesinin giderek devlet kudretine ve otoritesine dönüştüğünü savunur. Ataerkil ailede baba ailenin reisidir, ailenin büyümesiyle babanın otoritesi kralın kudret ve otoritesine dönüşür, Aristo, Cicero,

Jean Bodin ve Woodrow Wilson aile teorisini savunan düşünürlerden bazılarıdır (Gözler, 2011:29-30).

Biyolojik Teori: Bu teoriye “organizmacı teori” de denir. Bu teoriye göre devlet biyolojik canlılar gibi doğar, büyür ve zamanla varlığını kaybeder. Teoriye göre devlet organik bir varlık olarak tabiatın eseridir ve insan tabiatının gelişmesinin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Özetle biyolojik teori insan organizması ile devlet organizması arasında benzerliklerin olduğunu savunur. Yunan filozoflarından Platon, 19. yüzyıl hukukçularından Bluntschili, İngiliz teorisyenlerinden Herbert Spencer ve Fransız Sosyolog Espinas biyolojik teoriyi savunan düşünürlerdendir (Gözler, 2011: 31). Biyolojik teori insan ve devlet arasında abartılı bir benzerlik kurulduğu gerekçesiyle eleştirilmekte ve bu karşı görüş insan organizmasını meydana getiren hücrelerin organik olarak birbirleriyle ilişkili olmasına karşın insan ve devlet arasındaki ilişkinin psikolojik olduğu ileri sürülerek savunulmaktadır.

Kuvvet ve Mücadele Teorisi: Bu teoriye göre devlet güçlüler ile zayıflar arasında yaşanan mücadeleden doğmuştur. Devlet güçlülerin zayıflar üzerinde kurduğu baskı aracıdır. Hukuk da bu baskı ve sömürü düzenini sürdürmek ve kendisine karşı yapılabilecek direnişi önlemek amacıyla oluşturulmuştur. Eski Yunan filozofu Heraklitos, Lukretius, Sofistler, Romalı düşünürlerden Polybos İslam düşünürlerinden İbn Haldun, 20. yüzyıl Fransız düşünürlerinden Duguit ve Alman düşünürlerinden Franz Oppenheimer çoğunlukla kabul gören bu teorinin savunucuları arasındadırlar (Gözler, 2011: 33). Bu teori tarihsel olarak doğrulansa da bir devletin varlığını ve otoritesini korumak için sadece kuvvete başvurulması açısından eleştirilmektedir. Çünkü devlet meşruiyeti ile aldığı kararlar çerçevesinde halkını ikna edebilme gücüne sahiptir.

Ekonomik Teori: Bu teoriye göre insanlar ekonomik sebeplerin etkisi altında hareket ederler ve devlet de ekonomik olayların siyasi olaylara hâkim olması sonucunda kurulmuştur. Ekonomik teorinin en önemli savunucusu Karl Marx’tır. Marx’a göre dünyayı ekonomik çıkarlar yönetir. Devlet alt yapı ve üst yapı denen kurumlardan oluşur. Alt yapı kurumları üst yapı kurumlarını etkiler. Bir üst yapı kurumu olarak devlet alt yapıda meydana gelen ekonomik çıkarlar ve üretim biçimleri tarafından oluşturulmaktadır. Devlet bir üst yapı kurumu olduğu için toplumdaki üretim biçimi değiştikçe devletin yapısı da değişecektir. Marksist teoride sınıf

savaşımı önemli bir yer tutar. Dolayısıyla sınıflar arasındaki bu savaşta üretim araçlarını ele geçiren devleti de ele geçirmiş sayılmaktadır. (Gözler, 2011: 34-35). Ekonomik yapının sosyal ve siyasal olaylar üzerindeki etkisi şüphesiz yadsınamaz. Ancak devletin varlığını ve oluşumunu sadece ekonomik nedenlerle açıklamak mümkün değildir. Çünkü ekonomik faktörler devletin biçimini ve niteliğini belirleyen faktörlerden sadece biridir. Bu açıdan Marksist teori ekonomik faktörleri gereğinden fazla abarttığı ve diğer faktörleri ihmal ettiği gerekçesiyle eleştirilmektedir.

Sosyal Sözleşme Teorisi: Bu teoriye göre insanlar devletin oluşumundan önce doğada tabiat halinde yaşamaktaydılar. İnsanlar bu dönemden çıkmaya kendi akıl ve iradeleri ile karar verdiler ve kendi özgür iradeleri ile aralarında sözleşme yaparak devleti kurdular. *Sosyal sözleşme* de denen bu anlaşmaya göre devlet insan aklının ve iradesinin bir ürünüdür. Bu teorinin savunucuları *Thomas Hobbes, John Locke ve Jean-Jacques Rousseau'dur*. Bu düşünürlerin görüşleri genel olarak birbiri ile uyumludur:

- *Thomas Hobbes (1588-1679):* Bir İngiliz düşünürü olan Thomas Hobbes insanların devletin oluşumundan önce doğa halinde yaşadıklarını belirtir. Hobbes'a göre insanlar doğuştan eşit yaratılmışlardır. Ancak bu eşitlik hali birlikte yaşanan toplumsal bir ortamda güvensizlik yaratmaktadır. Bu güvensizlik hali ise insanlar arasında savaş doğurur. Zira bir insanın bu güvensizlik ortamından korunması ve kendini güvene alması için savaşması gerekmektedir. Bunun için kendisi için tehlikeli olabilecek her türlü etkiyi ortadan kaldırmalıdır. Üstelik bu durum insanın doğasına da uygun kabul edilir. Bundan dolayı Hobbes'e göre "insan insanın kurdu"dur. Hobbes'a göre doğa halindeki bu savaşa ancak "toplumsal sözleşmeyle" kurulan bir devlet son verebilir ve bu devlet de "leviathan"dır (Hobbes, 1993: 5-10, 89-93). Hobbes'un Leviathanı ise otoriterdir. Zira toplumsal düzeni sahip olduğu "kudretle" sağlayacaktır. Bu kudret ona ceza verme ve toplumu düzene sokma hakkı ve gücünü vermektedir (Hobbes, 1993: 254). Hobbes (1993: 501-503) devletin "mutlak ve bağımsız" bir yasa koyma gücüne sahip olması gerektiğini savunmakta ve bu güçten yoksun olan bir devletin halkını koruyamayacağına dikkat çekmektedir.

- *John Locke (1632-1704):* John Locke'ye göre, devlet ortaya çıkmadan önce insanlar barış içinde özgür bir şekilde yaşamaktadırlar, ancak toplum düzeninin sağlanması için suçluların cezalandırılması konusunda sorunlar yaşanmaktadır. Bu

dönemde suç işleyenleri cezalandırmaya ve adaleti sağlamaya yetkili bir otorite bulunmadığından herkes kendisini bu konuda yetkili görmektedir. Bu durum da toplumsal barışın ve huzurun bozulmasına neden olmaktadır. İşte devlet de insanların cezalandırma haklarının devri konusunda yaptıkları sosyal sözleşmeden doğmuştur. John Locke liberal ve özgürlükçü bir devlet anlayışını savunur (Gözler, 2011: 39). Hobbes, güvenli bir dünyanın kurulması için insanların iradesinin üstünde mutlak egemen bir iktidar yaratırken John Locke meşru ve sınırlandırılmış bir iktidar sunmaktadır. Locke'ye göre insanların başka bir irade olarak devlet idaresinin altına girmelerinin nedeni mülkiyetlerinin, özgürlüklerinin ve haklarının korunmasıdır (Tabanlı, 2018:348). Locke mutlakiyet yönetimlerini ilk sarsan kişi olarak tarihe geçmiştir. Gelenek, görenek ve otoritenin her çeşidinden kurtulmak gerektiğini belirterek, hoşgörüye, temsil sistemine, parlamentoya ve demokrasiye olan inancıyla Amerikan, İngiliz ve Fransız Devrimlerinin temellerini atmıştır (Tabanlı, 2018:345).

- *Jean-Jacques Rousseau (1712-1778)*: Rousseau'ya (2003: 70-77) göre doğal yaşam halinde iken insanlar barış halinde ve eşitlikçi bir ortamda yaşamaktadırlar. Ancak insanlar yerleşik hayata geçip tarım ve madencilik faaliyetlerine başladıklarında özel mülkiyet kavramı ortaya çıkmıştır. Özel mülkiyetin ortaya çıkmasıyla doğal durumda yaşanan eşitlik hali bozulmaya ve barış ve huzurun yerini kavga ve huzursuzluk almaya başlamıştır. Bu kargaşaya son vermek için insanlar kendi özgür iradeleri ile bir araya gelerek bir sosyal sözleşme yapmış ve devleti kurmuşlardır. Rousseau (2003: 73) devletin, insanların karşılıklı ve bir arada yaşamasının yarattığı sorunların çözümü için oluşturulduğunu belirtir. Rousseau bu sosyal sözleşme ile oluşan iradeye “genel irade” adını vermektedir ve Rousseau'ya göre “genel irade her zaman doğrudur ve kamusal yarara yöneliktir”. Bu nedenle genel iradenin kendini ifade edebilmesi için bütün yurttaşların kendi görüşünü ifade etmesine imkân tanınmalıdır (Rousseau, 2013: 26-27).

İlahi ve Dinsel Kaynaklı Görüş: Bu teoriye göre devlet Tanrı tarafından yaratılmıştır ve Tanrı, devleti yarattıktan sonra yönetme hakkını da belli kişilere vermiştir. Özellikle İlk ve Ortaçağda etkili olan bu görüş siyasal iktidarı dinsel temellere oturtmak istemiştir. Ortaçağda kilise ulularından St. Paul “Her iktidar Allah'tan gelir” diyerek siyasal iktidara sahip olurken, ünlü Hristiyan bilgisi St. Augustinus da “Tanrı Devleti” isimli eserinde yeryüzündeki devletin gökyüzünün

kurallarına uydurulması gerektiğini belirtir. Bu teori Eski Mısır ve Babil dâhil birçok iktidarda hâkim olmuştur. Bu durum İslam dünyası için de geçerlidir. Bu teoriye göre devlet tanrı iradesinin bir eseridir ve sultan veya kral bu iradenin emri ile yönettiklerinden onlara karşı gelinemez (Zabunoğlu, 2015: 43-44). Gierke (2018: 135), bu teorinin Ortaçağ Kilisesi tarafından da kullanıldığını ve modern devlete geçişle bu kavramın siyaset kuramcıları tarafından devlete aktarıldığını belirtir.

İçgüdüsel Görüş: Bu teorinin ilk ve önemli savunucusu Aristo'dur. Aristo'ya göre devlet insanın içgüdülerinin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır ve insan bu içgüdülerinin bir sonucu olarak toplum ve devlet hayatına doğru itilmektedir (Zabunoğlu, 2015: 44).

Metafizik Görüş: Bu görüşün en önemli savunucusu Alman düşünür Hegel'dir. Hegel devleti ideal ve ebedi bir varlık olarak görür. En üstün değer ve değerler sistemi olan devletin iradesinin karşısında bireylerin iradesinin bir kıymeti bulunmamaktadır. Bu teori özellikle Jhering tarafından geliştirilerek “kendi kendini sınırlama teorisi”nin doğmasına neden olmuştur. Bu teoriye göre devlet kendi üstün iradesini bizzat kendisi sınırlamaktadır. Devlet zaruret halinde kendi belirlediği hukuk kuralları ile bağlı değildir zira hukuk üstün bir irade olan devletin eseridir ve devlet hukukun üstündedir (Zabunoğlu, 2015: 48-49).

Sonuç olarak devletin kaynağına ilişkin teori sayısını çoğaltmak mümkündür. Ancak devletin ne zaman ve ne şekilde ortaya çıktığına ilişkin değerlendirmeler mevcut teorilere göre bir tahminden öteye gitmemektedir. Bu teoriler bir devletin hangi koşullarda ortaya çıkabileceğine ve devletin çeşitli yönlerine ilişkin bilgi verdiklerinden devleti anlama ve kavrama açısından önemlidirler.

5.1.3. Erken Devletler ve Siyasal Yapıların Evrimi

Devlet, göçebe topluluklardan erken devletlere, kent devletlerinden feodal devletlere, mutlak monarşiden ulus-devletlere ve günümüzde de postmodern devlet yapısına doğru bir değişim geçirmiştir. Evrimci görüşe göre ilkel toplumlardan başlayarak bütün toplumlar modernleşmeye doğru düz bir çizgide ilerleyecek ve günün birinde devleti kuracaktır. Bu bakış açısına göre “devlet bütün toplumların kaderidir” (Saygılı, 2010: 69; Uygun, 2020: 17). Bir başka görüş ise devletli topluma geçişi evrimle değil rastlantısal olgularla açıklamaktadır. Bu görüşe göre devlet iki ayrıksı olay olan bölünmüş bir toplumun dışa itilmiş üyeleri ile ticaretin karşılaşması

sonucunda oluşmuştur. Bu karşılaşma tamamen rastlantısaldır ve devletin başlangıcı olarak kabul edilmektedir (Terray, 2020: 99). Öte yandan devletin rastlantısal mı evrimsel mi geliştiği olgusu bir yana, devlet kurumunun insanlar için bir gereklilik olduğu da literatürde sıkça dile getirilmektedir. Örneğin İbn Haldun devletin toplumlar için mutlak anlamda gerekli bir kurum ve tabii bir zorunluluk olduğunu belirtir ve bu zorunluluğun insanın medeni ve siyasi bir varlık olmasından kaynaklandığını ileri sürer (Tortuk ve Durak, 2019: 67; Yücel-Batmaz, 2018: 6).

Birçok anlayış devletin oluşumunu tarihin başlangıcına kadar götürür. Bu yaklaşıma göre devlet göçebe hayattan yerleşik yaşama geçilmesiyle kurulmuştur. Ancak bazı sosyal bilimciler Asur, Babil, Mısır ve Pers gibi kavimlerin dahi devlet sayılamayacağını belirtmektedirler. Çünkü bugünkü anlamda devlet yeni bir kuruluştur ve 15. ve 16. yüzyıllarda ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla devlet dendiğinde istikrarlı bir siyasal yapı ve kurumsallaşmış bir iktidar gerekmektedir (Yücel-Batmaz, 2018: 6). Bu yorumlamalara karşın devletin ne olduğu ve nasıl geliştiğine ilişkin birçok teori bulunmaktadır. Ancak siyasal evrimin, insanlık tarihi ile eşdeğer olduğu düşünüldüğünde bu dönüşümleri anlayabilmek için bu yapıların özelliklerine değinmek gerekir.

Devlet Öncesi Toplumlar: İnsanlar zaman içerisinde devleti ortaya çıkarabilecek çeşitli değişimler yaşamışlardır. İlkel toplumlarda devletin ortaya çıkışının ilk hareket noktası toplum içerisindeki farklılaşmalardır. Söz konusu farklılaşmalar zamanla ilkel toplumun eşitlikçi karakterini bozarak devletin ortaya çıkışını hazırlamıştır (Düvenci, 2018: 67). Göçebe kabilecilikte toplum aynı soydan çeşitli ailelerin oluşturduğu kabileler biçiminde örgütlendiği için toplumsal katmanlaşma ilk olarak bu soydaş aileler ya da kabile içinde belirmiştir (Sencer, 1987: 36). Yönetim olgusu toplum yaşantısı içinde ortaya çıkar ve genellikle kurumsallaşmış yapılar üzerine inşa edilir. Kurumsallaşmış yapılar, “kurumlar üstü kurum” olarak tanımlayabileceğimiz devleti oluşturur. Devleti ortaya çıkaracak ölçüde köklü bir kurumsallaşma için ise yerleşik hayata ihtiyaç vardır (Malkoç, 2017: 88). Bu anlamda ilk olarak Asya'daki tarım topluluklarının bir devlet olgusunu oluşturduğu söylenebilir (Mert, 2018: 151). Neolitik dönemde, çiftçilerle çobanlar arasındaki barışçı ve savaşçı ilişkiler, uygar topluma geçiş yolundaki ilk adımlardır. Barışçı ilişkiler topluluk ilişkilerini geliştirerek ticaretin gelişmesine, savaşçı ilişkiler ise fetihlere ve tabakalı

toplumların oluşmasına yol açmıştır (Şenel, 1982: 180). Bu dönemde yaşanan ekonomik ilişkiler, 3-4 bin yıl içinde Çin'den Avrupa'ya yayılarak köy aşamasındaki ilk yerleşik toplum yapılanmasını oluşturmuştur. Asya'dan gelerek Yakındoğu'daki su boyu ovalarına yerleşen savaşçı kabileler sahip oldukları askeri örgüt yapısının da desteklediği merkezi bir yönetim-denetim sistemi kumuşlardır. “Delta Uygarlıkları”, “Su Uygarlıkları” olarak isimlendirilen bu yapılar tarihte ilk devlet organizasyonlarının; Nil, Fırat ve Asya'nın büyük nehir vadilerinde ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır (Malkoç, 2017: 89).

Bu toplumların özelliğine bakıldığında pazar, yazı, tarih ve devlet olgularının olmadığını görürüz. Bu toplumlarda herkes ihtiyacı kadar ürettiği için pazar olmaz. Özel mülkiyet, ihtiyaç fazlası üretim, savaş sonrası ele geçirilen ganimet vb. olmadığından yazı da yoktur. Bu toplumlarda yavaş ilerleyen bir toplumsal yapı olduğundan geçmişle gelecek arasındaki fark görünmez, zaman adeta donmuş gibidir. Bu nedenle tarihten yoksun oldukları kabul edilir. Buna karşın eşitliğin korunmasına ilişkin “ata düzeni”nin korunması tarihin en büyük mücadelesi olarak kabul edilir. Devletten yoksun oluşları ise eşitliğin korunması için bilinçli bir şekilde devlet yapılanmasına gidilmediği şeklinde yorumlanmaktadır (Uygun, 2020: 21).

Devletli Topluma Geçiş: İlkel toplumdan devleti topluma geçiş tarım dışı alanlarda uzmanlaşacak kimselerin beslenebilmesi için gerekli olan “toplumsal artı” üretilmesiyle gerçekleşebilmiştir. Yenitaş çağında, yerleşik, kendine yeterli, dışa kapalı, görece barışçı çiftçi topluluklarla onların zıddı göçebe, kendine yetersiz, dışa açık savaşçı çoban topluluklar birbirinden farklıdır. Bu toplulukların etkileşimi ise barışçı olmaktan ziyade savaşçı bir özellik göstermiştir. Franz Oppenheimer 1909 tarihli “Devlet” adlı yapıtında devletin kuruluşunu savaşçı göçebe toplulukların yerleşik topluluklar üzerinde sistemli bir yağma ve egemenlik kurmaları ile açıklamıştır. İbn-i Haldun da Mukaddime'sinde “asabiyyet”in göçebe bedevilerin yerleşik hazariler üzerinde egemen olmaları ile kurulduğunu belirtmektedir (Şenel, 2019: 42; Türkoğlu ve Seçilmiş, 2006: 90).

Araştırmalar yeryüzünde ilk devletin Mezopotamya'da ortaya çıktığını göstermektedir. Günümüzden 5300 yıl önce Fırat ve Dicle nehirleri arasında bugünkü Irak topraklarında nüfusu 40.000'lere sayıları ise 13-14'e ulaşan kent devletleri kurulmuştur. Mezopotamya dışında ilk devletlerin nerede ve hangi tarihlerde

kurulduğu tartışmalı olmakla birlikte; Mezopotamya'nın M.Ö. 3300 yılında Dicle ve Fırat ırmakları havzasında, Mısır'ın M.Ö. 3100 yılında Nil Nehri havzasında, Hindistan'ın M.Ö. 2000 yılında İndüs Irmağı vadisinde, Çin'in M.Ö. 2000 yılında Sarı Irmak vadisinde, Peru'nun Milatta And Dağları eteklerinde, Orta Amerika'nın M.S. 300 yılında Maya Düzlükleri-Meksika Dağlarında kurulduğu belirtilmektedir (Uygun, 2020: 41). Dicle ve Fırat arasındaki Aşağı Mezopotamya M.Ö. 4000 yılının ortasında dünyanın uygar topluma geçilen ilk bölgesi olmuştur. Sümer adı verilen bu uygarlık, ilk olmasının yanında uygarlığın eski dünyada (Afro-Asya) öteki bölgelere yayıldığı “tek” kaynaktır (Şenel, 2019: 44).

Mezopotamya uygarlığı çiftçi-çoban savaşımasından oluşurken, İnka uygarlığı yerleşik çiftçiler arasındaki savaşlardan doğmuştur. Güney Amerika'da tarıma elverişli arazilerin okyanus, dağ ve çöllerle çevrili olması tarımsal üretim üzerinde sınırlayıcı etki yaratmıştır. Artan nüfusun besin ihtiyacı bu toplumlar arasında savaşa ve böylece And Dağlarının eteklerinde ilk devletlerin kurulmasına neden olmuştur.

Eriha ve Çatalhöyük ise ilk devletlerin kurulduğu bu dönemden daha öncesinde (günümüzden 11.000 yıl önce) yerleşime açılmış olmasına rağmen büyük tarımı olanaklı kılacak nehirlerin yokluğu, çoban kabilelerdeki organizasyon zayıflığı, göç vb. toplumsal olaylar nedeniyle kentleşememiş kasabalar olarak kalmışlardır (Uygun, 2020: 39-52).

Güney Amerika'da kurulan Maya Uygarlığında ise devletleşme normal devletleşme şekillerinden farklıdır. Tarım arazileri verimli olmamasına rağmen insanlar kendilerini din adamlarını doyurmaya mecbur hissettiklerinden çevre birimlere göç etmemişlerdir. İnsanların burada yerleşik bir hayat sürmesi devletin burada kurulmasını sağlamıştır.

Solomon, Trobriand ve Bunyoro topluluklarında toplumun besin vb. ihtiyacı “büyük adamlar” olarak nitelenen liderler tarafından karşılanmıştır. Büyük adamlar başlangıçta toplumun hizmetçisi iken kendilerini topluma adadıkları oranda statüleri yükselmekte ve lider konumuna geçmektedirler. Bu topluluklarda da devlet bu şekilde kurulmuştur.

Kent Devletlerinin Doğuşu: Kentin ve kent devletlerinin ortaya çıkışı yerleşik hayata geçişin pekişmesiyle ilgilidir. İnsanoğlunun ilk kez yerleşik hayata geçişi medeniyetin de başlangıcı olarak kabul edilir. Önceleri küçük topluluklar halinde

yaşayan insanlar sonraları büyük topluluklar halinde yaşayarak kenti oluşturmuşlardır. Bugünkü anlamda ilk kentler M.Ö. 3500-4000 yıllarında Mezopotamya bölgesinde kurulmuştur (Pustu, 2006: 129). İlkel topluluklardan sonra köylerin nüfusları artarak kentlere dönüşmüştür. Kent ve çevresindeki köyler kendilerine yeterliliklerini yitirip birbirlerinin ürünlerine ve hizmetlerine bağımlı duruma gelmişlerdir. Böylece ekonomik, toplumsal, siyasal ve askeri bütünleşme tapınak ve dinsel sebeplerin de etkisi ile sağlanmıştır. Bu bütünleşme sonucunda artı üretimi denetleyen egemen katmanı, düzeni içte ve dışta koruyan ordusu, ekonomik toplumsal siyasal işleri yöneten yönetici kadrosu, yasaları ve bu yasaları uygulayan memurlarıyla bir devlet doğmuştur. Devletin doğuşu için gerekli koşul olan zor araçları yanı sıra halkı istenen davranışları gönüllü olarak yapmaya yöneltten dinsel ideolojisi ile devlet düzeninde örgütlenmiş uygar toplum ilk biçimiyle “kent devleti” olarak belirmiştir. Kent devletlerinde kentin en büyük yapısı olan tapınak tanrının evidir, burayı da din adamları yönetmektedir. Din adamlarının ve devletin başında bir rahip yönetici vardır (Şenel, 2019: 50). Kent devletleri bağımsız siyasal birimlerdir. Toprak ve su sorunları yüzünden aralarında sık sık çatışmalar çıkmaktadır. Askerlerin bu çatışmaları önlemekte gösterdikleri başarı onları daha güçlü hale getirmiş ve yönetimde de görev almaya başlamışlardır. Böylelikle “rahip yönetici” yerine “asker kral” geçmiştir. Sonrasında ise din adamlarının çözemedikleri kent devletleri arası sorunları askerler çözmüş ve kent devletlerini tek bir yönetim altında birleştirerek göçebe toplulukların saldırılarına karşı korumuşlardır. Nitekim M.Ö. 2350 yıllarında Akad’lı Sargon Sümer Kent Devletlerini ele geçirerek kent devletlerinden bölgesel devlete geçilmesini; Babil yöneticisi Hammurabi ise M.Ö. 1700 dolaylarında Sümer ve Akad kentlerini birleştirerek bölgesel devletten İmparatorluğa geçilmesini sağlamıştır (Şenel, 2019: 51).

Feodal Devletler: Feodal toplumda devlet antik çağın son dönemlerinde Tuna’nın kuzeyinde yığılmış olan Germen topluluklarının Roma İmparatorluğunu yıkarak Antik toplumu çözüp dağıtmaları sonucu bu toplumun yıkıntıları üzerinde oluşan yeni bir toplumsal biçimlenme ve ileri bir tarihsel aşama olarak ortaya çıkmıştır. Feodal toplumun oluşumunda Müslümanlığın Avrupa’nın güneybatı ve doğu kıyılarını istila etmesi ve bunun sonucunda Akdeniz ticaretinin gerilemesinin de etkisi vardır (Köktürk, 2011: 79; Sencer, 1987: 45). Ortaçağda derebeylik olarak da adlandırılan bu sistemde soylular, rahipler, köylüler ve serfler şeklinde sıralanan

sınıfsal bir yapı bulunmaktadır. Bu yapıda kilise ve soylular ayrıcalıklı sınıflardır. Soylular temel üretim aracı olan toprağı elinde bulundurmakta ve serflerin yaptığı üretimden pay alarak geçinmektedirler. Feodal yapıda sadece üretim araçları değil, aynı zamanda askeri güç de soylular arasında paylaşılmıştır. Krallar açısından maliyetli bir iş olan merkezi bir ordunun kurulması ve donanımlı askerlerin yetiştirilmesi süreçleri soylularca üstlenilmiştir. Bu durum soyluların kral karşısında daha bağımsız hareket etmesine ve kralın egemenliğinin sınırlandırılmasına neden olmuştur (Özdemir, 2012: 41). Batı Avrupa’da Roma İmparatorluğunun yıkılışıyla başlayan ve 9. ve 11. yüzyıllar arasında klasik görünümünü alarak 15. yüzyıla kadar süren feodal toplum temel niteliğini tarımsal ya da kırsal ilişkilerin biçimlenmesinde bulmuştur (Sencer, 1987: 45-46). 14. yüzyılın ortasında ve sonrasında veba salgını, demografik çöküntü, köylü isyanları ve yüzyıl savaşları gibi önemli olaylar birlikte ele alındığında bu süreçler feodalizmin “değişimi”ni de beraberinde getirmiştir (Wood, 2017: 244). Feodalitenin parçalanmış iktidar ilişkilerinde en önemli güç odağı kilisedir. Hristiyanlığın giderek dünyevi alana da el atan bir otorite haline gelmesi onun iktidar tarafından resmen sahiplenilmesiyle olmuştur. Böylece birkaç asır öncesine kadar baskı gören Hristiyanlar rakiplerini sindirebilecek güce ulaşmışlardır. Bu dönemde kral ve kilise müttefiklerdir. Ancak kilisenin iktidardan ekonomik gücüne orantılı pay istemesi ve kilise mensubu din adamlarının kutsal kitap yorumları ile kralları zayıflatmaya çalışmaları imparatorluğun gücünde bir aşınmaya neden olmuştur (Beriş, 2006: 72-74). Kilisenin imparatorlukta meydana getirdiğı bu değişim süreci 15. yüzyıl sonlarına kadar sürer ve Machiavelli’yle sona erer. Bundan sonra Batı Avrupa’da kilise yasaları değişecek ve Avrupa’da devlet yeniden şekillenecektir (Wood, 2017: 244). Feodal sistem, haçlı seferleri ve bunun sonucunda gerçekleşen kentlerin uyanışı ile değişmiştir. Haçlı seferleri sonucunda doğu-batı arasındaki ticaret gelişmiş, kentler ise iktisadi faaliyetlerin coğrafik açıdan genişlemesi sonucu temel bir ekonomik birim haline gelmişlerdir (Erkiş, 2013: 59; Özdemir, 2012: 42). Sonuç olarak modern dönem öncesi devlet yapıları; egemen sınıfların devlet üzerindeki hâkimiyeti, ayrılmamış ekonomik ve siyasal alanlar, açık ve derin sınıf çatışmaları, şiddet ve güce dayanan yaptırım araçları ve vergi üzerinden şekillenen devlet-vatandaş ilişkileri ile karakterizedir (Özkazanç, 2014: 4).

Modern Devlet: Modern devlet Ortaçağın sonu Yeniçağın başlarında Avrupa’da feodalitenin çözülmesi ve kilisenin gücünün kırılması ile ortaya çıkan

siyasal iktidar yapısıdır (Arslanel ve Eryücel, 2011: 2). 15. ve 16. yüzyıllarda ortaya çıkan ve günümüze kadar ulaşan modern devlet anlayışı iki dönem halinde incelenebilir. Ortaçağın sonlarında kilise ve feodalitenin tasfiyesiyle kralların tek, mutlak ve bölünmez iktidar sahibi olarak ortaya çıkmaları modern devletin ilk aşamasıdır (Çetin, 2002: 2). Bu aşama, Avrupa’da mutlak monarşilerin hâkim olduğu ve 1789 Fransız Devrimi’ne kadar geçen süreyi içermektedir. Modern devlet anlayışının ikinci aşaması ise 1789 Fransız Devrimi’nden günümüze kadar geçen dönemdir ki bu dönemin siyasal örgütlenme şekli de ulus-devlettir (Arslanel ve Eryücel, 2011: 2).

- *Mutlak Monarşiler Dönemi*: Monarşik devlet yapısı 16. yüzyılda Avrupa’da gelişen ticaretin de etkisiyle feodal beyler, kilise ve soyluların çatışması üzerine doğmuştur. Bu savaşta ticaret erbabı burjuva kendisine sağlanacak imtiyazlar karşısında feodal beyler ve kiliseye karşı kralların yanında yer almıştır. Krallıklar da burjuvanın kendilerine askeri alanda destek olmalarını sağlamışlardır. Bu ittifakın neticesinde kilise ve feodalite zayıflamış yerini mutlak monarşilere bırakmıştır (Özdemir, 2012: 43). Pierson ve Held’e göre, monarklar ve lordlar arasında meşru otoritenin alanı konusunda yaşanan mücadele, vergilendirmenin ve sosyal yükümlülüğün artması, köylülerin sürekli ayaklanmaya başlamaları, ticaretin ve piyasa ilişkilerinin yaygınlaşması, Rönesans ve reform hareketlerinin başlaması mutlakiyetçi yönetime geçişin temel nedenleridir (Erkiş, 2013: 60). Günümüz modern devlet anlayışı ise Niccolo Machiavelli, Jean Bodin ve Thomas Hobbes’un geliştirdiği kuramlarla ortaya çıkmıştır. Modern devletin kurucuları olarak nitelenen bu üç düşünürün ortak yanı siyasal iktidara dünyevi-laik bir nitelik kazandırmalarıdır (Arslanel ve Eryücel, 2011: 3).

Niccolo Machiavelli devlette siyasi bütünlüğü savunarak Avrupa’da modern devletin oluşumuna öncülük eden bir siyaset kuramcısıdır. Siyaseti tanrısallıktan arındırarak sekülerizmin temellerini atmıştır. Machiavelli’ye göre devlet kendi egemenlik sınırları içerisinde yaşayan tüm birey ve kurumların üzerinde *üstün* olarak yer almalıdır. Bu kurumlardan ilki din ve kilisedir. Machiavelli, "Titus Livius' un ilk On Kitabı Üzerine Söylevler" adlı eserinde egemenliğin kaynağından ziyade egemenliğin ele geçirilmesi ve sürdürülmesi üzerinde durmuştur (Ay ve Uçar, 2015: 198). Machiavelli’nin devlet anlayışında birey ve toplum iktidarın aracı olarak

konumlandırılmıştır. Siyasal iktidarın birliği ve bütünlüğünü önceleyen ortak iyinin belirlenmesini salt egemenin iradesine bırakır, egemeni sınırlandıracak hiçbir gücü kabul etmez (Çetin, 2002: 3). Machiavelli (2019), İtalya'nın zayıflamasına ve prenslerin devletlerini kaybetmelerine ilişkin olarak “Prens” isimli eserinde ordu yönetimi, devlet toplum ilişkileri, yönetimde halkın desteğinin sağlanması, yöneticilerin sahip olması gereken yönetim becerileri vb. üzerine prenslere tavsiyelerde bulunmaktadır. Machiavelli'nin siyasal düşüncesinin odak noktası devlette *siyasal birliğin sağlanmasıdır*. Machiavelli'ye göre İspanya, Fransa ve Avusturya'nın karşısında ulusal birliğini sağlayamamış olan İtalya, tek başına ve zayıflayan kilisenin desteği ile de bu birliği sağlayamayacaktır. Bu nedenle laik bir iktidara gereksinim duyulmaktadır (Şenel, 2019: 329-330).

Bodin'in siyasal düşünceye katkısı *egemenlik* kavramı üzerinedir. Bodin'e göre egemen bir siyasal iktidar olmadıkça düzenli bir toplum olamaz. Egemenlik sınırlandırılmaz, sürekli ve mutlaktır (Şenel, 2019: 338-341). Bodin'e göre egemenlik; yüksek bürokratların atanması, yasa çıkarabilme gücü, savaş ve barış ilanı, yüksek yargı kararlarının verilebilmesi ve bireylerin yaşam hakkının bağışlanabilmesi süreçlerini içerir (Korkut, 2015: 31-32). Bodin'e göre devlet ”birçok ailenin ve bu ailelerin ortak çıkarlarının egemen bir güçle, doğruluk üzere yönetilmesidir”. Ailedeki baba otoritesi devletteki egemen otoriteyle özdeştir. Doğal, tartışılmaz ve sınırsız olan bu otorite tüm iktidar tiplerinin de kaynağıdır. Bodin'e göre egemen, tanrı dışında hiç kimseye hesap vermez (Çetin, 2002: 4).

Thomas Hobbes ise insanların devlet ortaya çıkmadan önce güvenlik gereksinimi nedeniyle bir “topluluk” olarak yaşadıklarını ve bir “doğa durumu” olarak tanımlanan bu durumun insanlar üzerinde güvensizlik yarattığını belirtmektedir. Hobbes insanların doğa durumundan kaynaklanan savaşa son vermek amacıyla toplum sözleşmesiyle devleti kurduklarını belirtir. Böylece insanlar bu sözleşmeyle bütün haklarını bir egemene-devlete bırakmışlardır (Şenel, 2019: 353-354). Hobbes, mutlak egemenliğe ilişkin savunusunda egemenliği bir zorunluluk olarak değerlendirir. Hobbes'a göre devletin amacı, öncelikle bireysel güvenliğini sağlamaktır. Bu güvenlik doğal hukukla sağlanamaz, devlet bu yüzden gereklidir (Ay ve Uçar, 2015: 198). Sonuç olarak modern devletin kurucuları sayılan bu düşünörlere göre egemen her

şeyin üzerinde bir güce sahip olmalı ve *sınırlandırılmamalıdır*. Bu açıdan ideal yönetim biçimi monarşidir (Ay ve Uçar, 2015: 199).

- *Ulus-Devlet*: 1789 Fransız Devrimi'nden günümüze kadar geçen süreçteki siyasal yapılanma modelidir. Bu süreç modern devlet anlayışının ikinci aşamasıdır. Bu aşamada krala ait olan egemenlik, kraldan alınarak topluma geçmiştir. Bu yeni yapılanmada ulus meşruiyetin kaynağıdır. John Locke, Rousseau, Sieyes gibi bu dönemin düşünürleri temel hak ve özgürlükleri, serbest piyasa ekonomisini, kuvvetler ayrılığını, devletin sınırlandırılmasını, parlamenter demokrasiyi, anayasacılığı, egemenliğin kaynağının halk-ulus olduğunu savunarak yeni bir siyaset kuramı oluşturmuşlardır (Arslanel ve Eryücel, 2011: 18).

5.2. Ulus-Devlet ve Gelişimi

Literatürde oldukça önemli bir tartışma alanına sahip olan ulus-devlet, modern devlete tekabül etmektedir. Yeniçağla birlikte Batı Avrupa'da ortaya çıkan ulus-devlet 16. yüzyılda şekillenmeye başlamış ve 19. yüzyılının sonlarında da olgunlaşmıştır (Erkiş, 2013: 58). Felsefi boyutu ilk çağlara kadar götürülen ulus-devlet olgusu İkinci Dünya Savaşı sonrasında insanlık tarihinde geçerli devlet formu olarak kabul edilmiş ve sahip olduğu niteliklerle ulusların devlet sistematiğinde örgütlenerek ülke sınırlarının korunması ve böylelikle devletlerin varlıklarının sürdürülmesi açısından işlevsel bir model olarak değerlendirilmiştir (Eşki Uğuz ve Saygılı, 2016: 128).

Ulus-devletler akıl ve bilim temelinde düzen, hiyerarşi, merkezilik ve kontrol nosyonlarıyla modernitenin siyasal alanının temel aktörleri olmuşlardır. Modern küresel sistemin ulus-devletler şeklinde örgütlenmesi ulus-devletlerin önemini artırmıştır. Ulus devletin gelişimlerinde modernist ruhun düzenleyici işlevi etkili olmuştur. (Akça, 2005: 233- 234). Ulus-devlet, son iki yüzyılda en uygun ve meşru siyasi yönetim birimi olarak kabul edilmektedir. Bu dönemde ulusa koşut olarak milliyetçilik de en etkili siyasi ilke olmuştur. Milliyetçilik bu anlamda “ulusla devletin sınırlarının mümkün olduğunca örtüşmesi gerektiği inancında kendini göstermekte ve her ulusun kendi geleceğini belirleme (self-determinasyon) hakkına sahip olmasını” ifade etmektedir. Ulus düşüncesi aynı zamanda devletin sınırlarını belirleme aracı olarak da görülmektedir. Bu da ulus-devletin en üst örgütlenme biçimi olduğu ve gerçekte her ulusun egemen bir varlık olduğu anlamına gelmektedir (Heywood, 2018: 119).

Ulus-devlet olgusu her ne kadar Batıda gelişmiş ise de modernleşme ve Batılılaşma anlayışları çerçevesinde Avrupa tarafından diğer Doğu toplumlarına da bir model olarak taşınmıştır. Ancak Avrupa’da halkı önceleyen “ulus-devlet” olgusu Doğu toplumlarında devleti önceleyerek “devlet-ulus” şeklinde gerçekleşmiştir (Erkış, 2013: 58). Bu nedenle ulus-devlet olgusu her toplumda aynı seyirle gelişmemiş, Doğu ve Batı toplumlarında da farklı toplumsal ve siyasal dinamiklerin etkisi altında şekillenmiştir. Bu farklılık çerçevesinde Poggi modern ulus-devletin özelliklerini şu şekilde özetler:

- Modern devlet kendiliğinden değil bilinçli olarak inşa edilmiş yapay bir kurumdur. Bu nedenle meşruiyetini sürdürmek için belli amaç ve görevler üstlenmiştir.
- Modern devlet işlevsel belirliliğe sahiptir. Yani devlet toplumsal yaşamın tümünü kapsamaya ve denetlemeye çalışmaz.
- Modern yapıda devlet, Yunan devletlerinde olduğu gibi toplumla özdeş değildir. Yurttaşlar belli siyasal yetki ve görevler çerçevesinde hareket etmektedirler. Soyut bir yurttaşlık kavramı vardır ve devlet yurttaşlarından aldığı vergilerle refah ve güvenlik gibi hizmetleri sunmaktadır.
- Modern devlet resmi ve karmaşık bir örgütsel yapılanmaya sahiptir. Ancak bu karmaşıklık içinde dahi bir düzen vardır. Yani kendiliğinden, karmaşık, kaos halinde işleyen *ad-hoc* bir yapı değildir (Poggi, 2019: 116-122).

Ferdinand Tönnies’e göre modern toplumların gelişmesi ile beraber hâkim olan *topluluk* (Gemeinschaft) ilişkileri yerini *topluma* (Gesellschaft) bırakır. Endüstri öncesi dönemin ilişki ağı olan Gemeinschaft’da insanlar cemaat şeklinde bir arada yaşarlar. Bu yapıda dayanışma ruhu ve ortak bir irade hâkim olup toplumsal ilişkiler samimidir. Aile temel birimdir. Gesellschaft’ta ise bu yapılar yerini hukuk, sözleşme, rasyonellik, para ekonomisi ve kamuoyu gibi kurumlara bırakır. Bu yapıda özel yaşam ve kişisel çıkar önceliklidir. Modernleşme ilerledikçe Gemeinschaft yerini Gesellschaft’a bırakır. Gesellschaft’in devlet biçimi ise ulus-devlettir (Aydın, 2018: 236; Poggi, 2019: 120).

5.2.1. Toplumsal, Siyasal ve Yönetmel Bütünleşme Bağlamında Ulus ve Ulusçuluk

Ulus kavramının ne olduğuna ilişkin çeşitli tanımlamalar yapılmıştır. Ancak bu tanımlamalar o kadar geniştir ki bu durum her bir tanımı, kavramın başka yönünü

vurguladığı için önemli kılmaktadır. Bu açıdan ulus kavramına ilişkin tanımlamalar çoğunlukla meseleye nereden bakıldığıyla ilgilidir.

Genellikle ulus tanımlamaları üç farklı yaklaşımla ifade edilmektedir. Bunlar: *İlkçi, modernist ve etno-sembolcü* yaklaşımlardır. İlkçiler “milletleri doğal ya da eski çağlardan beri var olan yapılar olarak” değerlendirmektedirler. Modernistler, milletlerin ve milliyetçilik kavramlarının kapitalizm, sanayileşme ve merkezi devletlerin kurulması gibi modern süreçlerin bir sonucu olarak geliştiğini belirtirler. Etnosembolcüler ise geçmişteki etnik köken ve kültüre vurgu yaparak bugünün milletlerini bir gelişmişlik sembolü olarak ele alırlar (Akça, 2005: 236).

Ulus kavramı yaygın olduğu üzere siyasal yapıyı ifade ettiği gibi halk anlamında da kullanılmaktadır. Hatta ulusun farklı kökenlerden gelen topluluklardan oluşmuş bir yapı olduğu belirtilirken dahi, bu toplulukların ortak noktaları olan saf bir kökene vurgu yapılmaktadır. Bu kökensel birlik duygusu çeşitli küresel baskılar karşısında devleti güçlü kılmaktadır. Bu açıdan soy ve kültür kavramları tarihin derinliklerinden gelen birlik ve beraberliği ifade ettiği için özellikle Alman geleneğinde büyük bir öneme sahiptir. Bu kapsamda etniklik, ulusun kültürel kozasının içine yerleştirilmiş bir öz olarak ele alınmaktadır.

Bu çerçevede ulus kavramına ilişkin tanımlamalar da farklılık gösterir. Örneğin Smith milletlerin varlığını etnilere dayandırır. Etnilerin ülkeye tarihi ve sembolik bağlarla bağlı oldukları düşünüldüğünde, milletlerin anlaşılmasında anısal ve mitsel yapılar ile o etniye ait unsurlar özel bir önem taşır. Hobsbawm bir halkın millet olarak nitelendirilmesi için belirli bir büyüklüğe ulaşmış olması ve var olan devletle arasında tarihsel bir bağın bulunması gerektiğini belirtir. Ayrıca Hobsbawm “yazılı bir milli edebi ve idari ana dile sahip yerleşiklik kazanmış bir kültürel elitin varlığı ile kanıtlanmış bir fetih yeteneği”nin de bulunması gerektiğini vurgular. Guehenno ulusun tarihsel kökende bütünleşmesinin ırkçı olmadığına dikkat çeker. Guehenno yurttaşları birbirine bağlayan bu bağın tarihsel bir birleşme olduğunu, dolayısıyla dinsel ve ırkçı bir boyuta indirgenemeyeceğini söyler. Bununla birlikte ulusun sadece soy birliği ile tanımlanamayacağını, eğer öyle olsaydı ulusun sadece genişletilmiş bir kavim olacağını belirtir. Anderson ise ulusu, “hayal edilmiş bir siyasal topluluk” olarak tanımlar (akt. Akça, 2005: 238-239).

Görüldüğü üzere ulus kavramı çoğu kez devlet, ülke, etnik grup ve ırk gibi terimlerle eş anlamlı olarak kullanılmaktadır. Oysa tüm bunlardan farklı bir kavram olan ulusu tanımlayabilmek için onun karakteristik özelliklerinin de bilinmesine ihtiyaç vardır. Buna göre Heywood ulusu” psikopolitik bir inşa” süreci olarak tanımlamaktadır. Ona göre bir ulusu diğer grup ve kolektivitelerden ayıran şey onun üyelerinin kendilerini bir *ulus* olarak kabul etmeleridir. Yani bu, bir ulusun kendisini özel bir siyasal topluluk olarak algılamasıdır. Bu yönüyle ulus etnik gruptan ayrı bir şeydir. Bir topluluk kimliği ve bir kültürel onur duygusuna sahip olan etnik gruplar, ulustan farklı olarak kolektif siyasal amaçlara sahip olmadıklarından ulus olarak tanımlanamamaktadırlar (Heywood, 2011: 150-151). Leca (1998: 12) da etnik yapının, ulusun harcını oluşturan ve ulus kavramına en yakın kavram olduğunu ancak ulus kavramının “inşa edilmiş bir etniklik” olduğunu belirtir. Azar Gat da ulus-devlet yapılanmasından önce hâkim siyasal yapılar olan İmparatorlukların hemen hepsinin etnik bir çekirdeğe dayandığını, dolayısıyla etnisitenin her zaman devlet içinde var olduğunu ve bu etnisitenin kimliği ve siyasi teşkilatı *büyük ölçüde* belirlediğini savunur (akt. Öksüz, 2016: 267-268).

Ulus tanımlamaları değişik açılardan yapılabilir. Bu kapsamda ulusu kültürel bir yapı olarak tanımlayan yaklaşıma göre ise ulus ”ortak kültür mirası ile birbirine bağlanmış insanlar topluluğundan ibaret kültürel bir oluşumdur”. Bu yaklaşıma göre ulus siyasi bir organizasyon olmadığından bir toprak parçasına da ihtiyaç duymaz (Heywood, 2018: 120). Guibernau ise ulus tanımlamasında *gelecek tasavvurunun* önemine vurgu yapar. Ona göre ulus “bir topluluk oluşturma bilincine sahip, ortak bir kültürü paylasan, açıkça belirlenmiş bir toprak üzerinde yerleşik, ortak bir geçmişe ve gelecek projesine ve kendi kendini yönetme hakkına sahip bir insan grubu”dur (Akça, 2005: 240).

Ernest Renan’ın millet tanımlaması da bu yöndedir. Renan bir devletin kurulabilmesi için önce bir insan topluluğuna da ihtiyaç olduğunu belirtir. Ancak her insan topluluğu da millet olarak nitelendirilemez. Buna göre millet kavramı da objektif ve sübjektif unsurlara göre tanımlanmaktadır. Objektif millet tanımlaması ırk, dil, din gibi elle tutulur gözle görülür bağları içermektedir ki geçmişte birçok millet bu şekilde oluşturulmuştur. Sübjektif millet tanımlaması ise “aynı topraklar üzerinde yaşayan ve aralarında dil, tarih, duygu, ülkü, gelenek ve görenek birliği olan insan topluluğu” dur.

Sübjektif millet görüşü, ilk olarak Ernest Renan tarafından 1882 yılında kullanılmıştır. Renan, burada millet kavramını bir ruh, manevi bir ilke olarak tanımlamış ve bu ruhun ve manevi ilkenin oluşumu için iki unsurun gerekliliğine değinmiştir. Bu unsurlardan biri geçmişe, diğeri geleceğe ilişkindir. Geçmişte kalan unsur sahip olunan zengin hatıra mirasıdır; gelecekteki unsur ise birlikte yaşama ve müşterek hatıra yaratmaya ilişkindir (Töre, 2017: 560-561). Renan'ın bu görüşü günümüzde en çok kabul gören tanımlamadır.

Ulus kavramının modern döneme ait olduğunu belirten Leca (1998: 12) teorik açıdan modern ulusun ayırt edici özelliğinin “kültürel muğlaklık” olduğunu belirtir ve kültürel yapıya ait birer sembol olan dil, din, toprak vb. unsurların hiçbirisinin tek başına bir ulusun özünü oluşturmadığını söyler. Leca'ya göre ulus, tarihin belli bir döneminde, belli bir bölgesinde, belli koşullar altında ve belli etkiyle oluşmuştur. Leca (1998: 13), devleti “zaman zaman ulusların oluşumunun sebeb-i hikmeti ve anahtar faktörü” olarak tanımlamaktadır. Leca'ya göre ulus sürekli olarak siyasi güç ile ilişki içindedir. Hobsbawm (2010: 24) da Leca'yı desteklemekte ve ulusları devletlerin yarattığını ifade etmektedir. Konuya ekonomi açısından yaklaşan Wallerstein gibi düşünürler de devletin kökeninde ulusun bulunmadığını, dünya ekonomisi içinde ulus-devletin ortaya çıkarılarak ulusu yaratanın da devlet olduğunu belirtmektedir (Amin, 1984: 254). Bu çerçevede ulus kavramının temel özellikleri şu şekilde sıralanabilir: Ulus insanların etkin katılımı ile gerçekleşir, iradidir, oluşumu tarihin belli bir döneminde başlamıştır, bir süreçtir, verili değil edinilmiştir, toplumsaldır, siyasaldır, ekonomiktir, coğrafidir (Sağ ve Aslan, 2001: 176).

Bu tanımlamalardan sonra *Ulus-devlet* ise; “başlıca yürütme, yasama ve yargı işlevlerinin ulusal bir hükümetin elinde merkezileştiği ve ilke olarak bütün yetişkin yurttaşların formel eşitliğine dayalı siyasi katılımına olanak sağlayan siyasi bir sistem” (Leca, 1998: 14) olarak tanımlanabilir.

Bir topluluk olarak ulusun devletin asli bir unsuru olarak yerini alabilmesi ise şüphesiz devlet tarafından oluşturulacak politikalarla da ilgili bir süreçtir. Bu süreçteki uygulamalar ulusun halk olarak devletle bütünleşmesini ve kendi içinde de bir düzen geliştirmesini sağlayacaktır. Bu kapsamda *eğitim, ordu ve siyasal katılım* bu sürece ilişkin üç temel araç olarak kabul edilmektedir. Bu süreçte eğitim devletin temel değerlerini, dilini, kültürünü, kimliğini ve savunduğu ilkeleri topluma aktarması ve

halkın ortak bir amaç çerçevesinde birleşmesinin sağlanması açısından işlevseldir. Ordu; özellikle ülkesel bütünlüğün savunulması anlamında ulusallığın ve ulusal değerlerin korunması işlevini görmektedir. Siyasal katılım ise, bireyin ülkenin politikalarının belirlenmesine etkide bulunduğu duygusuyla kendisini etkin bir vatandaş olarak hissetmesine yardımcı olmaktadır (Sağ ve Aslan, 2001: 180).

Ulusçuluk hareketleri çerçevesinde oluşturulan ulus-devlet, varlığını sürdürebilmek için yapısal bütünlüğe ihtiyaç duyar. Yapısal bütünlük *ülkesel* ve *siyasal* bütünlük kavramlarından oluşmaktadır. Ülkesel bütünlük vatanla eş anlamlı iken, siyasal bütünlük ulusu oluşturan bireylerin yurttaşlık sıfatıyla donatılarak siyasi yapıya dâhil edilmesini içerir (Sağ ve Aslan, 2001: 178). Ulus-devletin yapısal bütünlüğün korunması anlamında ülkesel ve siyasal bütünlüşme kadar toplumsal bütünlüşme de önemlidir. Toplumsal bütünlüşme her şeyden önce ulusun tebaa olmaktan çıkıp devletin asli bir üyesi olan yurttaş/vatandaş olmasını gerektirir. Bu anlamda toplumsal bütünlüşme ulusal bağları ve ilişkileri üretir. Ancak ulus-devlet toplumsal bütünlüşmeyi kendiliğinden oluşuma terk etmez, kullandığı bazı argümanlarla onu destekler, yapılandırır (Sağ ve Aslan, 2001: 179). Dolayısıyla toplumsal bütünlüşme ve ulus-devlet karşılıklı etkileşim ile birbirini gerçekleştirir ve üretirler.

5.2.2. Ulus-Devletin Ortaya Çıkışı

Ulus-devletin başlangıç tarihi Westphalia anlaşması olarak kabul edilse dahi, ulus-devletin kökenleri çok daha eskilere dayanmaktadır. Başka bir ifadeyle ulus-devlet bugünkü anlamda Ortaçağın sonu Yeniçağın başında ortaya çıkmış olup; kilisenin zayıflaması, feodalizmin çöküşü, merkezi mutlak monarşilerin ortaya çıkması, merkantilist politikaların belirip kapitalist sistemin yaygınlaşması, aydınlanma düşüncesinin gelişip seküler yaklaşımların belirmesi vb. gelişmeler bu sürecin başlıca nedenleri olarak kabul edilmektedir.

Avrupa'da ünlü Otuz Yıl Savaşları'nın ardından imzalanan 1648 Westphalia Barış Antlaşması modern devlet anlayışının doğuşunu sağlamıştır. Ulus-devletin başlangıcı olarak kabul edilen bu anlaşma; dünyanın hiçbir üst otorite tanımayan egemen devletlerden oluştuğunu, yasa koyma ve hukukun uygulanmasının tek tek devletlerin elinde olduğunu, uluslararası yasal standartların sadece asgari hakların korunmasına yönelik olduğunu, tüm devletlerin yasa önünde eşit sayılacağını,

uluslararası hukukun birlikte yaşamının asgari kurallarının inşa edilmesine yönelik olduğunu ve devlet özgürlüğünün önündeki engellerin asgariye indirilmesinin, “ortak” bir öncelik olduğunu belirtir (Erkış, 2013: 62). Bu ilkelerle ulus-devlet *siyasi bir birim* olarak tarih sahnesinde yerini almıştır.

Tarihsel düzlemde ulus-devletin feodal yapıların düşüşe geçmesiyle birlikte ortaya çıktığı kabul edilir. Avrupa’da gelişen ticari atılım ve iş bölümündeki artış geleneksel yapıların aşınmasına neden olmuştur. Bu dönüşümün temelinde ise her bir toplumun kendi devletleriyle irtibatlı uluslara bölünmüş olduğu düşüncesi yatmaktadır. Bu düşünce öncelikle kendisini askeri alanda göstermiş ve özellikle artan savaş baskısı karşısında (Napolyon Savaşları) paralı askerler yerine ulus fikri etrafında oluşturulan vatandaş orduları ile savunma yapılmıştır. Fransa’da yaşanan bu süreç Almanya başta olmak üzere birçok Avrupa ülkesinde de milliyetçiliği uyarıcı bir etkide bulunmuştur. Ulus-devletlerin yayılmacı ve emperyalist etkisi başka yeni ulus-devletlerin de oluşmasına sebep olmuştur (Aydın, 2018: 234- 235). Ayrıca sanayi devrimi ile birlikte işçi sınıfının yükselmesi ve artan sömürgeleşme yarışı da ulus-devlet oluşumunu hızlandırmıştır. Bu yarışta Almanya örneğinde olduğu gibi milliyetçilik tüm ulusu motive etmek için bir araç olarak kullanılmaya başlanmıştır. Sanayi devrimiyle birlikte feodal yapıdaki köylüler bu yapıda hak sahibi olan ücretli işçiler olarak üretimde yer almaya başlamışlardır. Ulus-devlet yapılanması bu yeni toplumsal yapıda bütün bu süreçlerin bir sonucu olarak doğmuştur (Aydın, 2018: 235; Sağ ve Aslan, 2001: 177).

Yeni oluşturulan bu yapının devamlılığını sağlamak için bazı sembollerin kullanılması da bir zorunluluk olarak ortaya çıkmıştır. *Ortak dil, tek millet, tek devlet, tek vatan ve tek bayrak* en önemli semboller olmuştur. Bu semboller devletin başta güvenlik olmak üzere siyasi ve sosyal sorunlarının toplumsal barış çerçevesinde çözümlenmesini kolaylaştırarak devlet kimliği üzerinden iç ve dış tehditlere karşı (Aydın, 2018: 235) bir güç unsuru oluşturmuşlardır.

Bottomore güümüz ulus-devletlerinin kaynağını oluşturduğu kabul edilen ulus-devlet olgusunun Batıda ve Kuzey Amerika’da iki ana nedene dayanarak geliştiğini belirtir. Birincisi mutlak monarşilerin ve modern merkezi yönetimin gelişimi, ikincisi ise belli bir toprak parçasının üzerinde yaşayan, kendini farklı bir etnik ve kültürel karaktere sahip gören ve hanedan yerine halk egemenliğini benimseyip kendi kaderini

kendisinin belirlemesi siyasal fikrini hayata geçiren milliyetçiliğin doğuşudur (Sağ ve Aslan, 2001: 176).

Rokkan ulus-devletin dört farklı aşama sonucunda geliştiğini belirtir. Buna göre; birinci aşama geleneksel devletlerin bulunduğu 15. yüzyıldan Fransız Devrimine kadar geçen süreyi içermektedir. Bu süreçte devleti; haraç alan geleneksel imparatorluklar, feodalizm, zümre düzeni, mutlakiyetçi devletler ve modern devletler olmak üzere beş farklı tipe ayıran Rokkan ilk dört devlet tipinin ulus-devletleşmenin birinci aşamasını oluşturduğunu belirtir. İkinci aşama askeri, teknolojik ve siyasi kanallar aracılığıyla oluşturulması sürecidir. Bu aşamada söz konusu kanallar aracılığıyla oluşturulan yeni kimlik duygusu önemlidir. Bu yeni kimlik, bölünmüş egemenler ile çatışmaya başlamıştır. Üçüncü aşama yeni bir kimlik oluşturan toplumun tebaadan yurttaşa geçiş sürecini içermektedir ki bu aşama çok önemlidir. Muhalefetin oluşması, oy verme hakkının tanınması ve siyasi partilerin örgütlenmesi söz konusu geçişi kolaylaştıran faktörlerdir. Bu aşamada yurttaşlar genellikle yerelliğin ön plana çıktığı kolektif değerlerden öte bireysel çıkarları doğrultusunda hareket etmekte ve artık egemen güçlerle çatışmaya başlamaktadırlar. Dördüncü aşama ise, idari aygıtların genişlemesi ve siyasetin müşterek kararlar alarak bunları uygulama işlevi neticesinde yönetim olgusunun ortaya çıkmasını ifade eder (Eşki-Uğuz ve Saygılı, 2016: 131-132; Sağ ve Aslan, 2001:177-178).

Jürgen Habermas ise bu sürecin üç aşamada gerçekleştiğini savunur. Birincisi bu devletlerin ayrı ayrı yaşayan etnik grupların tek başına devletleşmesiyle değil bu toplulukların komşu bölgelere, soylara, yerel kültürlerle, dil ve din topluluklarına sirayet etmesiyle oluşturulduğunu savunur ve bu gelişim sürecinin ulus-devletin tarihte ilk oluşum sürecini oluşturduğunu belirtir. İkincisi bu yeni ulus-devletler genelde, asimile edilmiş, baskı altına alınmış ya da marjinalleştirilmiş topluluklar olarak oluşturulmuştur. Aslında sürekliliğini ve merkezçiliğini korumak isteyen ve bu amaçla homojen bir topluluk olma ihtiyacını duyan ulus-devlet bu haliyle homojen yapıdan uzaktır. Burada toplum, doğal olarak bir araya gelmiş homojen bir toplum olmadığından yapay olarak oluşturulmaya çalışılan bir toplumdur. Üçüncüsü ise etno-milliyetçi akımlar çerçevesinde gerçekleştirilmeye çalışılan devlet yapılarıdır. Bu tür yapılanmalarda neredeyse her zaman çatışma yaşanmakta ve azınlıklar bu eylemlerle baskı altına alınmaya çalışılmaktadır (Aydın, 2018: 236-237).

Tarihsel açıdan değerlendirildiğinde ulus-devletlerin farklı gelişmelerin bir sonucu olarak ortaya çıktıkları görülmektedir. Bu gelişmeler ise kısaca şöyle özetlenebilir:

Batıda Ulus-Devletin Gelişimi: Batıda ulus-devlet 16. yüzyılda feodalitenin çözülüp kilisenin birlik ve düzeni sağlamakta yetersiz kalması ile gelişmeye başlamıştır. Batıda İngiliz, Amerikan ve Fransız Devrimleri bu süreçte önemli bir işlev görmüştür (Erkış, 2013: 64).

Yeni Kıtada Ulus-Devletin Gelişimi: Yeni kıtada ulus-devlet Avrupa'dan göç etmiş olan “criollo”lar aracılığıyla kurulmuştur (Erkış, 2013: 66). Bu topluluğu birbirine bağlayan şey koloni tecrübeleri ve özgürlük fikridir. Bu özgürlük fikri Afrika kökenli kolonileri coşturduğu gibi Amerika'nın yerli halkını da “özgürleştiriyordu” (Marienstrass, 1998: 139).

Az Gelişmiş Ülkelerde Ulus-Devletlerin Gelişimi: Az gelişmiş ülkelerde ulus-devletler Batının etkisiyle kurulmuştur. Uzunca bir süre Batının sömürgesi altında bulunan bu topluluklar İkinci Dünya Savaşından sonra ulus-devletlerini kurmuşlardır. Bu devletlerin kurulmasında kapitalizm önemli bir etkiye sahiptir. Buralardaki ulusçuluk akımları daha çok dış kaynaklıdır (Erkış, 2013: 68).

Soğuk Savaş Sonrası Dönemde Ulus-Devletlerin Gelişimi: Bu dönemde oluşan ulus-devlet yapılanmaları Berlin Duvarının yıkılışı ve Sovyetler Birliğinin çöküşü ile yakından ilgilidir. Bu sürece ilişkin gelişmeleri küreselleşme olgusuyla birlikte değerlendirmek gerekir. Bu ülkelerin her birinde sistem değişikliği farklı uygulanmıştır. Bu ülkelerin sınırlarına ilişkin değişikliklere koşut olarak aynı zamanda Avrupa Birliğine kabul edilme talepleri kabul edilmiştir (Santamaria, 1998: 29-30).

Shaw (1997: 499) ise ulus-devletin kim olduğuna ilişkin değerlendirmesinde farklı bir açılım sunar. Shaw küreselleşme sürecinde modern devlet ile ulus-devletin aynı şeyler olmadığını söyler. Shaw ulus-devlet yapılanmasının yoğun olarak 18. yüzyıldan 20. yüzyılın ortalarına kadarki süreçte geliştiğini, bunların bile aslında ulus-devletten ziyade birer Avrupa imparatorluğu olduğunu öne sürer (Shaw, 1997: 500). Shaw bununla birlikte çağdaş ulus-devletlerin birçoğunun da 1945'ten sonra kurulduklarını belirtir ki onları da “küçük, zayıf, sorunlu” devletler olarak tanımlar. Shaw yeni oluşan bu “küçük” devletler karşısında bunlardan daha güçlü ve daha köklü olan ulus-devletlerin bugün müttefiklerinden bağımsız olarak şiddete girişme

kapasitelerinin olmadığına dikkat çeker ve bunun da küreselleşmenin bir sonucu olarak bölgesel ve küresel blokların etkisiyle gerçekleştiğini belirtir. Shaw ulus-devlet kimliğini bu paradoksal yapıda yeniden okunması gerektiğini vurgulamaktadır.

Sonuç olarak günümüzde olgunluk çağında olan ulus-devletler, kendilerinden önceki devletlerin aksine kesin sınırlarla belirlenmiş bir toprak bütünlüğüne ve bu toprakları askerî açıdan da savunulabilecek coğrafi sınırlara sahiptir (Poggi, 2005: 114). Bu devletlerin tek bir para birimi ve maliyesi, diğer dillere üstün tutulacak bir dili ve içeride ve dışarıda meşruluğunu sağlayacak ve koruyacak tek bir hukuk sistemleri vardır.

5.2.3. Ulus-Devletin Düşünsel ve Felsefik Temelleri

Ulus-devlet modeli modern devletin mutlak monarşilerden sonraki formu olarak Fransız Devriminden sonra ortaya çıkmıştır. Fransız Devrimi eski kurumları ortadan kaldırırken modern devletin meşruluk kaynağı olan egemenlik kavramına dokunmamıştır. Bu dönemin en önemli özelliği egemenliğin kaynağının ulus olarak belirlenmesidir. Ulusal egemenliğin ayırıcı özelliği ise devletin meşruluk kaynağını oluşturmasıdır (Beriş, 2008: 59). Modern devletin gelişmesine öncülük eden düşünür ve siyasetçiler aynı zamanda ulus-devletin de teorik temellerini oluşturmuşlardır. Bu açıdan ulus-devlet düşüncesinin fikri ve felsefi temelleri öncelikle modern devletin ve mutlak monarşilerin kurulmasını sağlayan Niccolo Machiavelli (1469-1527), Jean Bodin (1530-1596) ve Thomas Hobbes (1588-1679) tarafından atılmıştır. Ulus-devletin de öncüsü olan bu üç düşünür ülkelerinin içinde bulunduğu sorunlar karşısında modern devlet ve mutlak monarşide çözüm bulmuşlardır. Niccolo Machiavelli laik iktidar ve devlette siyasal birliğin sağlanması; Jean Bodin iktidarın egemenliği, Thomas Hobbes ise doğa durumu ve toplum sözleşmesi kuramı ile modern ulus-devletin öncüleri olmuşlardır (Şenel, 2019: 329).

Aydınlanma döneminin düşünürlerinden ilki olan John Locke (1632-1704) doğal haklar teorisini, serbest piyasa ekonomisini, kuvvetler ayrılığını, devletin sınırlandırılmasını, toplum sözleşmesini ve direnme hakkını savunarak mutlakiyetçi görüşleri temelden sarsmıştır. Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) “Toplumsal Sözleşme” kuramıyla, egemenliğin kaynağını halka dayandırarak temsil sisteminin halk egemenliği anlayışına uygun düşmediğini savunarak; egemenliğin bizzat yurttaşlar tarafından kullanılması gerektiğini belirtmiştir (Arslanel ve Eryücel, 2011:

18). Rousseau Toplum sözleşmesi kavramı ile ulusal egemenliğin yaşamsal kavramlarından biri olan “genel irade” kavramını geliştirmiştir. Genel irade devletin ve onunla özdeş olan halkın iradesi olarak ortak iyiliği gözeten ve yaşatan iradedir. Bu açıdan Rousseau ya göre egemen, toplum sözleşmesiyle bir siyasî topluluk olarak oluşmuş olan halktır (Beriş, 2008: 60). Emmanuel-Joseph Sieyès (1748-1836) “milli egemenlik” teorisini oluşturmuştur. O, milleti kendisini oluşturan kişilerden ve onların iradelerinden ayrı, kendisine özgü bir kişiliği ve iradesi olan soyut bir kavram olarak ele almıştır. Sieyes, egemenliğin kaynağı olarak da milleti göstermiştir (Arslanel ve Eryücel, 2011: 18).

Alman felsefesinin önemli isimlerinden George Wilhelm Friederich Hegel (1770-1831), devlet anlayışına büyük önem vermiştir. Hegel’e göre devlet, insanlar uluslaşmayı başarabildiği zaman kurulmaktadır. Zira insanları özgürleştiren bir form olan devlette bireylerin istekleri genelin içinde eriyecek, genelin istekleri için devlet özgürlükleri sağlayacaktır. Hegel’e göre devletin kurucu unsurları; ulusal birliğini sağlamış bir yönetim, karşı gelinemeyecek aşkın bir iktidar ve halktır (Akıncı, 2012: 67; Eşki-Uğuz ve Saygılı, 2016: 133-134).

Ulus-devletin felsefi gelişimine katkıda bulunan diğer önemli bir isim de Anthony Smith (1939-2016)’tir. Smith’e göre ulus-devlet sadece modernist bir olgu değil, modernist ve premodernist yapıların birleşimi ile ortaya çıkan siyasal bir sistemdir. Smith’e göre ulus-devlet tarihi anavatan, ortak mitler, kolektif hafıza, ortak kültür, halkın meşru hakları ve görevleri ile teritoryal hareketliliği esas alan ortak ekonomi gibi öğelere sahip olmalıdır.

Modern devleti tanımlama ve analiz çalışmalarında bulunan Max Weber (1864-1920) de ulus-devlet felsefesine katkı sağlayan isimlerden bir diğeridir. Weber devleti “belli arazi içinde fiziksel şiddetin meşru kullanımını tekelinde bulunduran insan topluluğu” olarak tanımlamaktadır. Weber’e göre modern devletin diğer formlardan farkı “belirli sınırlar” içerisinde “şiddet kullanma tekeli”ni elinde bulundurmasıdır. Weber ulus-devletin başka modern bir oluşum olan bürokrasi ile varlığını devam ettirebileceğini savunmaktadır. Weber’e göre siyasi yapının en önemli unsurlarından biri olan bürokrasi ile devlet merkezileşecek, egemenlik konsolide edilecek ve böylece modern devletin önemli özelliklerinden biri olan uzmanlaşma sağlanacaktır (Eşki-Uğuz ve Saygılı, 2016: 134).

5.3. Ulus-Devletin Ayırıcı Özelliklerindeki Dönüşümler

Devletin özelliklerine ilişkin tartışmalar sosyal bilimlerin önemli bir inceleme alanını oluşturur. Klasik anlamda devletin toprak, millet ve egemenlik olmak üzere üç ayırıcı unsuru vardır. Weber bu unsurlara beş madde daha ekleyerek modern devletin ayırıcı özelliklerinin sekiz tane olduğunu belirtir. Bunlar (Erkış, 2013: 68); şiddet araçlarının (tekel) denetimi, toprak, egemenlik, anayasallık, kişisel olmayan iktidar, kamu bürokrasisi, yetki/meşruiyet ve yurttaşlıktır. Devleti işlevselliği açısından değerlendiren yaklaşıma göre devletin ayırıcı özellikleri düzenleyicilik, müdahalecilik, uzlaştırmacılık ve merkezliktir. (Akça, 2005: 234). Literatürde yaygın bir başka sınıflandırmada ise devletin ayırıcı özellikleri ülkesellik (territoriality), egemenlik (sovereignty), merkezilik (centrality) ve ulusallık (nationality) olarak ele alınmaktadır (Held vd, 2014; Yurdusev, 2010: 19). Diğer özelliklere çalışmanın ilgili yerlerinde değinildiğinden burada özellikle ulus-devletle birlikte gündeme gelen ülkesellik, egemenlik, merkezilik ve ulusallık kavramları küreselleşme bağlamında incelenecektir.

5.3.1. Ülkesellik

Devlet olgusu öncelikle belli bir coğrafi alana ihtiyaç duyar. Bu nedenle ülkesellik devlet tanımlamalarında öncelikle vurgulanır. Devlet öncesi siyasi oluşumlarda ülke unsuru bugünkü anlamda kesin sınırlarla ayrışmamıştır. Bunun yerine daha çok işlevsel (yazlık, kışlık, otlak, sulak... gibi) tanımlamalar kullanılmaktadır. Ülkesellik coğrafik veya demografik unsurlardan ziyade siyasi unsurlar ve güç mücadelesi sonucunda modern devletle oluşmuştur. Dolayısıyla ulus-devlet öncesinde hâkimiyet alanı ülkesel değil beşerî unsurlarla tanımlanmaktadır. Coğrafya anlamında günümüzde aşınan bir kavram olan ülkesellik beylik, prenslik gibi küçük ölçekli siyasi yapılarda işlevsel bir özellik taşımaktadır. Ancak imparatorluk gibi büyük ölçekli yapılarda kesin hatlarla belirlenmiş bir ülkesellikten söz etmek ise oldukça güçtür (Yurdusev, 2010: 21). Zira imparatorluklar kendilerini bütün yerküreyi kuşatan anlamında cihanşümül olarak tanımlamaktadırlar. Bu kapsamda ülkesellik daha çok günümüz ulus-devlet yapıları için geçerli bir kavramdır.

Ulus ve ulus-devlet tartışmalarında tarihsel köken ve ortak geçmişte birliktelik olguları bir coğrafyaya ihtiyaç duyar. Geçmişteki bu birliktelik bilinçsel bütünleşme, anılar, semboller ve mitlerle beraber vatanlaştırılmış bir toprak parçasıyla pekiştirilir.

Bu anlamda vatan milletin karakterinin toprakta somutlaşmasıdır. Ulus-devletlerin tarih sahnesine çıkışlarından önceki devlet yapılanmalarında devlet iktidarının, belirli teritoryal sınırlarla uyuşması pek mümkün değilken, modern ulus-devletlerin belirli bir toprak parçasıyla tanımlanmaları evrensel bir nitelik kazanmıştır. Devlet sınırlarına atfedilen bu büyük önem, devletin merkezi siyasal örgütlenme eğilimiyle açıklanmaktadır (Akça, 2005: 239). Ancak ulus-devletin bir siyasal örgütlenme olarak toprakları üzerinde egemenliğini kullanamaması günümüzde ulus-devletin krizini gündeme getirmektedir (Altıntaş ve Pektaş, 2020: 121).

Günümüzde ulus-devletin ülkesellik ilkesi küreselleşme ve neoliberal politikaların etkisiyle baskı altına alınmıştır. Bu durum sermayenin kendi yetki alanında yaptığı *kuralsızlaştırma* faaliyetleri ile açıklanmaktadır. Sassen'in (2002: 244) ifadesiyle “kuralsızlaştırma ulusal toprakları ulusallıktan çıkarır”. Küreselleşme sürecinde ulusal yasaların küresel yasalara entegre edilmesi bu süreci hızlandırır ve yerel olan *küresel ile aşılanır*. Bu süreçte ulus-devletin ülkeselliğinin ve merkeziliğinin aşınması ise, küresel sermayenin kontrol edilemez gücünün bir gereği ya da küresel sermayenin zorunlu kıldığı bir temsil olarak değerlendirilir (Brodie, 2004: 34). Buradan hareketle ulus-devletin temel bir ayırıcı özelliği olan ülkeselliğin küreselleşme ve sermaye hareketleriyle aşıldığını söylemek olasıdır. Ancak bu aşınma yoğun tartışmaların kaynağını oluştursa da ülkeselliğin günümüzün hâkim ve egemen siyasal yapılanması olan ulus-devletin özüne içkin bir ilke olarak varlığını sürdürdüğünü söylemek pekâlâ mümkündür.

5.3.2. Egemenlik

Egemenlik modern devletin temel bir ayırıcı unsurudur. Bu anlamda modern devleti geleneksel devletten ayıran şey onun egemenlik ve meşruiyet anlayışına sahip olmasıdır (Altıntaş ve Pektaş, 2020: 117). İlk kez Fransız hukukçu Jean Bodin tarafından ortaya atılan egemenlik kavramı Latince “en yüksek”, “en üst” anlamına gelen “superanus” kelimesinden türemiştir. Bodin bir devletin mutlak ve sürekli gücünü nitelemek için bu kavramı kullanmıştır. Bodin’e göre egemenlik mutlak ve sınırlanamaz. Bu nedenle üzerinde Tanıdan başka hiçbir güç tanımaz (Beriş, 2008: 58). Egemenlik devletin ülke içinde nihai otorite sahibi olması ve bu otoritenin ülke içindeki diğer topluluklarla (dernek vakıf, topluluk vb.) paylaşılmaması ve nihayetinde bu otoritenin diğer devletlerce de tanınmasıdır (Yurdusev, 2010: 20). Egemenlik

kavramı Fransız Devriminden sonra ulusal bir nitelik kazanmıştır. Yani devlet otoritesi ulusla eş tutulmuştur. Egemenlik kavramıyla birlikte ulus, kurucu bir güç niteliğine sahip olmuştur (Beriş, 2008: 60).

Egemenliğin içsel ve dışsal olmak üzere iki yönü vardır. İçsel egemenlik “kullanımını tekelinde bulunduran ve sınırları belirlenmiş bir topraksal alanda meşruiyeti olup, belli bir nüfus ve toprağı kontrol eden nihai ve mutlak bir otorite”yi ifade eder. Dış egemenlik ise “devletin kendi üstünde başka bir nihai ve mutlak otorite olmadığını ve devletlerin kendi kaderlerini tayin etme hakkını” ifade eder. Başka devletlerin işlerine karışılmaması devletlerin dış egemenliğinden kaynaklanır ve bu uluslararası bir hukuk ilkesidir (Yalvaç, 2005a: 20-21).

Modern devlet egemenlikle özdeşdir. Ancak devletin egemenliğe dayanarak totaliter olması ihtimali de bulunmaktadır. Alman hukukçular Kelsen ve Schmit egemenlik kavramının devlet için hayati bir nitelikte olduğunu savunurlar. Duguit ve Popper ise, egemenliğin devlete sınırsız bir iktidar sağladığını, hukuk devleti anlayışı ile egemenlik kavramının anlamını kaybettiğini ileri sürerler (Beriş, 2008: 63). Bu konu günümüz küreselleşmesinde tartışılan konuların başında gelmektedir. Küreselleşme genel anlamda devletlerin ulusal niteliklerinden uzaklaşarak uluslararası bir yapıya kavuşturulması sürecini içerir. Bu süreçte uluslararası yapılar ulusal yapıların üzerinde daha etkin konumdadır. Özellikle demokrasi, hukuk, insan hakları, devlet, siyaset, ticaret gibi alanlarda yapılan düzenlemeler günümüz küresel sisteminde tüm devletleri etkilemektedir. Modern devletin önemli özelliklerinden olan “hukukilik ilkesi” de Fransız devriminden sonra gelişerek devlet karşısında bireyin korunmasını sağlamaya yönelik bir düzenlemedir. Bu süreçte liberal politikaların gelişmesi ve bu politığın en önemli ilkesi olan hukuksallığın uygulanmaya başlaması bu sürecin farklı yorumlanmasına neden olmuştur. Oysa karşıt bir açıdan bakıldığında hukuka dayanmayan bir devletin günümüz dünyasında varlık göstermesi ve egemen olması da mümkün görünmektedir. Bu nedenle egemenlik, hukuk ve devlet kavramları, içinde bulunduğumuz sürecin gereklilikleriyle birlikte değerlendirilmelidir. Ayrıca modern devletin kaynağını oluşturan “toplum sözleşmesi”nin özü de birey iradesinin üstünde üstün ve yüce bir irade olarak devlete vurgu yapmaktadır. Şüphesiz devlet de bu yetkisini “hukuk”a dayanarak kullanmak durumundadır. Dolayısıyla “hukuksuz” bir devlet düşünülemez.

5.3.3. Merkezilik

Ulus-devletin önemli özelliklerinden biri de merkezi bir yapı göstermesidir. Bu açıdan merkezîyetçilik ulus-devletin ülke ve vatandaşlar üzerindeki egemenliğini icra edebilmesi için (Yurdusev, 2010: 20) gerekli bir yapıdır. Devlet, yasama, yürütme, yargı gibi merkezi kurumları aracılığı ile bu süreci yürütmektedir. Ayrıca devlet; merkezi ve sürekli bir ordu, kolluk kuvveti, zor kullanma ve para basma tekeli gibi çeşitli enstrümanlar aracılığıyla da bu merkeziliği sağlamaktadır (Yurdusev, 2010: 20).

Merkezilik ulus-devlet yapılanmasının özünü oluşturmaktadır. Devletin özünü itibarıyla merkezileşmiş bir kolektivite olduğu düşüncesi de tarihi ve hukuki gerçeklikle uyumludur. Bu anlamda devletin merkezileşme araçlarından birisinin de hukuk olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Nitekim Kelsen'in (2018: 451) belirttiği üzere devlet hukuki düzeni, yalnızca normlardan oluşur ve bu normlar bir ülkenin topraklarının bütününde uygulanır. Dolayısıyla yasalarını devletin yalnızca bir bölümünde uygulayan devletlere pek rastlanmaz. Bu açıdan hukuk merkezileştirici bir nitelik taşımaktadır. Yine Kelsen (2018:426), devleti sosyal bir kolektivite olarak düşünürsek yalnızca normatif bir düzenlemeyle kurulabileceğini belirtmektedir. Bu açıdan devleti kuran bu normatif düzenin merkezileşmiş, zorlayıcı düzenden başka bir şey olmadığını belirtir.

Ulus-devlet ölçeğinde bir merkezileşme daha önce hiçbir siyasal yapıda yaşanmamıştır. Eklemlî (composite) yapılar olarak imparatorluklar aracı birimler içerirler. Ulus-devletler ise bütünleşmiş (consolidated) yapılardır. Dolayısıyla ulus-devlette merkezi idare ile birey doğrudan yüz yüzedir. Bu da birey üzerindeki etki bakımından günümüzün en zayıf ulus-devletini geçmişin en büyük imparatorluğundan daha güçlü kılmaktadır. Geleneksel şeflik, beylik gibi siyasi yapılar da günümüz ulus-devlet yapıları gibi aracı birimleri içermemesine rağmen modern devletin sahip olduğu imkânlardan yoksun olduklarından ulus-devlet gibi merkezileşmemişlerdir (Yurdusev, 2010: 22). Konuyu yönetim açısından değerlendiren Braud (2018: 363-364). ise ülke ve halkın birliğini sağlayan şeyin onların ortak bir otorite tarafından yönetilmesi olduğunu belirtir. Ülke ve halkın tamamına kendini kabul ettiren zorlayıcı gücün zorunlu olarak *merkezi bir iktidar* olduğunu belirten Braud, iktidarın bunu ya

hukuku doğrudan söyleyerek ya da gerekirse zora başvurarak gerçekleştirdiğini ileri sürer.

Bu açıdan devletin merkezileşmesi ve egemenliğin kullanımı güç ve şiddet kullanma tekeli elinde bulundurmasıyla doğrudan ilintilidir. Ulus-devlet siyasal iktidarı merkezileştirmek için kültürü standartlaştırmak, hukukta eşitlik ve ekonomide bütünleşmeyi sağlamak durumundadır. Egemenliğin tesisi anlamında iç egemenlik bağlamında devlet-güç ilişkisi üzerinde duran Weber devletin güç ve şiddet kullanma tekelinin bulunmamasının anarşiye sebep olacağını belirtmektedir. Bu bakışla Weber devleti “belli bir arazi içinde, fiziksel şiddetin meşru kullanımını tekelinde bulunduran insan topluluğu” (Akça 2005: 238) olarak tanımlamaktadır. Tam da bu noktada Tanrısever güç ve şiddet kavramlarının birbirinden ayrı olarak ele alınması gerektiğini belirtir. Çünkü şiddet ilişkisi baskıcıdır, zorlar, yok eder ve olanakları kapatır, bu yönüyle istenmeyen bir ilişkidir. Güç ise baskıcı olmak zorunda değildir ve siyasal sonuçları gerçekleştirmeye daha müsaittir. Güç özgürlüğe engel olmayıp onun gerçekleşmesi için bir araçtır aynı zamanda (Tanrısever, 2005a: 71). Dolayısıyla merkezileşmede şiddetin yarattığı zorlayıcı etkiye karşın gücün daha esnek bir yaklaşımla aynı etkiyi göstermesi daha olası görünmektedir.

5.3.4. Ulusallık

Ulus-devlette toplumsal kimlik ve aidiyet kavramları *ulusallık* ile tanımlanmıştır. Ulusallığın bir aidiyet kategorisi olarak ortaya çıkmasında ulus-devletin merkezîyetçiliği ve egemenlik kavramları etkili olmuştur. Bu kavramların gücüyle resmi dil, zorunlu temel eğitim, zorunlu askerlik, bayrak, ulusal marş, ulusal kimlik kartları gibi uygulamalar aracılığıyla da ulusallık sağlanmaya çalışılmaktadır. (Yurdusev, 2010: 20).

Ulusallığı tesis etmek anlamında kültür temel bir işleve sahiptir. Gellner devleti kültürün oluşturucusu olarak görür ve ulus-devletin, ulusallaşma sürecinde eğitim sistemini bir araç olarak kullandığına değinir. O’na göre ulusçuluk devletin gözetimi, koruması ve denetimi altında olan eğitim sisteminin oluşturduğu üst kültürün toplumsal bağlamda örgütlenişinin bir yansımasıdır. Bu süreçte toplumda var olan kültürlerden bazıları üst kültürle birleşerek dönüşür. Kültürle siyasal yapı karşılıklı ilişki içindedir. Devlet kültürün koruyucusudur, kültür de devletin meşruluğunu sağlar (Akça, 2005: 241). Bourdieu (2015: 223-224) da Gellner’le aynı kanaattedir.

Bourdieu'ya göre devlet eğitim sistemi ile toplumsal yaşama ilişkin bütün kurumsallaşma süreçlerini yapılandırır. Devlet bu yöntemle kendi değer ve anlayışını topluma yerleştirir. Bu yöntemle devlet toplumsal düzeni ve düşünce sistemlerini yapılandırır. Bourdieu'ya göre devlet bu yönüyle toplumsal dünyanın kurucu unsurudur.

Bir ulusun inşa edilebilmesi için, öncelikle, *ortak değerler* algısının oluşturulması gerekmektedir. Bu değerler ulusun hedefine ulaşmasının da bir yoludur. Tarih, kültür, dil ve din unsurları ile örülmüş bu değerler, farklı toplulukların bütünleştirilmesi açısından önemli bir görev üstlenmektedirler. Dolayısıyla farklı toplulukların ortak değerler aracılığıyla bütünleşmesi sonucunda bir ulus bilinci ortaya çıkmaktadır (Demir, 2020: 129). Bu açıdan ulus-devletin gelişim göstermesi kültürel bütünleşmenin sağlanmasıyla orantılı bir süreçtir. Bu bütünleşmenin sağlanamadığı bir coğrafya üzerinde ulus-devletin kurulması da zordur. Nitekim Afrika toplulukları bu duruma bir örnektir.

Ulusallığı sağlamaya yönelik uygulamalardan birisi de ortak bir kimlik ve aidiyet duygusunun oluşturulmasıdır. Kimlik ve aidiyet ulus-devletlerin kurulma süreçlerinde kullanılan en etkili araçlardandır. Özellikle gelişimini tamamlayamamış geri kalmış ülkelerde millet olma bilincinin oluşturulması ve toplumsal ilerlemenin sağlanması açısından temel bir güç niteliğindedir. Bu anlamda gelişmekte olan toplumlarda, sömürgelerde ve azınlık gruplarında millet olma ve devletleşme süreçlerinde milliyetçilikle iç içe bir kavram olarak kullanılmaktadır. Bu yönüyle kimlik olgusu devletin oluşumunda ve ulusallık niteliğinin sağlanarak sürekliliğinin korunmasında önemli bir işleve sahiptir (Ekinci, 2004: 122).

Ayrıca ulus-devletin önemli güç kaynaklarından olan ulusallık, kültürel ve kimliksel dönüşümlerle etkileşim halindedir. Kültürel ve kimliksel dönüşümler birçok tarihi ve siyasi olayın sonucu olarak gerçekleştiği gibi, yeni tarihi ve siyasi olaylara da kaynaklık edebilmektedirler. Bu anlamda bu dönüşümlerin en yoğun yaşandığı dönemler sömürgecilik ve postsömürgecilik dönemleridir. Nihai olarak küreselleşmenin de etkisiyle gerçekleşen inanç ve kültürlerin birleştirilmesi süreçleri de bu dönüşümde önemli bir etkiye sahiptir. Bu anlamda ulus-devletin gelişme süreci de bu döngülerde yaşanan kültürel ve kimliksel bütünleşmenin hızıyla doğru orantılıdır (Demir, 2020: 129).

Bourdieu (2015: 197), bu açıdan kültürün “bir meşrulaştırma ve tahakküm aracı olduğunu” söyler. Bourdieu’ya göre kültür hiçbir zaman “katıksız” haliyle buunmamıştır, bundan dolayı kültürün milliyetçilik boyutları da vardır ve ayrıca milliyetçiliğin ötesinde “evrensel emperyalizm” için de kullanılabilecek oldukça önemli bir kaynaktır. Bu nedenle kültür oluşturulmak istenen toplumsal düzene önemli derecede bir meşruiyet kazandırır. Ancak böylesi bir amaçta bölgesel ve yerel yapılar bütünleşme süreçlerinin oluşturduğu “müphemlikle” karşı karşıya kalırlar. Bu bütünleşme süreciyle tek bir dil, tek bir hukuk ve tek bir devlet oluşturulmuş olur ancak oluşturulan bu devletin, devleti üretenlerin eline geçmesi bir anlamda tekelleşmesi gibi bir riski de bulunmaktadır. Bourdieu (2015: 198) bu durumu “evrenselliğin tekelleşmesi” olarak tanımlamaktadır. Giddens (2008: 393) ise birbirinden farklı olan toplulukları birbirine bağlama eğiliminde olan bu türden “ulusçu” duyguların totaliterizmle ilgili olma eğiliminde olduğunu belirtir.

Ulus-devlet yapılanmasında ulusallığın sağlanmasına ilişkin araçlardan birisi de ulusal kimlik politikalarıdır. Ancak ait olduğu ülkeye belli bir toplumsal nitelik yükleyecek olan kimlik politikaları, her zaman dingin ve olağan seyrinde gelişmemektedir. Özellikle günümüz dünyasında bu politikaların belli bir düzenleme ve planlamanın bir sonucu olarak geliştirildikleri görülmektedir. Bu durum çoğunlukla şiddet olaylarını gündeme getirmekte ve o ülkenin meşruiyeti ve ulusallığına gölge düşürmektedir (Mansbach ve Rhodes, 2007). Bu anlamda kan bağına ve dini değerlere bağlı kimlik anlayışı daha çok soruna neden olurken; özellikle zorunlu göç vb. durumlar neticesinde kültürel entegrasyonun sağlanamadığı büyük topluluklarda ulusun kültürel tanımlamaları da ciddi güçlükler yaratabilmektedir. Günümüzde küreselleşmenin de etkisiyle, “Avrupa” örneğinde olduğu gibi –merkezi ulusal nitelikler azaltılarak- daha büyük bir ulus yaratılabileceği, kimlik politikalarının bu şekilde barışçıl yollarla belirlenebileceği ve böylece şiddet olaylarının da önlenilebileceği ileri sürülmektedir (Mansbach ve Rhodes, 2007). Öte yandan kimlik ve aidiyet kavramlarının küreselleşmeyle aşındırılması ve farklı ulusal toplulukların homojenleştirilerek bir potada toplanmaya çalışılması kimi çevrelerce gayri meşru bir uygulama ve “kültürel jenosit” olarak değerlendirilmektedir (Ekinci, 2004: 122).

Günümüzde demokrasi alanında yaşanan gelişmelerin ulusallığı tehdit ettiği ileri sürülmektedir. Küreselleşmenin etkisiyle demokrasiye ilişkin müzakereci,

radikal, kimlik/kültür, farklılık, tanınma, eşitlik, çoğulculuk, gibi kavramlar gündeme gelmeye başlamıştır. Bu kavramlar ulus-devletlerin en temel değerleri olan birlik, topraksal bütünlük ve egemenlik gibi temel kavramlarını sarsacak niteliktedirler. Zira, kültürel farklılıkların her yönüyle tanınmasının bir süre sonra ulus-devletin topraksal bütünlüğünü tehdit edebileceği ileri sürülmektedir (Ateş, 2007: 38). Sonuç olarak ulus-devletin ayırıcı özelliklerinden olan ulusallık kavramının küreselleşme sürecinde gerek yerel gerek küresel unsurlar tarafından tehdit edildiği ve bu süreçte dünya genelinde ciddi bir dönüşüm sürecinin yaşandığı görülmektedir.

5.4. Ulus-Devletin Parametrelerindeki Değişimler

Devletin gerek içte gerek dışta kabul görmesi uyguladığı politikalarla yakından ilgilidir. Bu politikaların, yerinde uygulanması devletin meşruiyetini pekiştirirken, tersi bir durum devletin meşruiyetinin, dolayısıyla varlığının tartışılmasına neden olmaktadır. Bu noktada devletin uyguladığı politikalarda kendisine referans aldığı parametreler önemlidir. Bu parametreler devletin inşa sürecinde yapısal bir harç vazifesi görürken, günümüzde değişen koşullar karşısında kendisini yeni duruma uyarlayarak hem ulusal hem de uluslararası alanda kabul görmesi ve devamlılığını sürdürmesi açısından önemlidir. Bu bölümde ulus-devletin parametreleri olarak yurttaşlık, demokrasi, hukuk, yetki ve meşruiyet ve sivil toplum konuları ele alınacak ve küreselleşme sürecinde bu parametrelerde yaşanan dönüşümler incelenmeye çalışılacaktır.

5.4.1. Yurttaşlık

Devlete bağlılık ve aidiyet anlamında kullanılan vatandaşlık, yurttaşlık, uyrukluk ve tâbiyet kavramları birbirine benzemekte ise de bazı farklılıklar içermektedirler. Genel olarak vatandaşlık ile yurttaşlık, uyrukluk ile de tâbiyet kavramlarının birbirleri ile eş anlamlı olduğu kabul edilir. Öte yandan vatandaşlık ile yurttaşlık, uyrukluk ile de tabiiyet kavramları arasında da farklılıkların bulunduğu öne sürülür. Terminolojik öneme sahip olan bu kavramlar özünde devlete aidiyeti ifade ederler. Bu çerçevede, tâbiyet/uyrukluk, gerçek kişi, tüzel kişi ve şeylerin bir devlete aidiyetlerini anlatırken; vatandaşlık sadece gerçek kişilerin devlete aidiyetine ilişkin bir kavramdır (Bilge, 2020: 131). Yurttaşlık ise bireyin aidiyet duygusu ile bağlı olduğu devletin tarihsel süreçte yaşanan sosyal, siyasal ve ekonomik değişim ve dönüşümü ile ilgili bir kavramdır (Güngör, 2017: 438).

Yurttaşlık kavramı hukuki olarak vatandaşlık kavramı ile aynı anlamda kullanılmaktadır. Ancak yurttaşlık kavramı daha ziyade siyasal bir kavramdır ve siyasal birliğin tesis edilmesine vurgu yapar. Bu bakımdan yurttaşlık kavramının içerisinde birlik ve beraberlik içerisinde kendi kaderini belirleme ve demokrasi kavramları yatmaktadır. Bu anlamda eşit siyasi haklar ve özgürlükler yurttaşlığın özünü oluşturmaktadır. Yurttaşlık yönetenler ve yönetilenler arasındaki birliğin tesis edilmesine ilişkin bir olgudur. Bu özelliklerinden dolayı yurttaşlık vatandaşlık gibi hukuki bir kavram değildir. Ancak kendilerine eşit siyasi özgürlükler tanınan yurttaşlar, oluşturma sürecinde yer aldıkları ve rızaları ile geçerlilik kazandırdıkları kurallara uymak zorundadırlar (Töre, 2017: 559-560).

Yurttaşlığın gelişimi genel tarihsel süreçten ayrı düşünülemez. Bu açıdan devletlerin tarihi aynı zamanda yurttaşlığın da tarihidir. Yurttaşlığın gelişiminde Atina ve Isparta Polisleri büyük bir öneme sahiptir. Atina ve Isparta yurttaşlığı sadakat, eşitlik, ortaklık, kamusalılık gibi unsurları ile modern dönem yurttaşlığına ışık tutmuştur. Atina demokrasisi, yurttaşların yönetimde söz sahibi olduğu katılımcı bir özellikte iken; savaşçı bir devlet olan Isparta'da sadakat ön plandadır. Yani kişi kendini Isparta'ya adadığı ve kahramanlık gösterdiği ölçüde değer kazanır. Roma'da ise yurttaşlık hukuku üzerinde şekillenen bir devlet anlayışı vardır. Roma'da patrici'ler ve plep'ler arasındaki sınıf mücadelesi yurttaşlığın gelişimine katkıda bulunmuştur. Cumhuriyet döneminde bu sınıflar arasında uzlaşma sağlanarak yurttaşlık, soya değil özel mülkiyet ve konaklama ilkesine göre düzlenmiştir. Modern yurttaşlığın gelişimi açısından ise Ortaçağ kent devletleri önemlidir. Yurttaşla kent arasında kurulan aidiyet bağı ve yurttaşın kent yönetimine katılımı ve kentin korumasından yararlanması, modern yurttaşlığın temelini oluşturmuştur.

16. yüzyıla gelindiğinde ise Avrupa'da yurttaşlık yaklaşık 300 yıl boyunca unutulmuştur. Bu durum kapitalizmin yeni bir içerik kazandığı ve yönetimde siyasi merkezîleşmenin yaşandığı mutlak monarşiler dönemine rastlar. Bu dönemin sağladığı en önemli dönüşüm egemenliğin tanrısallıktan kurtulmasıdır. Bu dönemde mutlak monarşiden, meşruti monarşiye geçiş 'hukuk devleti ve toplum sözleşmesi' söylemlerini beraberinde getirmiştir. Toplum sözleşmesi ve hukuk devleti söylemleri ise, devletin varlığını topluma bağlı kılmış ve meşruiyetin dünyevileşmesini sağlamıştır (Güngör, 2017: 443-445). Bu bağlamda mutlakiyetçi dönem klasik

anlamda yurttaşlığın öldüğü, bununla birlikte modern yurttaşlık anlayışının nüvelerinin ortaya çıktığı bir dönemdir.

Yurttaşlığın merkezi bir kavram olarak ortaya çıkması ise devrimlerle mümkün olmuştur. Fransız Devrimine kadar olan süreçte kişiler devlet karşısında sadece yükümlülükleri bulunan bir tebaa olarak görülmüşlerdir (Töre, 2017: 565). Fransız Devrimi toplumun tüm kesimini içerecek şekilde eşitliği vurgulamış, hak ve sorumluluklar temelinde yurttaşlığın öncüsü olmuştur (Güngör, 2017: 445). Bu açıdan yurttaş sahip olduğu haklar ve üstlendiği siyasi ödevleriyle bir devletin tanınan üyesidir.

Hegel'in devlet anlayışından kaynağını alan ve insanlığın tüm anlamının devletle somutlaşması esasına dayanan devlet düşüncesi milliyetçiliğin de etkisi ile vatandaşlığı olmayan bireylerin neredeyse insan olmadığı düşüncesinin yaygınlaşmasına neden olmuştur. Bu düşünce devletsiz milletleri de devlet kurmaya sevk etmiştir. Bu süreçte halk ulus olarak kişiselleştirilmiş ve egemenliğin sahibi olarak tanımlanmıştır. Bu, anlam olarak farklı bir şeydir çünkü ulus siyasal iktidarın kaynağı ve egemenliğin de sahibi olarak artık *halktan fazla* bir şeydir. Ulus bu anlamda halkın çeşitliliğine karşın tek bir parça olarak varsayılır ve tek bir kişiliğe dönüşür. Bunun teminatı da yasalardır. Yasaların karşısında herkes eşittir ve herkes bu yasalara uymak zorundadır. Bu yasalar yönetenin sınırlarını da belirler ve yöneticinin keyfi uygulamalarına karşı yurttaş ve özgürlüklerini güvence altına alır. Böylece devlet ile yurttaş arasında hukuksal bir zemin yerleştirilmiş olur. Bu süreçten sonra yurttaş artık uyruk olarak bir monarka değil yasalara bağlıdır. Devlet ise kurumları ile birlikte bu yasaların somut bir göstergesi olarak ortaya çıkar. İşte klasik anlamda ulus-devlet ve yurttaş düşüncesinin şablonu budur (Demir, 2019: 82-83).

Yurttaşlık 1789 İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesinde milliyetten önce gelmiştir. Bununla birlikte çoğunlukla milliyete bağlı olan bir nitelik de taşımaktadır. Zaman zaman etnik ve dini aidiyetler tarafından tehdit edilse de varlığını her zaman korumuştur. (De Wenden, 1998: 41). Bir devletin ögesi olarak yurttaşlarla ilişkisi için geçerli ölçüt vatandaşlıktır. İnsanlar, vatandaşlık bağı ile hak ve yükümlülüklerle sahip olurlar. Bireyin devletle kurduğu bu ilişki oy hakkı, ikametgâh seçimi ve kamu hizmetlerinden yararlanabilmesi gibi birçok unsuru etkilemektedir (Bilge, 2020: 132; Töre, 2017). Oldukça geniş bir uygulama alanına sahip olan Vatandaşlık Hukuku

herkesin bir vatandaşlığının olması, vatansızlığın önlenmesi ve kişilerin keyfi olarak vatandaşlıktan mahrum bırakılmaması unsurlarını taşır. Bu ilkelerle bireyin devlet karşısında korunması ve keyfi uygulamaların önüne geçilmesi amaçlanmaktadır (Bilge, 2020: 135-136). Pierson modern devlet ile yurttaş arasındaki ilişkiyi altı noktada ele alır. Pek çoğu çeşitli durumlarda sorunlu olsa da ona göre yurttaşlık; *üyelik, statü, hak, görevler, eşitlik ve aktif katılım* süreçlerini içerir. Üyelik yurttaşlığın temel özelliğidir ve katılım ile beraber oy hakkını getirir. Buradaki üyelik cinsiyete, statüye ve dini kimliğe dayalı bir süreç değildir (Demir, 2019: 84).

Yurttaşlığın siyasal kimlik olarak karasal sınırların belirmesiyle ortaya çıktığını belirten Yalvaç (2005a: 21-22) yurttaşlığın teritoryal devlet anlayışının bir sonucu olarak geliştiğini belirtir. Bu çerçevede yurttaşlık kavramı tanımlanmayı gerektirir. Bu tanımlama yurttaş olmayan ya da yabancıların da dışlanmasını içerir. Yabancılar ise devlet için bir tehdit olarak değerlendirilir, bu ise devletin kendini yeniden üretmesinin bir koşulu olarak kabul edilir. Poggi'ye göre modern ulus-devletle yurttaş-devlet ilişkisi *evrensel* bir nitelik gösterir. Yurttaş olabilmek için o devletin topraklarında doğmuş olmak genellikle yeterlidir. Bu ise herkese uygulandığı için eşit, genel olarak tüm dünyada geçerli olduğu için de evrensel bir niteliktir. Yasalar da devletlerin yurttaşlarına seslendikleri kişisel olmayan evrensel bir dildir (2019: 119). Tekeli ise yurttaşlık kavramında yaşanan dönüşüm sürecini 1980 sonrası yönetim literatürüne giren yönetim kavramı çerçevesinde değerlendirmektedir. Tekeliye göre yönetimle birlikte sınırların erimesiyle yurttaşlık kavramı değişikliğe uğramış ve Fransız Devriminden sonra gelişen merkezi ve akılcı cumhuriyetlerin ulusal, bütüncü ve eşit bireylerden oluşan yurttaş, yönetim yaklaşımından sonra yerel ve özel bir topluluğun üyesi olmuştur (Tekeli, 2012: 668).

De Wenden (1998: 39) göç, bölgeselleşme, küreselleşme gibi olayların ulusal yurttaşlık üzerindeki etkilerini tartışır ve yurttaşlığın, bu olayların etkisi ile ulusal olmaktan çıkıp yerini daha dar ya da daha geniş yurttaşlıklara bıraktığını belirtir. Öyle ki bir devletin uyruğu olmadan yurttaş olunabildiğini ya da bunun tam tersi durumların yaşanabildiğini belirtir. Habermas bu konuyu dünya (kozmopolit) vatandaşlığı kavramı ile ulus-devlet vatandaşlığını karşılaştırarak değerlendirir. O'na göre insan hakları üzerine dünya çapında oluşturulmuş bir konsensüs bile ulus-devlet çerçevesinde gelişmiş olan yurttaşlığın içerdiği dayanışmanın karşılığı olamaz, çünkü

yurttaşlığa dair dayanışma köklerini tikel kolektif kimliklerden alırken; kozmopolit dayanışma yalnızca insan haklarının ahlaki evrenselciliğini referans alır. Bu anlamda dünya toplumunun sahip olduğu siyasal kültür ve kimlik, ulusun sahip olduğu ortak etik ve siyasi boyuttan yoksundur (2014: 645). Erdoğan (2010:5) ise ulus-devletin yurttaşı olmanın herkesi birbirine benzettğini, bu yurttaşlık statüsünü evrensel ve kozmopolitan yapıda değiştirmenin modernliğin şartlarında mümkün olmadığını, yurttaşlığın değişmez statüler gibi babadan oğula geçtiğini ve Michael Mann'ın ifadesiyle modern devletin bu anlamda halkın “kafes”i olduğunu belirtir.

5.4.2. Demokrasi

Demokrasi iktidarın kullanılma biçimine ilişkin bir kavramdır. Bu bakımdan iktidar ile halk arasında kurulan ilişkiyi anlatır. İktidarın bir kişi tarafından kullanılması monokrasi, birden fazla kişi ya da grubun elinde olması oligarşi, toplumun tümü tarafından kullanılması ise demokrasidir (Beriş, 2013: 115). Yurttaşların egemenliği üzerine kurulu olan demokrasi eşitlik ve özgürlük kavramlarını da içermektedir. Eşitlik tüm yurttaşların aynı normlara tabi olması bakımından hukuksal; siyasal hayata katılma imkânı vermesi bakımından da siyasal bir kavramdır. Özgürlük ise yurttaşların her konuda, kamusal meselelerde düşüncelerini serbestçe açıklamalarına olanak tanır (Beriş, 2013: 119-120).

Demokrasi M.Ö. 5. yüzyılda Yunanca demos (halk) ve kratos (iktidar) sözcüklerinin bir araya gelmesiyle oluşmuştur. Demokrasi bir yönetim biçimi olarak Eski Yunan kent devletleri içinde doğmuş daha sonra diğer kent devletlerine yayılmıştır (Bayhan, 2002: 1). Bu dönemde M.Ö. 594 yılında çıkarılan Solon Yasaları demokrasinin gelişmesi açısından önemli bir yere sahiptir. Solon Yasalarıyla siyaset belli bir gruba özgü olmaktan çıkarılmış geniş halk kitlelerinin siyasete katılımı sağlanmıştır. Kleisthenes reformları ile siyasal katılıma ilişkin mekanizmalar genişletilirken Perikles Söylevi özgürlük, eşitlik ve demokrasinin en güzel anlatıldığı metin olarak tarihe geçer (Beriş, 2013: 118-120). Antik Yunan demokrasisi sadece yurttaşları kapsar. Yurttaş ise kent devletlerinin sınırları içerisinde yaşayan özgür (köle olmayan) yetişkin, 20 yaşın üstündeki erkeklerdir (Bayhan, 2002: 1). Kadınlar, çocuklar, köleler ve kent devletinin dışından gelen yabancılar yurttaş değildirler. Dolayısıyla bu dönem demokrasisine tam anlamıyla demokrasi demek güçtür (Beriş, 2013: 118-120; Kuzu, 1992: 336).

Atina demokrasisi M.Ö. 4. yüzyılın sonlarında Eski Yunan kent devletlerinin Makedon hâkimiyeti altına girmesi ve demokrasinin de uzun süre tarih sahnesinden çekilmesiyle sonlanmıştır. Yıkılan demokrasinin yerine ülkeyi en seçkin kimselerin yönetmesi anlamına gelen aristokrasi geçmiştir (Kuzu, 1992: 336). Romalılar Yunanistan'a yakın oldukları için demokrasiden uzak değillerdi, ancak onlarda oligarşik bir cumhuriyet vardı ve sonrasında ise imparatorluk vardı. Ortaçağda ise feodal yönetimlerin ortaya çıktığı görülmektedir. 16. ve 17. yüzyıllarda bunların da yerini monarşiler almaya başlamıştır. Dolayısıyla Ortaçağda zaman zaman görülen cumhuriyetleri demokrasi değil oligarşi olarak nitelemek daha doğru olacaktır (Kuzu, 1992: 337).

Bu süreçte Batıda 18. yüzyılda yaşanan sınıflar arası mücadeleler ise antik demokrasiyi tekrar gündeme getirmiştir. Demokrasinin neredeyse 2000 yıllık bir aradan sonra ortaya çıkması o dönemin toplumsal ve siyasal olaylarıyla yakından ilgilidir (Beriş, 2013: 120-121). Bunun ilk semeresi ABD'de görülmüştür. 1776 da İngiliz sömürgesinden kurtulmak isteyen koloniler birleşerek Haklar Bildirgesini daha sonra da Bağımsızlık Beyannamesini yayınlamışlardır. Bu bildiri demokrasi tarihinin klasik belgelerinden birisidir ve 1787 de de anayasaları ile demokrasinin temellerini atmışlardır.

Bugünkü demokrasinin ikinci dönüm noktası ise 1789 Fransız Devrimidir. Mutlakiyet rejimine bir ayaklanma ile başlayan Devrim “İnsan ve Yurttaş Hakları Beyannamesi”nin yayınlanmasını sağlamıştır. 1791 de kabul edilen Fransız Anayasası ile yurttaşların kanun karşısında eşit olduğu kabul edilmiştir (Kuzu, 1992: 337). Gelişmelerden anlaşıldığı üzere demokrasinin gelişimine ilişkin olarak İngiltere Fransa'dan daha önce demokratik bir idareye geçmiştir. Her ne kadar Fransız Devrimi sırasında İngiltere'de oligarşik bir yönetim var ise de 1688 Devrimi sonrasında kabul edilen anayasa ile İngiltere demokrasinin gelişmesine öncülük etmiştir (Kuzu, 1992: 337). Demokrasiye giden bu süreçte Avrupa'daki toplumsal-siyasal olayların dışında Rönesans, reform ve aydınlanma hareketlerinin de etkisi vardır. Laiklik kavramı da dinsel ve siyasal iktidar arasında sırf inançlarından ötürü toplumun bir kesimine ayrıcalıklar tanınmasına ya da ayrımcılık uygulanmasına karşı çıkarak demokrasi kavramının gelişmesine katkıda bulunan diğer bir unsurdur (Beriş, 2013: 120-121).

Demokrasi ve ulus kavramları arasındaki ilişki birbirine çok yakın ve karmaşık bir görünüm arz eder. Bu açıdan “bir ulus demokrasiden vazgeçebilirse de demokrasinin bir ulus olmadan yaşaması zordur” (De Wenden, 1998: 42). Bağımsız olma ve egemen bir devlet kurma hakkı demokrasinin temel koşullarından biridir. Bu çerçevede “halkların kendi kaderini tayin hakkı” bugün teorik olarak uluslararası camia tarafından kabul edilmektedir (Lacoste, 1998: 49). Ancak bu ilke gereğince ülke sayısının artması dünya üzerinde savaş sayısının artmasına da sebep olmaktadır (Krulic, 1998: 71). Örneğin Kafkasya ve Yugoslavya’yı parçalayan savaşlar aslında bu ilkenin çelişkilerini göstermektedir. Benzer şekilde Afrika’daki Liberya, Somali, Sudan Rvanda ve Brundi’de yaşanan pek çok savaş aslında devletlerin gücünden değil güçsüzlüğünden kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla ulus-devlet ve demokrasi arasındaki ilişkinin iki yönlü okunması gerekmektedir. Hobsbawm (2008: 123) da demokrasinin başka yönünde değinir ve seçime dayalı demokrasinin emperyal güçlerin çıkarına sonuçlar vermesinin daha olası olduğunu belirtir. Zira yakın zamanda yaşanan Irak savaşı bunun en bariz örneğidir.

Halkların kendi kaderini tayin hakkına ilişkin olarak Arendt (1998: 131-132) ise, Uluslararası merkezi bir güç konumunda olan BM’nin bu süreçte takındığı role değinmektedir. Kendi kendini yönetme ve egemen devlet haline gelme isteği uluslararası hukukun da konusunu oluşturmaktadır. Ancak hangi toplulukların bu haktan yararlanacağı, bu konudaki kıstasların neler olduğu konusundaki belirsizlikler Arendt’e (1998: 131-132), göre bu hakkın kullanımını da *şaiibli* kılmaktadır. Nitekim bu görevi yürütmekle görevli olan BM bu hakkın kullanımına ilişkin olarak güçlü tarihsel geçmişe sahip olan toplulukları tanımazken mikro düzeydeki birçok devleti kabul etmektedir.

Dominique Schnapper 1994 tarihli “Yurttaşlar Cemaati” isimli kitabında modern demokrasinin ulusal bir görünüm altında dünyaya geldiğini, 16. yüzyılda İngiltere’de doğan ulus fikrinin evrensel ve meşru bir örgütlenme biçimi olarak Fransız ve Amerikan Devrimlerinde belirginleştiğini ve eşit ve özgür yurttaşlar olarak ulus fikrinin İngiltere’de keşfedildiğini belirtir. Benzer şekilde Fransız ulusunun da Fransız Devrimi ile birlikte hayat bulduğuna değinir. Lacoste (1998: 50), bu değerlendirmeye karşı çıkarak tarihsel süreçte Fransız Devrimi öncesinde de demokratik ulusların olduğunu belirtir. Ancak demokratik ulus kavramını sadece Batıda ve Avrupa’da

aramanın olayı coğrafi bir zemine indirgediğini ve ırkçılık ihtimalini artırdığını öne sürer ve bu yaklaşımın Japonya, Kore, Tayland gibi eski Doğu toplumlarının görmezden gelinmesine neden olduğuna değinir.

Demokrasi ile ulus-devlet ilişkisini tartışan Yurdusev ise ulus-devletin daha fazla özgürlük getirdiği yönündeki yaklaşımı eleştirmektedir. Yurdusev'e göre ulus-devletin kendisinden daha önceki siyasal yapılarda, site yönetimleri ve imparatorluklarda kullanılan demokrasiden daha fazla demokrasi getirdiğini söylemek pek mümkün görünmemektedir. Bireysel özgürlüğe dayalı karar alma rejimi olan demokrasi site yönetimlerinde ulus-devlette olduğundan daha geniş bir katılımı uygulanmıştır. Yine imparatorluklar ulus-devlet gibi merkeziyetçi olmadıklarından ve ulus-devletlerden daha az bir bürokrasiye sahip olduklarından bireylere daha fazla özgürlük sağlamışlardır (Yurdusev, 2010: 24).

McGrew (2014: 591-603) ise demokrasiyi ulus-devletin popüler yönetim yaklaşımı olan yönetim açısından değerlendirir. McGrew bu süreçte demokrasinin korunup korunmayacağı, hangi mekanizmalarla işlerlik kazanacağı, toplumun tüm kesimlerini içerip içermeyeceği gibi sorular üzerinde tartışır. Zira küreselleşme sürecinde yönetim yerine yönetim yaklaşımı geçmiştir ve bu yaklaşım özellikle küresel yönetim boyutunda diğer görüşleri baskılamaya muktedirdir. Konuya ilişkin olarak McGrew ulus ötesi demokrasi konusunda dört temel doktrini ele almaktadır. Bunlar; liberal demokrasi, radikal demokrasi, kozmopolit demokrasi ve müzakereci demokrasidir. Ancak McGrew'in (2014: 598) kendisi de ulus ötesi demokrasi konusunda zaman zaman şüpheye düşmektedir. Zira ulusal demokrasiler ile ulus ötesi demokrasi arasında devasa güç farklılığı vardır ve bu farktan dolayı güçlü olan ulus ötesi yapı zayıf ulusal demokrasiyi bastırabilir.

Sonuç olarak küreselleşme sürecinde ulus-devlet yapılanmasında günümüz koşullarında vatandaşların demokrasiyi kullanmalarına yönelik pek çok düzenleme vardır. Ayrıca demokrasinin geliştirilmesi ilkesel olarak da kabul edilmektedir. Ancak bu süreçte onun ne derecede *etkin* kullanıldığı konusu daha çok önem kazanmaktadır.

5.4.3. Hukuk

Modern devlet ile hukuk arasında yakın bir ilişki vardır. Hukuk artık eski zamanlarda olduğu gibi geleneklere dayalı, doğanın buyruklarını esas alan ve devletin

de yaptırım gücünü kullanarak pekiştirdiği bir hukuk değildir. Çıkarılmış bir yasalar bütünü olarak modern hukuk pozitiftir ve istenerek oluşturulmuştur.

19. ve 20. yüzyıl başlarında devletle hukuk neredeyse *özdeş* tutulmuştur. Bu nedenle güvenlik ve siyasal çıkar gibi bazı nedenlerle hukuk dışı alanlara izin verilir. Ancak bu alanların neler olduğu ve hangi çerçevede sınırlandırılmaları gerektiğinin de hukukla belirlenmesi gerekir. Bu bağlamda yönetim sistemi açısından hukuk; devletin standart ifade biçimi, dili ve etkinlik aracıdır (Poggi, 2019: 124).

Kelsen'e (2018:425-426) göre devlet siyasi düzenleme olarak bir hukuki *düzendir*. Ancak her hukuki düzen devlet demek değildir. Ne ilkel toplumların devlet öncesi düzeni ne de devletler arası ve devletler üstü ilişkileri içine alan uluslararası hukuki düzen bir devlettir. Bu bağlamda Kelsen bir devlet olması için hukuk düzeninin bir örgütlenme niteliğine sahip olması gerektiğini belirtir. Yani kendisini oluşturan normların yaratılması ve uygulanması için uzmanlaşmış organlara sahip olması ve belli bir merkezileşme aşamasında olması gerekir. Bu açıdan devlet görece *merkezileşmiş bir hukuki düzendir*. Sonuç olarak Kelsen (2018: 429) devleti, “görece merkezileşmiş mekânsal ve zamansal geçerlilik alanı içinde sınırlanmış egemen ya da doğrudan doğruya uluslararası hukuka bağlanmış etkin bir hukuki düzen” olarak tanımlamaktadır. Braud (2018: 375-376) ise Kelsen'in pür hukuk içeren devlet anlayışını eleştirir ve “demek ki devletin gücü bir egemenlik yetkilendirmesi uyarınca elinde bulundurduğu bir çeşit gizemli ayrıcalık değildir” değerlendirmesinde bulunur. Braud'a göre Kelsen için devlet hukuki düzenin etkili uygulanmasından başka bir şey değildir. Bu durumda devletin ülkesi ve halkı yalnızca bu hukuki düzenin uygulanabilirlik alanıdır.

Devlet resmi bir örgüttür ve faaliyetlerini de bu çerçevede yerine getirir. Devlet mekanizması içinde çalışan kişiler de devlet makamlarının güç ve yetkilerini temsil ederler. Devletin faaliyetlerinin uygulanması yönetilmesi ve denetlenmesi gibi süreçler ise standart kuralların uygulanmasını gerektirir. Kamu hukukunun büyük bir bölümü bu süreçleri içerir. Devlet kişilerin çıkarlarını gerçekleştirmelerine yönelik düzenlemeleri yapar ve haklarını korur. Kamu ya da özel hukuku ilgilendiren tün yasalar devletin yurttaşları karşısında sahip olduğu gücün de bir göstergesidir (Poggi, 2019:125). Hukuk aynı zamanda demokrasiye ruh veren bir sistemdir. Yani demokrasinin var olabilmesi için hukukun da var olması gerekir. Ancak hukuk

çoğunlukla “kanun” olarak algılanmaktadır. Oysa kanun, kamu otoritesinin yaptırım gücünü; Kanun devleti de toplumun maruz kaldığı problemlerin çözümünde bu yaptırım gücüne başvurmayı ifade eder. Bu anlamda kanun devleti *görev, yasak ve itaat* gibi kavramlarla ilişkilidir (Sarıbay, 1998: 55-56). Hukuk devleti ise “kamu otoritesinin yaptırım gücünün keyfi ve despotik mahiyet kazanmasını önleyen bir zihniyet kalıbı ve erdemli tutumdur”. Hukuk devleti ancak hak, sorumluluk ve özgürlük üzerine inşa edilebilir. Bunun için bireylerin temel hak ve özgürlüklerinin güvence altına alınması, kamu otoritelerinin her türlü işlemlerinin bağımsız yargı denetimine tabi tutulması gerekir (Sarıbay, 1998: 55-56). Hukuk devleti özgürlük kavramıyla da yakından ilişkilidir. Tarafsız ve düzenli kurallar çerçevesinde yönetimi güvence altına alan hukuk devleti özgürlüğün de güvence altına alınmasını sağlar. Bu anlamda hukuk devletinin hukuki güvenlik ve öngörülebilirliği sağlamasıyla kişisel özgürlüklerin de korunacağı (Uygur, 2004: 35) belirtmektedir.

Habermas (2012: 167), birbirini çağırırsa da hukuk devleti ve demokrasinin birbirinden ayrı konular olduğunu belirtir. Buna göre siyasi egemenliğin tüm biçimleri bir hukuksal düzene ihtiyaç duyar, ancak siyasi gücün hukuksal devlet ölçülerinde ıslah edilemediği hukuk düzenleri olduğu gibi hukuk devleti olmasına karşın hükümet gücünün demokratikleştirilemediği devlet yapıları da vardır. Şüphesiz bu iki konu birbirinden bağımsız olarak ele alınması gereken konulardır, ancak demokrasi olmadan bir hukuk devletinin olacağını kabul etmek de pek olası değildir. Habermas (2010: 168) hukuk devleti ile demokrasi arasındaki ilişkinin modern hukuk kavramıyla ortaya çıktığını ve pozitif hukukun daha üst bir hukuksal düzenleme ile meşruluğunu sağlamayacağı gerçeği üzerine bu ilişkinin geliştiğini belirtir. Sonuç olarak günümüz ulus-devleti küreselleşme süreciyle karşı karşıyadır. Bu süreçte küreselleşmenin ekonomi politikası olan liberal ilkeler ise devletin her alanına hâkimdir. Bireyciliği, özgürlüğü, girişimi, mülkiyeti savunan bu ideoloji hukukun olmadığı bir yerde yaşayamaz. Günümüz küreselleşmesi ise savunduğu liberal politikaların güvenliğini sağlamak için hukuka ihtiyaç duyar. Bu kapsamda günümüz ulus-devletinde hukukun küreselleşme sürecinde liberal politikalara birlikte geliştiğini söylemek mümkündür.

5.4.4. Yetki ve Meşruiyet

Meşruiyet yönetim sistemi olarak devletlerin ihtiyaç duydukları en temel bir siyasal güçtür. Her devlet yurttaşlarının kendisine bağlılık göstermesini ister. Bu aynı

zamanda devletin halkı tarafından ne derece kabul gördüğünün de bir ifadesidir. Meşruiyet devletin uluslararası alanda da tanınması ve karar ve eylemlerinin uluslararası toplum tarafından kabul görmesi açısından da önemlidir. Bu açıdan meşruiyet “iktidarın varlığının ve sürekliliğinin güvencesini” (Coşkun, 2007: 20) oluşturmaktadır Bundan dolayı siyaset kurumunda “eşyanın doğası gereği” meşruiyet *hayati* bir öneme sahiptir.

Meşruiyeti halkalaştıracak ölçütü belirlemek çoğunlukla zordur. Hukuk felsefesi bu konuda iki temel güçlkle karşı karşıyadır. Birincisi meşruiyetin ölçütlerine ilişkin hukukta bir yeknesaklığın tanımlanmamış olmasıdır ki bu durum meşruiyetin farklı yorumlanmasına neden olmaktadır. Buna göre hukukta başlıca üç farklı görüş vardır: insan kişiliğini esas alan rasyonalist görüş; sosyal şartlara önem veren sosyolojik görüş ve şekli ölçütlere dayanan pozitivist görüş. Meşruiyetin belirlenmesine ilişkin ikinci zorluk ise zaman içinde meşruiyet ölçütlerinin kaçınılmaz olarak değişmesidir (Coşkun, 2007: 8-9). Din, gelenek ve karizma meşruiyetin klasik kaynaklarını oluştururken, modern devlete geçişle bireyin özgürlüğü, toplumun eşitliği gibi modern devletin felsefesini oluşturan dayanaklar meşruiyetin modern kaynakları olarak kabul edilmektedirler (Coşkun, 2007).

Bu amaçla her yönetim sistemi halkının kendisine rıza göstermesini sağlayacak birtakım düzenlemelere gitmek zorundadır. Bu da ancak yasal ve meşru olan bir otorite ile mümkün olur. Max Weber’e göre geleneksel, karizmatik ve yasal-ussal meşruiyet türlerinden sadece üçüncüsü modern devleti tanımlamaktadır. Bu meşruiyette kurallar ancak yasalara uygun olduğu ölçüde kişisellikten uzaklaştırılabilirler. Bu nedenle devletin anayasasında öngörülen usule göre konan kurallar meşrudur ve uygulanabilir niteliktedirler (Poggi, 2019: 123). Max Weber devleti “belli bir bölge içinde fiziksel gücün meşru kullanımının tekeliyle başarıyla yürüten insan topluluğu” olarak tanımlamaktadır. Bu tanım sosyoloji, siyaset, hukuk, uluslararası ilişkiler vb. birçok disiplin tarafından kabul görmüş ve günümüzde de çağdaş devletin inşasına ilişkin literatürde bir başlangıç noktası olarak kabul edilmiştir. Bu nedenle devlet ve meşruiyete ilişkin tanımlamalarda Weber’ci bu yaklaşım referans alınır (Lottholz ve Lemay-Hébert, 2016:11).

Devlet gücünün genel yasalar yoluyla uygulanması gücün keyfi kullanımını da azaltır. Bundan dolayı kişilerin gücü kullananlara itaatleri de azalır, Özetle yasal-ussal

meşruiyette devlet gücünü yasalardan almakta ve devletin kaynağını da yasalar oluşturmaktadır. Bu nedenle kaynağını yasalardan aldığı için modern devlet *hukuk devleti* olarak nitelendirilmektedir (Poggi, 2019: 123). Küreselleşme süreciyle yaşanan gelişmelerden birisi de kültürlerin ve kimliklerin yeniden canlandırılması ve yerel farklılıkların tanınması konusudur. Bu konu ulusal devlette meşruiyetin sağlanmasına ilişkin çok önemli bir alanı oluşturmaktadır (Ateş, 2007: 38). Fukuyama ise meşruiyeti günümüz küreselleşme sürecinden ve biraz da ekonomi-politik bir düzlemde okur. O'na göre yeni dönemde bir milletin meşruluk zemini “modern ekonomi, teknoloji ve rasyonel kabul görmeye” dayanır (Fukuyama, 2012: 311-312). Şüphesiz bu süreçler küreselleşme olgusu çerçevesinde değerlendirilmesi gereken alanlardır. Zira günümüzde devlet değiştiği gibi toplum da değişmiştir. Dolayısıyla günümüz küresel sisteminde vatandaşların devlete ilişkin meşruiyet algısı da bugünün devletine yön veren küresel ölçütler üzerinden işlemektedir.

Devletin bir özelliği de onun her şeyden önce insanlar arasındaki ilişkilerden oluşan sistem olmasıdır. Bazı durumlarda devletin meşruiyetini kanıtlamak için gücün meşru bir araç olarak kullanıldığı görülmektedir (Lottholz ve Lemay-Hébert, 2016:11). Meşruiyet bir devletin var olmasının ve eylemlerinin haklı bir zemine oturması anlamına gelmektedir. Bu açıdan devletler meşru olduklarını göstermek için çeşitli yollara başvurmaktadırlar. “Savaş ve Barış” isimli makalesinde bu konuya değinen Yalvaç (2005b: 281), devletlerin kendilerine tehdit oluşturan diğerlerini yaratarak bütünleşmiş ve çelişkilerden arınmış bir devlet görüntüsü vermek istediklerini, bu amaçla meşruiyetlerini de kendilerini tehdit eden bu diğeri üzerinden oluşturduklarını belirtir. Devletlerin, kimliklerini korumak ve varlıklarını yeniden üretebilmek için diğerleriyle savaşıması bu mücadeleyi ulus nezdinde de “haklı” göstermekte ve böylelikle devlet, oluşturmaya amaçladığı meşruiyeti de sağlamış olmaktadır. Bu konuda Tanrısever'in görüşü de Yalvaç'ı destekler niteliktedir. Güç ve meşruiyet ilişkisini değerlendiren Tanrısever devletlerin istedikleri sonuçları elde etmeleri için gücü kullandıklarını, dolayısıyla güçle meşruiyet arasında araçsal bir ilişkinin olduğunu belirtir. Tanrısever'e (2005a: 58) göre siyasal kuramcılar devlette meşruiyetin sağlanması için gücü düzen ve istikrarın korunmasını sağlayan bir özellik olarak değerlendirmektedirler. Weber ise devleti “şiddet tekeline sahip tek otorite” olarak nitelemesine karşın; şiddet tekeline karşı uyarıda bulunmayı da ihmal etmemektedir. Weber'e göre düzeni sağlamanın birçok anahtarı vardır. Fiziksel güç

kullanımının ne tek ne de en olağan yöntem olduğunu belirten Weber, tam tersine siyasal otoritelerin amaçlarına ulaşmak için uygulayabilecekleri birçok yöntemleri olduğunu belirtir. Dolayısıyla devletin meşruiyetinin şiddet kullanılarak sağlanmaya çalışılması devletin “boş kabuklar” (Lottholz ve Lemay-Hébert, 2016) şeklinde restore edilmesi anlamına gelecektir.

5.4.5. Sivil Toplum

Sivil toplum, modern doğal hukuktan başlayıp Cicero’nun “societas civilis” fikrine dayanan klasik felsefeye, oradan da Antik Polise ve Aristoteles’e kadar geriye götürülebilen bir kavramdır. Kavramın ilk klasik versiyonunu tanımlayan Aristoteles, sivil toplumu, “yasalarla belirlenmiş kurallar sistemi içindeki özgür ve eşit kabul edilen yurttaşların bir siyasal toplumu” olarak tanımlamıştır. Böylelikle sivil toplum, barbar toplumdan farklılaşmanın bir ifadesi olarak ilk kez, siyasal topluma yani “polis”e atıfta bulunan Greko-Romen (Eski Yunan ve Roma) dönem boyunca kullanılmıştır (Yıldırım, 2003: 227).

Sivil toplum hukukun hâkimiyetine dayanır ve ondan aldığı güçle hukuku yaymaya ve ayakta tutmaya çalışır (Kaldor, 2014: 662) Sivil toplum hem özerk hem de özel bir alanı temsil eder. Bundan dolayı sivil toplum devleti sınırlayıcı ve meşrulaştırıcı bir güce de sahiptir (Sarıbay, 1998: 29). Sivil toplum ve demokrasi arasındaki ilişki birbirine bağımlı bir özellik gösterir. Bu bakımdan sivil toplum demokrasinin olduğu yerde gelişebilir. Öte yandan sivil toplumun gelişmesi de demokrasiyi destekleyecektir. Bu bakımdan sivil toplum ve demokrasi arasındaki ilişki (Tamer, 2010: 91) karşılıklı bir gerekliliğe dayanır.

Sivil toplumun devlet mekanizması içinde nerede yer aldığı konusu ise kavramın tanımlanma ve konumlanma süreci üzerine etkide bulunur. Buna göre kavramın geçirdiği dönüşümler ve kazandığı anlamlar da dönemsel olarak farklılıklar gösterebilmektedir. Klasik siyasal düşünceler tarihinde sivil toplum genellikle devlete gönderme yapılarak tanımlanmaktadır. Bobbio sivil toplum kavramını devlete referansla devlet-öncesi, devlet-karşıtı ve devlet-sonrası şeklinde sınıflandırmaktadır. Birincisi, henüz devlet olmama durumu ve onun önkoşulu durumundaki sivil topluma; ikincisi devletin bir antitezi, ona bir alternatif olarak sivil topluma; üçüncüsü ise devletin çözülüşü ve sönümlenişinin koşulu olarak sivil topluma gönderme yapar (Tamer, 2010: 91).

Sivil toplumun, kendi içindeki çoğulculuğa izin verme derecesi onun demokratikliğinin de derecesini gösterir. Bu açıdan Sivil toplum birbirleri üzerinde hegemonya kurmaksızın ne kadar fazla farklılıkları ve çeşitlilikleri bünyesinde yaşatabiliyorsa o kadar demokratiktir (Yıldırım, 2003: 228). Ancak zaman zaman sivil toplumun içinde de iktidar arayışları olabilmektedir. Bu iktidar arayışları çoğunlukla özgürlükçü ve çoğulcu söylemler arasına saklanarak sivil toplumu zayıflatabilmektedir (Sarıbay, 1998: 26).

Sivil toplumun özerk bir yapıda olması onun devlete yabancılaşmasını zorunlu kılmaz, ayrıca bu özerk yapı onun gelişimine de yetmez. Bu nedenle sivil toplum devlete karşı dikkatli ama saygılıdır (Yıldırım, 2003: 228; Sarıbay, 1998: 29). Bu açıdan kimi yazarlar devlet olmadan sivil toplumun olamayacağını belirtirler. Ancak Kaldor (2014: 663), günümüzde sivil toplumu bir devletin toprak sınırları içine kapatmanın mümkün olmadığını belirtir. Nitekim günümüzde küresel ölçekteki birçok sorunun çözümünde sivil toplum merkezi idareler kadar etkin olabilmektedir. Bunun en güzel örneği 11 Eylül saldırıları sonrasında yaşanan sivil toplum, sivil itaatsizlik ve toplumsal hareketler bağlamında yaşanan gelişmelerdir. Anti-küresel hareket olarak başlayan bu mücadele, sonrasında alter-küreselleşme olarak tanımlanan bir niteliğe dönüşmüş ve *“başka ve farklı bir dünya olasıdır”* sloganıyla kendisine yer edinmiştir. Sivil toplumun başlattığı bu mücadele küresel adalet, yoksulluk, insan haklarının korunması, açlığa karşı mücadele, demokrasinin kurumsallaşması gibi hedefleri savunmuş ve başka bir küreselleşmemin mümkün olabileceğini ileri sürmüştür.

Sivil toplum ve devlet ilişkisini belirleyen faktörlerden biri de alınan siyasal kararların toplumda ne derece karşılık bulduğu ve kabul gördüğüdür. Bu açıdan sivil iktidarın aldığı kararlarda toplumun beklentilerinin dikkate alması gerekir. Bu, aynı zamanda topluma karşı duyarlılığın da bir yansımasıdır, Aynı şekilde bu duyarlılık köklerini toplumdan da almaktadır. Dolayısıyla devletle sivil toplum arasındaki karşılıklı etkileşimin seçimlerde oy kullanmaktan barışçıl protesto eylemlerine kadar birçok yöntemi vardır ki bunlardan birisi de sivil toplumla çok yakından ilişkili olan sivil itaatsizlik kavramıdır. Sivil itaatsizliğin en önemli özelliği haksız bir uygulamaya karşı bütün yasal yollar denendikten sonra girişilen bir süreç olmasıdır. Bu eylemler genel olarak hukuki düzene karşı değil, hukuki düzen içerisinde var olan haksızlıkların

giderilmesi ve hukuki düzenin bozulması tehlikesine karşı gerçekleştirilmektedir (Yıldırım,2003: 236).

Kaldor (2014: 663), sivil toplumun, küreselleşme sürecinde devletin otonomisinin zayıflaması ve uluslararası karar alma süreçlerine ulus-devlet özelinde katılım sağlamanın güçlükleri karşısında geliştiğini; bu bağlamda ulus-devletin her ne kadar siyasetin odağındaysa da bazı küresel kararların ulus-devletler tarafından değil küresel sivil toplum tarafından alındığını, bu durumun da sivil toplumu devletin üstünde ve ötesinde bir yerlere konumlandığını belirtir. Hoffman ise bunun tam tersi bir görüşle küreselleşme sürecinde sivil toplumun *cenin* düzeyinde zayıf kaldığı tezini öne sürer. Ekonomik hayatın küresel ölçekte yaşanmasına karşın *insani kimliğin ulusal kaldığını* belirten Hoffman (2014: 127-128) bu durumun kültürel türdeşleşmeye karşı gösterilen bir tepki olduğunu belirtmektedir. Hoffman yüzyıllar boyunca tebaalarını ortak bir kimlik çerçevesinde birleştirmeye çalışan merkezi devletlerin bugünün koşullarında bunu yapmalarının mümkün olmadığını belirtir. Sonuç olarak sivil toplumun siyasal bir araç olarak devletten önce dahi var olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Bugünün dünyasında ise sivil toplum resmi örgütlenmelerin ve siyasal yapılanmaların tam da merkezindedir. Zaman zaman etkinliği sorgulansa da gelinen süreçte küresel sisteme yön verebilecek bir güce ulaşmıştır.

5.5. Küreselleşme Sürecinde Ulus-Devletin Gelecek Perspektifi

Tarihsel gelişim sürecine bakıldığında, ulus-devlet ve küreselleşmenin kapitalist sermaye birikimiyle ilişkili kavramlar oldukları görülür. Gelişimsel seyir açısından kapitalizmin devamı niteliğinde oldukları değerlendirilen bu kavramların birbirini destekleyip geliştirerek kapitalist sistemin devamını sağladığı ileri sürülmektedir. Ancak kapitalizmin bir aşaması olarak değerlendirilen küreselleşmenin de gelinen noktada ulus-devleti aşındırdığı, öte yandan sistemin devamlılığını sağlamak adına birtakım dönüşümleri de beraberinde getirdiği dile getirilmektedir. Bu bölümde küreselleşme ve ulus-devlet ilişkisi bu dönüşüm çerçevesinde incelenmeye çalışılacaktır.

5.5.1. Ulus-Devlete Yönelik Eleştirel Yaklaşımlar

Ulus-devlet modern dönemlerin siyasal yapısı olarak son beş yüzyıllık tarih içinde gelişmiş bir siyasal yapılanmadır. Özellikle bireye sunduğu siyasal özerklik ve toplumsal düzlemde ilerlemeci bir kimlikle birlikte düşünülse de yine aynı

nedenlerden dolayı yoğun bir eleştiriyeye de maruz kalmıştır. Bu eleştirilerin başında ulus-devletin Charles Tilly'nin işaret ettiği üzere savaş yapma kapasitesi gelmektedir. İstatistikilere göre ulus-devletin ortaya çıktığı dönemden günümüze ulus-devletler arasında yapılan savaşlarda ölen insan sayısı 350 milyonu geçmiştir. Bu teze karşı olanlar kitle imha silahlarının imparatorluklar döneminde olsaydı o zaman da kullanılacağını ileri sürmektedirler. Bu görüş de kabul görmekle birlikte tarihsel bulgular silah teknolojisinin üretimi ve kullanımının ulus-devletler tarafından teşvik edildiğini ortaya koymaktadır (Yurdusev, 2010: 24). Ulus-devletin insanın özgürleşmesi ve toplumsal ilişkilerin barışçı yollarla çözümlenmesi bakımından kendinden önceki siyasi örgütlenme biçimlerinden daha iyi olmadığını belirten Erdoğan (2010: 3-4), ulus-devletin tarihsel olarak feodal siyasal formlardan, imparatorluklardan, Rönesans'ın şehir cumhuriyetlerinden sonra gelmiş olmasının ulus-devleti iyi *yapmayacağını* belirtir.

Hobsbawm (2008: 74-75) da İmparatorluk çağının bittiğini ancak şu ana kadar onun yerini alan etkili bir yönetimin olmadığını belirtmektedir. Hobsbawm İmparatorluklardan sonra kurulan ulus-devletlerin teritoryal devletlerin işlevlerini yerine getirebilecek yapıdan yoksun olduğunu, çatışma ve şiddetin “pıtrak” gibi çoğaldığı bir dünyada küresel bir düzensizlik içinde yaşadığımızı belirterek; “bazı ülkelerde eski imparatorluklardan sağ kalanların eski günleri özlemle anmaları doğrusu şaşılacak bir durum mudur?” diye de sormaktadır.

Ulus-devlete yönelik eleştirilerden birisi de ulus-devletin güvenlik ve barışı sağlama konusundaki yetersizliği üzerinedir. Bu konuda mevcut uluslararası kuruluşlar daha çok İkinci Dünya Savaşı sonrası sisteme ait kurumlardır. Ayrıca bu kurumlara katılmak veya üye olmak devletleri barışçı da yapmaz (Yurdusev, 2010: 24). Bu konudaki yetersizlik uluslararası kuruluşların yetersizliğine de bağlanmaktadır. Arendt (1998), BM'nin bu konudaki işlevsizliğine değinerek bu kurumlara üye olan birçok devletin kendi çıkarları doğrultusunda hareket ettiğini ve dünya barışı ve güvenliğini tehlikeye attıklarını belirtmektedir.

Ulus-devletler günümüzde federal devletler ve üniter devletler olarak yapılanmaktadır. Federal devleler daha az merkezileştiği için ulus-devlet niteliklerinin daha az olduğu kabul edilmektedir. Üniter devletler ise daha merkeziyetçi olduklarından katı bir ulus-devlet formu sunarlar. Yönetim sistemindeki

bu farklılık demokrasinin yaşanması ve uygulanmasına da etki etmektedir. Bu açıdan federal devletler üniter devletlere göre daha fazla demokrasi barındırmaktadır (Yurdusev, 2010: 24). Erdoğan (2010: 3) ulus-devletin ortaya çıktığı dönemde başka siyasi örgütlenme biçimlerinin de olduğunu ancak ulus-devletin bu dönemde milliyetçi aydınların çabası ve özel şartların etkisiyle ortaya çıktığını belirterek ulus-devletin tarihsel bir zorunluluk olmadığına vurgu yapar. Şenses (2019: 97), de bu görüşü destekleyerek tarihin bize gösterdiği üzere “ulus-devletler istisna; çok-uluslu devletler kuraldır” değerlendirmesinde bulunur.

Ulus-devleti değerlendirmeye yönelik çalışmalardan birisi de onun imparatorluklarla karşılaştırılmasıdır. İmparatorluklar çok toplumlu oldukları için doğası gereği karma, heterojen ve sorun çözümünde müzakerecidirler. Ulus-devletler ise homojen ve tektipleştirici yapılardır. Bundan dolayı dayatmacı, baskıcı veya dışlayıcı politikalar uygulayabilmektedirler. İmparatorluklar çoğu zaman liyakate dayalı sistemler üretmişken, ulus-devletlerde yönetim çoğu zaman oligarşik sermayenin elindedir. İmparatorluklar topraktan çok halklara önem vermişlerdir. Dil ve düşünce bazında da imparatorluk ulus-devlet karşısında daha heterojendir. İmparatorluk dili belirsiz, ulus dili kesindir, belirsizlik demokrasiyi, kesinlik totalitarizmi barındırmaktadır (Şenses, 2019: 95-96).

Ulus-devletin eleştirilen taraflarından birisi de daha fazla refah iddiasında bulunmasına karşın bugün birçok ulus-devletin bu refahı yakalayamamış olmasıdır. Şöyle ki bugün bir ulus-devlet olan Hindistan 16. yüzyılda Paris’ten 16 kat daha zengindi. Benzer şekilde Balkan ülkeleri Osmanlı döneminde daha zengin iken günümüzde yoksullaşmışlardır. Öte yandan ulus-devletlerin oluşumu ile paralel bir şekilde Batı Avrupa’da refah artarken diğer bölgelerde azalmıştır. Bu durum pazar ekonomisinin yarattığı sorunlar ve bürokratik çıkmazlarla açıklanmaya çalışılmaktadır.

Ulus-devlete getirilen eleştirilerden biri de kültür konusunda yaşanan farklılıklara ilişkindir. Bu konu her ne kadar göreceli de olsa ulus-devletin kültürel bir yoksullaşma yarattığı ileri sürülmektedir. Dil, kültür, sanat, müzik vb. alanlarda ulus-devletlerin tektipleştirici özelliğinden dolayı gerekli ilerleme sağlanamazken, bugün üst düzey eğitim kurumları olarak üniversitelere rağmen, klasik müzik gibi icraatların

“horlanan” Ortaçağ dönemine ait olması (Yurdusev, 2010: 24) bir ironi olarak değerlendirilmektedir.

Ulus-devlete yöneltilen eleştirilerden biri de onun oluşturmaya çalıştığı tek tip kimlik ve aidiyet formasyonuna ilişkindir. Bu yönüyle kimlik ve aidiyet duygusunun ulus-devlet sürecinde suni olarak oluşturulduğu ve topluma da bir dayatma olarak sunulduğu belirtilmektedir (Ekinci, 2004: 122-123). Bu açıdan küreselleşmeyle birlikte kimlik ve aidiyet sorunsalı çoğulcu bir yaklaşımla çözümlenmeye çalışılmaktadır.

Yaşanan tüm bu gelişmeler ulus-devletin sonu tartışmalarını gündeme getirmektedir. Ancak tarihsel gelişimde ulus-devlet kapitalist sınıfla yakından ilişkilidir. Oldukça sistemli bir örgütlenmeye sahip olan kapitalist sistem yaşadığı tüm krizlere rağmen ulus-devlet yapılanmasını da bir kenara itecek kadar da cesur değildir, çünkü ulus-devlet, bir kurum olarak kapitalizmin devamı ve gelişimi için çok sayıda işlevi yerine getirmektedir. Bunların başında ülke vatandaşlarının diğer ülkelerin saldırısına karşı korunması, ülke içinde bireylerin, toplumsal sınıfların ya da dinsel alt grupların birbirleri karşısında hukuksal eşitliğinin, adaletin ve güvenliğin sağlanması gibi roller gelmektedir. Ekonomik alanda da sermayenin rahatça dolaşımı için; güvenli bir pazarın oluşturulması, ekonomik istikrarın sağlanması, hukukun güvence altına alınması, dünya ekonomisiyle bütünleşmenin sağlanması, toplumsal riskin eşit dağılımı için sosyal güvenlik sistemlerinin kurulması (Özdemir, 2012: 51) gibi rolleri bulunmaktadır.

Keyman (2005:230-231) ve Öymen (2007: 392) ulus-devletin küreselleşme süreci içinde ortadan kalkmadığını ve siyasal bir aktör olma özelliğini koruduğunu, ancak ulus-devletin bu süreçte iktidar, egemenlik ve devletin rolüne ilişkin değerlendirmeleri de yapması gerektiğini öne sürerler. Ulus-devletin bugün kendisini ulus üstü (bölgesel bütünleşme süreçleri) ve ulus altı (sivil toplum, yerel siyaset, sosyal hareketler) süreçlere açmak zorunda kaldığını belirten Keyman bu durumun ulus-devletin egemenliğini ve iktidarını uluslararası örgütlerle paylaşması ve iktidarı sivil toplum örgütleri ve toplumsal hareketler gibi ulus altı birimlerin denetimine açması anlamına geldiğini belirtir. Aslan (2009: 291) ise kapitalist sistemin her zaman ulus-devlete ihtiyacı olduğunu dolayısıyla kendi vatandaşları üzerinde ve uluslararası arenada kalıcılıklarını koruyacağını belirtir.

5.5.2. Küreselleşmenin Ulus-Devlet Üzerindeki Etkileri

Küreselleşme süreci, ulus-devlet yapılarının işlev ve konumlarında aşınmalara neden olmuştur. Küreselleşme sürecinde devlet; özelleştirme, serbest ticaretin teşviki, devlet desteğinin azaltılması, serbestleştirme gibi uygulamalarla ulusçuluk ve korumacılığa karşı liberal bir ekonomi sistemine yönelmiştir. Bu açıdan günümüz merkez ülkeleri dahi küresel piyasa aktörlerinin ekonomik ve siyasi ağırlığı karşısında etkinliğini kaybedebilmektedirler.

Küreselleşmeyle birlikte özellikle 1970'lerden sonra hâkim dünya düzenine ilişkin yaklaşımlar eleştirilmeye ve devlet merkezli bakış açıları sorgulanmaya başlanmıştır. Bu durum *çoğulcu* yaklaşımların ortaya çıkmasını sağlamıştır. Özellikle soğuk savaş sonrasında uluslararası ilişkiler çok daha karmaşıklaşmış ve toplumların iç içe geçtiği global bir yapıya doğru evrilmiştir (Eralp, 2005b: 152). Bu dönemde devlet merkezli yapılar varlıklarını sürdürse bile onların dışında devlet merkezli olmayan ve toplumsal ilişkileri temel alan çok merkezli yapılar oluşmuştur.

Ulus-devletin küreselleşme sürecinde toplumsal rolünde de değişiklikler yaşanmıştır. Küreselleşme sürecinde çok kültürlülük ve çok seslilik gibi kavramlar tartışılmaya başlanmış ve bu tartışmalar ulus-devletin gerekliliğinin sorgulanmasına neden olmuştur. Bu süreçte modernizmde yaşanan süreçte ulus-devletin ayırıcı özelliklerinden olan merkezilik kavramı yerini desantralize yapılara bırakmaya başlamıştır (Altıntaş ve Pektaş, 2020: 121-122). STK'lar ulus-devlette görülen aşınmalar karşısında artan bir etkinliğe sahip olmuştur (Yıldırım, 2003: 233). Kamusal bir güç olarak sivil toplum ülkesel sınırları aşmaya ve ulus- devletin üzerinde bir güç oluşturmaya başlamıştır.

Ulusallaşma açısından önemli olan ulus kimliği küreselleşme sürecinde çoğul kültürlerin de etkisi ile çözülmeye başlamıştır. Ayrıca iletişim araçlarının gelişmesi ve yaygınlaşması ulusal kültür oluşturma çalışmalarını zayıflatmış ve iletişimdeki genişleme ve medya araçlarının yaygın kullanımı küresel ve yerel kültürün ulusal kültür karşısında daha çok yaygınlaşmasına sebep olmuştur (Bakan ve Tuncel, 2012: 63). Bu durum da ulusal kültürün tek tipleştiriciliğine karşı küresel ve yerel kültürlerin meydan okumasına sebep olmuştur.

Küreselleşme süreci ulus-devletin otorite kullanımı ve karar alma süreçleri üzerinde de etkili olmuş ve bu yapıları erozyona uğratmıştır. Bu süreçlerde yaşanan

sorunlar millet ve devlet anlayışının sorgulanmasına neden olmuştur. Bu dönemde küreselleşmenin ve uluslararası kurumların ulus-devlet üzerindeki etkilerinden dolayı devletin klasik ve modern dönemdeki gibi meşruiyet kaynaklarını kullanarak karar almasını güçleşmiştir (Bakan ve Tuncel, 2012: 59). Küreselleşme sürecinde uluslararası örgütler, hükümet dışı kuruluşlar ve çok uluslu şirketler küresel sistemin yeni aktörleri olarak ön plana çıkmışlardır. Bu tür uluslararası yapılanmalar küreselleşmenin temel politikaları olan özelleştirme, sermayenin serbest dolaşımı, devletin küçültülmesi ve reform hareketleri gibi uyum politikalarını dayatarak ulus-devlet üzerinde etkililerini artırmaya başlamışlardır (Aslan, 2009: 291).

Küreselleşmenin ulus-devlet üzerinde yarattığı etkilerden biri de ekonomik alanda yaşanan dengesizlikler ve gelir dağılımının eşitsizliğidir. Özellikle güney yarım kürede yaşanan açlık ve yoksulluk sorunları insanların sosyal refah seviyesi daha yüksek olan Batılı ülkelere göç talebini artırmıştır. Öte yandan göç ve mülteci sorununun çağlaması güvenlik, terörizm, çevre vb. birçok sorunun da yaşanmasına sebep olmuştur. Bu sorunlar ise çözüm arayışlarının küresel ölçekte kurulacak işbirlikleri ile geliştirilmesini zorunlu kılmıştır (Bakan ve Tuncel, 2012: 61).

Küreselleşmenin ulus-devlet üzerindeki etkilerden biri de onun toplumsal süreçlerde meydana getirdiği değişikliklerdir. Tüm dünyada yaygınlaşan bu süreçler toplumların gederek homojenleşmesine neden olmuştur. Buna karşın bu süreçte toplumların kültürel kimliklerini koruma çabası da bir o kadar artmıştır. Bu süreçte kapitalizm ve liberalizm hâkim bir paradigma olarak yeni bir küresel sistem yaratmışlardır. Toplumsal yapı da bu yeni sistemle birlikte evrilmiştir. Tüm bu gelişmelerin karşısında ulus-devletin yerine küresel ve homojen bir devlet kurulabileceği iddiaları gündeme gelmeye başlamıştır. Bu noktada Fukuyama (2012: 311-312) ulusun her şeye rağmen “merkezi bir özdeşleşme kutbu” olarak kalmaya devam edeceğini ve bu dönüşüm sürecinde ulusal’ın kendini koruyacağını belirtmektedir. Sonuç olarak küreselleşme sürecinde ulus-devlet yapılarının toplumsal, ekonomik, sosyal ve kültürel açılardan bir dönüşüm yaşadığını söylemek mümkündür.

5.5.3. Ulus-Devlet Üzerinde Etkili Olan Ulus-Ötesi Yapılanmalar

Ulus-devlet küreselleşme sürecinde bütünlüğünü tehdit eden birçok oluşumla karşı karşıya kalmıştır. Bu süreçte ulus-devlet en çok uluslararası ve ulus-ötesi

kuruluşlar tarafından tehdit edilmiştir. Bu yapılanmalar işlev bakımından ulus-devleti sınırladığı gibi, hukuksal yapıları üzerinde de etkide bulunarak kendilerine geniş bir hareket alanı yaratmışlardır. Bununla birlikte *özerk* denebilecek yapılarından dolayı bağımsız birer devlet gibi de işlev görmüşlerdir. Bu kurumlar ulus-devlet üzerindeki dönüşümü de daha çok ekonomik ve hukuki yapılar üzerinden gerçekleştirmişlerdir.

Günümüzde dünya siyasetinde önemli bir rol oynayan *uluslararası kuruluşlar* ulus-devletlerin yapı ve işlevlerine yön verecek niteliktedir. Bu kuruluşların ülke yönetimlerinde bu kadar etkili olmaları, sağlanacak ekonomik yardımlardan yararlanabilmek için önerilen yapısal reformların kabulüne bağlıdır. IMF, Dünya Bankası, DTÖ gibi kuruluşlar liberal esasların hâkim olduğu serbest piyasa ortamının kurulmasını ve özel sektör ağırlıklı bir piyasa ekonomisinin işlerliğinin artırılmasını hedeflemektedir (Kuşat, 2020: 230). Bu anlamda bu kuruluşlar kapitalist sistemin işlerliğini artırmaya çalışan destekçi kurumlar olarak da nitelendirilmektedirler.

Habermas bu kuruluşları yürüttükleri işlev bakımından *dünya devleti* olup olamayacakları açısından ele alır. Bu kuruluşlar küresel ölçekte birer hükümet gibi hareket etmelerine karşın ne siyasal eylemleri için bir ehliyet ne de buna uygun bir yasama temeline sahiptirler (2014: 643). Bu anlamda üst bir yapılanma olan Birleşmiş Milletlerin “gevşek bir devletler topluluğu” olduğunu belirten Habermas, BM Genel Meclisinde üye her devletin kendi ulusal sesi olmasına karşın Güvenlik Konseyinin oluşumu ve oy verme haklarının gerçek güç ilişkilerine dayandığına dikkat çeker. Ayrıca İkinci Dünya Savaşından sonra kurulan ve özellikle savaşların önlenip barış ve insan haklarının korunmasını görev edinen BM’nin, aldığı kararlarla, ulusların uluslararası hukukun tebaaları haline getirildiğini belirtir. Bu kapsamda Habermas (2014: 644), uluslararası üst bir örgütlenme olan BM’nin üstlendiği güvenlik, ekonomi, çevre, insan hakları vb. işlevler ile ulusal yapılar üzerindeki etkilerine karşın şiddet tekeline sahip olmadığını, ayrıca var olan kurumlara yönelik en etkili reformların dahi bu kurumları dünya devleti yönüne götüremeyeceğini ifade eder.

Robert Dahl (2014), uluslararası örgütleri demokrasi açısından değerlendirir ve bu kurumların ne kadar demokratik olabileceğini ve bu kurumlarda demokrasinin gerçekten mümkün olup olmayacağını sorgular. Dahl demokrasiden demokrasi dışılığa geçişin ölçülemeyen-belirsiz bir süreç olduğunu, ancak bu eşik belirsiz olsa dahi uluslararası sistemlerin akla yatkın bir demokrasi eşiğinin altında kalacağını

savunur. Demokrasilerde boyut ve karmaşıklık arttıkça yetki devri zorunlu hale gelmektedir. Bu açıdan küçük bir birimde sıradan yurttaşların yönetime katılması daha olasıdır. Ancak birim küçüldükçe yurttaşlar için önemli olan konular hükümetler için daha sıradan hale gelebilir. Bu durum ise yurttaş katılımını sınırlar. Bu durumda yurttaş katılımını teşvik etmek için demokratik birimlerin büyütülmesi gerekebilir ancak böylesi bir durum da yurttaşın yönetime katılmasını güçleştirir (Dahl, 2014: 629-630). Böylesi bir durum da elbette demokrasinin önünde bir engel olarak belirir.

Konuyla ilgili olarak Stiglitz küresel ölçekte etkili olan bu kurumların küresel topluma vaat ettikleri gelişmeyi sağlayamadıklarını belirterek, özellikle küreselleşmeyi yöneten üç temel kurum olan IMF, Dünya Bankası ve Dünya Ticaret Örgütü'nün bu başarısızlıkta başat rol oynadıklarına değinir (2014: 586). IMF ve Dünya Bankası 1944 yılında BM Bretton Woods Para ve Mali Konferansı sonucunda kurulmuştur. Bu konferansın amacı Avrupa'nın yeniden inşasını sağlamaktır. Bu kapsamda Dünya Bankası başta sömürge ülkeler olmak üzere kalkınmayı merkeze alırken; IMF kendi kaynakları ile harekete geçemeyen ülkelere kredi vermek suretiyle küresel buhrandan korunmak amacıyla kurulmuştur. IMF küresel düzeyde ekonomik istikrarı, BM ise küresel düzeyde politik istikrarı korumayı amaçlamaktadır. Ancak IMF'nin üstlendiği bu misyona karşın dünya çapında daha sık ve daha derin krizler yaşanmış, olgunlaşmamış ekonomilere sahip ülkelerde IMF'nin baskısıyla uygulanan serbest piyasa ekonomileri küresel istikrarsızlığa neden olmuş (Stiglitz, 2014: 567-568), krizde olan ülkeler için IMF fonları ve programları istikrarı sağlamaktan öte özellikle yoksul ülkeler için durumu daha da kötüleştirmiştir.

Uluslararası kuruluşları dünya düzenini sağlama iddiasında olan hegemonya açısından değerlendiren Cox, BM ve uluslararası örgütlerin temelde hegemonik dünya düzenine hizmet ettiklerini öne sürer. Cox'a göre uluslararası örgütler hegemonyanın en önemli araçlarıdır ve bu örgütler hegemonyanın amaçları ve ideolojisinin kurumsallaşmasına hizmet ederler. Kendileri hegemonik düzenin ürünü olan bu kuruluşlar hegemonik dünya düzeninin yayılmasına yardım eden kuralları koyarlar. Bu kuruluşlar çevre ülkelerin elitlerini de yanlarına alarak karşı hegemonya fikirlerini emerek yumuşatırlar. Kısaca belli bir amaç çerçevesinde kurulan bu örgütler bazı ideolojik amaçlara (Eralp, 2005a: 173-174) sahiptirler.

Ulus-devlet üzerinde etkili olan ulus ötesi yapılanmalardan biri de *bölgesel bütünleşme* faaliyetleridir. Bu yapılanmalar küreselleşme ile ulus-devlet arasında yer alan ara bir form niteliğindedir. Bu oluşumlar bir yönüyle ulus-devletin küresel sisteme entegre olmasını sağlarken diğer yönüyle küresel oluşumlar karşısında ulus-devletin yerel denebilecek niteliklerinin nispeten korunmasını sağlarlar. Bu anlamda ulus üstü bir yapılanma olarak bölgesel kuruluşlar ulus-devlet yapılarını siyasi ve yönetsel açıdan etkileyecek kadar önemli bir yere sahiptirler.

Bölgesel yapılanmalar genellikle ekonomik organizasyonlar olarak kurulmalarına karşın, zamanla küresel ve siyasi bir yapıya dönme eğilimi gösterirler. Bu yönüyle ulus-devletin egemenlik yapılarını değiştirmeye başladıklarını söylemek de mümkündür (Kuşat, 2020: 228). Ulus-devletin bölgesel yapılanma içinde yer alarak uluslararası kuruluşlara ve anlaşmalara uymak zorunda kalması bu durumun temel nedeni oluşturmaktadır.

Bölgeselleşme; kültür, güvenlik ekonomi politikaları ve siyasal rejim gibi farklı boyutlar çerçevesinde heterojen bir yapıdan homojen bir yapıya dönüşümü ifade eder (Hettne, 2014: 427). Bu anlamda kültürel homojenlik yavaş seyreden bir gelişim gösterse de bölgeselleşme süreçlerinde önemli bir rol oynar. Örneğin İskandinav Ülkeleri kültürel açıdan benzer özellikler göstermektedirler. Bu da güvenliğe önem veren toplumlar olarak bu bölgede bir güvenlik toplumunun oluşmasını sağlamaktadır. Ancak Güney Asya ülkeleri de kültürel açıdan birbirine benzemekle birlikte, ulus-devlet olma süreçlerinde yaşanan sorunlardan dolayı devletler arası sorunların önüne geçilememiştir.

Bölgeselleşmeyi sağlayan önemli etkenlerden birisi de ortak güvenlik anlayışıdır. Ancak güvenlik anlayışı bölgeselleşme için gerekli olmakla birlikte yetersiz bir ön koşuldur. Çünkü güvenlik politikalarındaki herhangi bir değişiklik yeni bir bölgesel ekonomik yapılanmanın önünü açabilmektedir. Benzer şekilde ekonomi politikalarının uyumluluğu da bölgeselleşme sürecimi etkilemektedir. Ancak bölgesel oluşumda yer alan devletlerden birinin otarşik hırsları (Güney Asya'daki Hindistan gibi), dışa yönelik ekonomi politikalarını benimseyen ülkelerin bölgeselleşmesini engelleyecektir. Sonuç olarak eşitsiz ülkelerin oluşturdukları bölgesel yapılanmalarda süreç içinde bölgesel yapılar aşınmakta ve çeşitli gerilimler (Hettne, 2014:427-429) yaşanabilmektedir.

Uluslararası kurum ve kuruluşların yanında ulus-devlet üzerinde etkili olan bir diğer ulus ötesi yapılanma da *çok uluslu şirketler*dir. 1980 sonrasında etkinlikleri artan bu şirketler, ulus-devletlerin özellikle ekonomi politikaları üzerinde etkili olmuşlardır. Bu şirketler, ulus-devletlerin ekonomik politikalarını yönlendirerek pek çok ulusal ekonomi politikasından taviz verilmesine ve yeni ekonomik süreçlere girilmesine neden olmuşlardır. Bu etkileşim özellikle 20. yüzyılda kendisini ağırlıklı olarak hissettirmiş ve yeni ekonomik düzende ulus-devletlerin hukuksal ve ticari bariyerlerine karşın bu şirketlerin ticari ve ekonomik baskıları engellenememiştir (Kuşat, 2020: 231).

Ayrıca ilerleyen süreçte uluslararası ticareti düzenleyen hukuki metinlerde de çok uluslu şirketlerin konumlarının güçlendirilmesi bu kurumları daha da güçlendirmiştir. Bu gelişmeler sonucunda “ulusal çıkar” kavramı önemini yitirirken “kar maksimizasyonu” kavramı önem kazanmaya başlamıştır. Nitekim ABD önderliğinde ticaretin genel esaslarını belirlemek amacıyla oluşturulan Yatırımlar Hakkında Çok Taraflı Anlaşma (MAI) çok uluslu şirketleri ulusal devletler karşısında önceliklemiş; getirdiği hak ve imtiyazlardan bu şirketlerin yararlanmasına imkân vererek sorumlulukları hükümetlere yüklemiştir (Kuşat, 2020: 232). Bu bağlamda dünya sistemini güç açısından inceleyen Tanrısever (2005a: 67), siyasal gücün temelde devlette kurumsallaştığını belirterek, devlet yapıları önemli olmakla birlikte diğer yapıların da göz ardı edilmemesi gerektiğinin altını çizer. Tanrısever, gerçek gücün, çok uluslu şirketlerin üretici güçler üzerinde kurdukları etkiden kaynaklandığını belirtir. Sonuç olarak tüm bu gelişmeler ışığında uluslararası ve ulus ötesi oluşumların ulus-devletler üzerinde önemli bir etkiye sahip olduğunu söylemek mümkündür.

5.5.4. Ulus-Devletin Geleceğine İlişkin Tartışmalar

Ulus-devlete ilişkin konulardan birisi de literatürde çokça yer alan ulus-devletin geleceğine ilişkin tartışmalardır. Özellikle 1970’li yıllarda değişen yapı ve savaş sonrası Amerika’nın yarattığı uluslararası düzenin sorgulanması bu yönde tartışmaları gündeme getirmiştir. Tartışmalar uluslararası ilişkilerin karmaşıklığından hareketle özellikle devleti tek merkez olarak alan bakış açısının eleştirisi üzerine yoğunlaşmıştır. 1990’lara gelindiğinde ise ulus-devletin ömrünü tamamladığı iddiası vurgulanmaya başlanmıştır (Eralp, 2005b: 137; Sağ ve Aslan, 2001: 180).

Konuya ilişkin olarak Ölmezoğulları (1999: 276) küreselleşmenin ekonominin ulusal devletlerce yönetimini güçleştirdiğini ve bu konuda sahip olduğu araçları aşındırdığını ancak bunun tek başına ulus-devleti ortadan kaldıracak bir gelişme olmadığını belirtir. Zira Ona göre kapitalizm tek başına ve sadece bir ekonomik sistem değildir ve varlığını sürdürebilmek için devleti gerekli kılan toplumsal ve siyasal koşullara da ihtiyaç duyar. Dolayısıyla kapitalizmin ihtiyaç duyduğu piyasa “*bir doğal kendiliğinden bir mekanizma değil, bir kurallar ve kurumlar bütünüdür ve bu kurumsal çerçeveyi oluşturan da devlettir*” (Ölmezoğulları, 1999: 280). Stiglitz (2014: 570), bugün ulus-devletin yerini alacak bir yapılanma olmadığı gibi küreselleşme sürecini ülke halklarının lehine yönlendirebilecek bir dünya devletinin de olmadığını belirtir. Stiglitz’e göre günümüzde Dünya Bankası, IMF ve Dünya Ticaret Örgütü gibi aktörlerden oluşan *küresel hükümeteşsiz yönetim sistemi* vardır ve bu sistem, aldığı kararlardan etkilenenlerin hiç söz hakkının bulunmadığı bir sistemdir.

Kenneth Waltz “Uluslararası Politikanın Kuramı” isimli kitabında bu konuyu uluslararası sistemi yeniden tanımlayarak tartışmaktadır. Waltz uluslararası sistem kavramının temelinde yapı boyutunun olduğunu ve yapının sistemde aktörlerin davranışlarını belirlediğini savunur. Waltz’e göre ulusal sistemin temel düzenleyici prensibi hiyerarşi ve merkezi bir otorite iken; uluslararası sistemin temel düzenleyici prensibi anarşi ve âdem-i merkeziyetçi yapıdır. Waltz uluslararası yapının belirlenmesinde değişimden ziyade düzene ve güç unsuruna önem vermektedir. Ona göre uluslararası ilişkiler güç dengesi çerçevesinde şekillenmektedir. Waltz’ın tezleri geçmişten sonsuza kadar sürebilecek bir izlenim uyandırdığından ulus-devlet sistemini korumaya yönelik bir görüş olarak değerlendirilmektedir (Eralp, 2005b:137-141).

Kaldor (2014: 663-664) ise, ulus-devletin yerine kurulabilecek küresel bir uygarlık sisteminin *dünya devleti* şeklinde kurulmaması gerektiğini, zira bunun hayal bile edilemeyecek bir iktidar yoğunlaşması anlamına geldiğini belirtir. Keyman (2005: 230-235) da dünya devleti anlayışının gerçekçi ve istenen bir model olmadığını, dahası böyle güçlü bir yapının meşruiyetinin tartışmalı olacağı gibi küresel sorunları çözmede de yetersiz kalacağını belirtmektedir. Keyman dünya devleti yerine sivil toplum, demokrasi, hukukun üstünlüğü, küresel adalet, bir arada yaşama kültürü, küresel sorunlara karşı işbirliği diyalog ve müzakere, çok kültürlülük ve farklılıkları içeren polisentrik yapılanmaların tesis edilmesi gerektiğini vurgular. Keyman (2005:

230-232), ulus-devletin demokratik dünya sistemi için çok önemli bir yönetim biçimi olduğunu ve bu rolü; ne toplumsal ve küresel olan siyasi ekonomik ve kültürel meseleleri ikinci plana atan *güvenlik devleti* gibi, ne de sosyal adalet ve eşitlik sorunlarına öncülük eden *neoliberal minimal devlet* gibi oynaması gerektiğini belirtir. Jessop (2018: 236) ise konuya biraz temkinli yaklaşır. Ona göre ulus-devletin yerine kurulmak istenen dünya devleti dünya toplumlarındaki genel eğilimleri içermekten ziyade iddia sahiplerinin arzularına dayanmaktadır. Bu nedenle, bu iddia gerçekçi değildir. Ancak bu düşünce küresel bir kriz durumunda kaderci bir geri çekilme yerine “başka bir dünya mümkün” inancının sürdürülmesine yardımcı olur.

Ulus-devletin geleceğine ilişkin tartışmalardan bir diğerini de Bull yürütmektedir. Bull devletin geleceğine ilişkin tartışmaları devletler sisteminin ötesinde evrensel siyasal bir düzen arayışı çerçevesinde yürütür. Bull’a göre mevcut devletler sisteminin ötesine çıkılacaksa devletler sisteminin temel özelliklerinden en az birinin yok edilmesi gerekmektedir. Buna göre Bull (2014:681-686) mevcut devletler sistemine alternatif olarak şu beş düzenlemeyi önerir: Bir sistem ama bir topluluk değil; Devletler var ama sistem yok; Dünya hükümeti; Yeni bir Ortaçağcılık ve Tarihsel olmayan alternatifler.

Son dönem devlet teorisyenlerinden olan Michael Mann da devletin geleceğine ilişkin yeni bir teorik yaklaşım ortaya koyar. Mann devlet gücünün iki boyutu olduğunu belirtir. Bunlar despotik ve altyapısal güçlerdir. Despotik güç büyüktür ve keyfi kullanılmaya müsaittir. Ancak devletin altyapısal gücü yani topluma nüfuz etme ve örgütlenme boyutu zayıf ise devletin aldığı kararların uygulanma şansı da azalır. Bu durum ise devleti güçsüzleştirir. Bu durumun bir örneği 18. yüzyıl Fransa Monarşisinde yaşanmıştır. Fransa, despotik gücünün aksine topluma nüfuz etme bakımından rakibi olan İngiltere’den zayıftı. Bu durum da İngiltere’nin Fransa’dan daha hızlı bir şekilde gelişmesine neden olmuştur. Sonuç olarak bir devletin gücü despotizme değil toplumu etkileyip örgütleyebilmesine bağlıdır. Mann bu durumun kapitalist toplum için de geçerli olduğunu belirtir (Hall ve Ikenberry: 2000: 29-31).

Ulus-devletin geleceğine ilişkin tartışmalardan biri de Üçüncü Dünya Ülkeleri açısından bir incelemede bulunan Frank’a aittir. Frank (1984: 161-162), dünya ekonomik bunalımının kaynağı olan küreselleşmenin temelinde ekonomik bir süreç olduğunu ve bu bunalımdan dolayı Üçüncü Dünyada yaşanan politik gelişmelerin

artmasına bağı olarak bu ölkelerde milliyetçilik ve dini nitelikteki hareketlerin ortaya çıktığını belirtmektedir. Frank’a göre bu hareketler kapitalist sistemle bağlarını koparmadıkları gibi sosyalist sistemlere geçmeye de yetenekli değildirler. Dahası bu ölkelerde hükümet darbeleriyle “tutucu hatta gerici” rejimler demokrasi söylemleri ile iktidara gelmektedirler. Devletler arasında yaşanan kaynak ve pazar çekişmeleri ise bu ölkelerin silahlı çatışmalara girmesine neden olmaktadır. Bu durum ise zaten güçsüz olan bu ölkelerin daha başından kaybetmelerine neden olmaktadır (Frank, 1984: 162). Frank’ın bu değerlendirmeleri ulus-devletlerin geleceğine ilişkin tartışmalarda; *Üçüncü Dünya Ölkelerinin* küresel sistem tarafından özellikle oluşturulduğunu düşündürmesi bakımından önemlidir. Sonuç olarak ulus-devletin geleceğine ilişkin tartışmalarda yönetilemeyecek kadar büyük ve küresel bir devlet yapısının birtakım sorunlara neden olacağı, ancak ulus-devlet yapılanmalarının da demokrasi, katılım, hukuk, çok kültürlülük vb. açılardan desteklenmesi gerektiği vurgulanmaktadır.

5.5.5. Ulus-Devletin Yerini Alabilecek Yapılanmalar

Ulus-devlet küreselleşmeyle birlikte dönüşüm yaşasa da ulus-devletin mevcut konumuyla varlığını sürdüreceği, bunun küresel sistem ve yapılanmalar için gerekli olduğu literatürde genel kabul görmektedir. Ancak bu süreçte ulus-devletin küresel sistemde devamlılığını koruyabilmesi için bazı yapısal değişikliklere gitmesi gerektiği de değerlendirilmektedir. Bu değişiklikler ulus-devletin kendisini bir anlamda değişen küresel koşullara uyumlandırması anlamına gelmektedir.

Bu kapsamda ulus-devlette yaşanabilecek değişiklikler sonucunda oluşacak yapılanmaların *çok toplumluluk*, *ulus-üstüculük* ve *ulus-altıcılık* şeklinde olabileceği (Leca, 1998: 18; Sağ ve Aslan, 2001: 18), ayrıca bu dönüşümde postmodernizmin yoğun etkilerinden dolayı devletin yapısının da bu yöne evrileceği değerlendirilmektedir. Çok toplumluluk ya da çok kültürlülük günümüzde ulus-devlete alternatif olarak sıklıkla tartışılan bir konudur. Özellikle postmodern süreçle birlikte gündeme gelen bu yaklaşım; merkezi devlet yapılanması içinde en küçüğünden en büyüğüne kadar tüm toplum yapılarının yer alması ve temsil edilmesini savunur. Ulus-devletin geleceğine ilişkin tartışmalarda sıklıkla dile getirilen bu yapının nasıl inşa edileceği, meşruiyetinin nasıl sağlanacağı ve ne tür riskleri içerdiği vb. konular ise ciddi bir açıklamayı gerektirmektedir.

Milliyetçilik temelinde inşa edilen ulus-devletlerin çok toplumlu bir yapıya geçildiğinde farklı milliyetler temelinde kurgulanması söz konusudur. Ancak çok kültürlü toplumlarda hangi kimliğin ne türden meşruiyet araçlarını referans alacaklarının bir dayanağı yoktur. Ayrıca temel kurgusu etnik, ırksal, dilsel ve kültürel türdeşliğe dayanan ulus-devlet yapısında ulusal sınırların sabit, dayanıklı ve katı gerekliliklere sahip olması da bu konudaki sorunsallardandır (Demir, 2019: 112). Bu açıdan ulus-devletin homojen bir yapı içerisinde kendisini inşa çabası paradoksal olarak kendisini zorda bırakmakta, özellikle milliyetçilikler bağlamında çok kültürlülük ve etnik azınlıklar gibi problemlere de kaynaklık etmektedir (Demir, 2019: 115).

Cox küreselleşme olgusunun hegemonik tarafı üzerinde durarak yukarıdan küreselleşmeye karşı sivil toplumun hâkim olduğu *aşağıdan küreselleşme* yaklaşımını savunmaktadır. Bu karşı hegemonyanın farklı kültür ve kimliklere dayanması gerektiğini belirten Cox hegemonik düzenin dayattığı tek medeniyet yaklaşımının karşısında çoğulcu ve bir arada yaşayan medeniyetler yaklaşımının hâkim kılınması gerektiğini savunur (Eralp, 2005a: 176). İbn-Haldun (2020, 21-25) ise çok toplumlu topraklarda güçlü bir devletin kurulamayacağını belirtir. Bunun nedenini bu toplulukların düşünce ve beklentilerindeki farklılıklara bağlar. İbn-Haldun bu tezini Kuzey ve Batı Afrika'daki Arap toplumları, Şam'da İsrail oğulları ve İspanya'da Endülüs'ün durumu üzerinden açıklamaktadır. İbn-Haldun'a göre çok toplumlu yapılarda her grup ötekini reddeden bir asabiyet göstermektedir.

Ulus-üstücülük ya da bölgeselcilik ulus-devletin geleceğine ilişkin bir başka yapılanma modelidir. Avrupa Birliği ulus-üstücülük akımına örnek olarak gösterilebilir. Ulus-üstücülük akımında, önemli olan yeni oluşan yapının meşruiyetidir. Eğer Avrupa Birliği olası bir siyasi bütünleşme durumunda meşruiyetini sağlayabiliyorsa bu ulus-devletler için çanların çalmaya başladığı anlamına gelmektedir. Öteki türlü ise bünyesinde çokça ulus-devleti barındıran ve onların toplam büyüklüğü kadar bir yapıya erişen yeni bir ulus-devletten başka bir şey değildir (Sağ ve Aslan, 2001: 182). Leca (1998: 19), ulus-üstücülüğü “ulusal olmayan idari organların ulus-devletin yetkilerinin kesin olarak onayı gerekmeksizin ulus içi hukuki düzenlere doğrudan normlar ve kararlar dayatması için bir olanak” olarak değerlendirmektedir. Leca'ya göre bu yeni yapı “neo-emperyal bürokrasi”yi

doğurmaktadır ki bu yapı devamlılığını sürdürebilmek için ulusçuluğun dışında başka mekanizmalara da ihtiyaç duyar.

Bölgeselleşme yaygın bir ulus-üstücülük modelidir. Öte yandan bir takım sosyal ve politik tehlikeleri de bünyesinde barındırmaktadır. Bu durum özellikle jeopolitik alan açısından önemlidir. Örneğin Avrupa’da Yugoslavya, Güney Asya’da Sri Lanka, Orta Asya’da Afganistan, Ortadoğu’da Lübnan, Batı Afrika’da Liberya, Doğu Afrika’da Somali ve Etiyopya, Güneydoğu Asya’da Kamboçya ve son olarak BDT’de Dağlık Karabağ ve Moldova önemli risk ve tehditleri bünyelerinde taşımaktadırlar. Bu durum Richard Falk tarafından “kara delik sendromu” olarak tanımlanmaktadır. Bu kara deliklerin patlaması halinde ise, parçalanmadan dolayı bölgedeki yapılar yeniden tanımlanacaktır. Bu durum ise birçok sorunu beraberinde getirecektir (Hettne, 2014: 480-481).

Ulus-devletin geleceğine ilişkin tartışmalardan birisi de ulus-altıcılık ya da mikro -ulusçuluk faaliyetleridir. Ulus-altıcılık çoğunlukla mikro-ulusçuluk olarak ele alınmaktadır. Sovyetler Birliğinin dağılması ve sosyalist bloğun çökmesi ile hız kazanan mikro milliyetçilik akımı bugüne kadar alışılmış olan devlet yapılarının altında küçük ölçekli devlet yapıları oluşturmayı amaçlamaktadır. Daha küçük bir devlet modeli öneren bu akımın ulus-devletin meşruiyeti dışında yeni bir meşruiyet kaynağı geliştiremediği (Sağ ve Aslan, 180-182) görülmektedir.

Ulus-devletin geleceğine ilişkin tartışmalardan birisini de postmodern süreç oluşturmaktadır. Modern dönem, büyük anlatılar ve onların toplumsal yansımalarının hâkimiyetiyle belirginleşirken; postmodern dönem bu anlatıların bütünleştirici yapılarının reddedildiği, söylem ve sosyal yapıda çeşitlilik ve kuralsızlığın referans alındığı bir dönem olarak ortaya çıkmıştır. Modernitede politik süreç esas olarak sınıfsal ve ulusal nitelikte iken; ‘postmodernitede sınıfsal farklar çözülmekte ve ulusal yapılar nitelik değiştirmektedir. Bu yeni yapıda üretimde fiziksel araçlar önemlerini yitirmekte bilgi öne çıkmaktadır. Bu düzlemde bürokratik hiyerarşiler parçalanmakta yatay örgütlenmeler önem kazanmaktadır (Akça 2005: 242-244). Sonuç olarak postmodern dönemde ulus-devlet ekonomik, sosyal, politik, kültürel vb. birçok sorunla karşı karşıyadır. Üstelik bu dönemin ekonomi politiği olan kapitalizm ve liberalizmin küresel bir pazar sistemini öngörmesi nedeniyle postmodern süreçte oluşan bu küçük devlet yapılarının bu sistemde nasıl ayakta kalacakları da başka bir

sorundur (Çağlar, 2008: 379). Ayrıca bu yeni yapılanmalarda devletin hiyerarşik değil yatay bir örgütlenmeye yönelmesi ve merkezi idarenin güçsüzleştirilip eşitlikçi yapıların çoğunlukta olması gibi uygulamalar devleti zayıflatan yapısal nedenler olarak öne çıkmaktadır. Yönetmel açıdan modern devletin sahip olduğu ilkeleri ters-düz eden bu yapı küreselleşme sürecinde neoliberal politikaların bir yansıması olarak etkinlik ve verimliliğin de anahtarı olarak değerlendirilmektedir.



6. KÜRESELLEŞME VE ULUS-DEVLET SARMALINDA TÜRK KAMU YÖNETİMİ

6.1. Küreselleşme Sürecinde Ulus-Devletin Dönüşümü

Üzerinde çokça tartışılan bir kavram olarak değişim, hayatın tüm alanlarına ilişkin bir konudur. Değişim, genel bir anlatımla olayların/olguların bazı etkiler sonucunda evrilerek yeni bir duruma dönüşmesi süreci olarak tanımlanabilir (Dinçer, 2003: 102). Konumuz açısından değerlendirildiğinde ise, değişim kavramının toplumsal ve siyasal sistemlerin özüne ilişkin bir kavram olduğu görülür. Bu özelliklerinden dolayı toplumsal yapılar ve siyasal sistemler ilkel yapılarından evrilerek günümüz modern toplumlarını ve modern devletlerini meydana getirmişlerdir. Bu süreçte göz önünde tutulması gereken husus ise değişim sürecinin tüm toplumlarda aynı çizgide gerçekleşmediğidir. Ancak günümüzde devletin değişimine ilişkin genel itibariyle mutabakat sağlanan bir konu vardır ki o da dönüşümün kapitalizmin ve Sanayi Devriminin etkisiyle gerçekleştiğidir. Bu bölümde küreselleşme sürecinde devletin yaşadığı dönüşüm ekonomik ve siyasal doktrinler çerçevesinde incelenecektir.

6.1.1. Devleti Değişime Zorlayan Nedenler

Değişim karşılıklı etkileşim sürecinde gerçekleşen bir olgudur. En gelişmiş siyasal yapı olarak devletin değişimi ise onu oluşturan bireylerin değişiminden bağımsız düşünülemez. Bu açıdan devletin insan unsurunu oluşturan toplumun değer yargıları, düşünce ve inanç kalıpları da değişim sürecine etki eder ve dahası değişimin boyutu, yönü ve niteliği üzerinde belirleyici bir etki yapar. Bu bakımdan siyasal değişimin bir öncüsü olan sosyal değişim öncelikle toplum üzerinde dönüştürücü bir etki yaratır. Siyasal yapıların evrilmesi ise sonra gerçekleşir (Küçük, 2019: 20-21).

Kuşkusuz değişim doğada ve toplumda kendi mecrasında spontane ilerleyen bir süreçtir. Ancak olayların ve kişilerin karşılıklı etkileşimi değişim sürecine yön verir. Bununla birlikte kültürel değerler, dini inançlar, ideolojiler vb. aygıtlar kimi zaman değişim sürecinde bir araç olarak kullanılmakta ve değişimin yönü, hızı ve amacı üzerinde belirleyici olabilmektedirler (Dinçer, 2003: 108). Kongar (2012: 111-113) değişim süreçlerine etkide bulunan faktörleri şöyle sıralamaktadır:

- Toplumsal yapılar onu oluşturan bireylerin niteliklerinden bağımsız değildir. Aynı şekilde toplumsal yapının etkisi de bireylerin kişilik yapıları üzerinde etkilidir.
- Bir toplumun sahip olduğu üretim biçimi, üretim araçları ve mülkiyet ilişkileri o toplumun örgütlenme biçimini etkiler. Bu açıdan feodal, kapitalist ve sosyalist toplumların örgütlenme biçimleri de farklıdır.
- Bir devletin sahip olduğu siyasal sistem o toplumun yapısı ve örgütlenme şekli üzerinde belirleyicidir. Nitekim demokratik bir sistem ile diktatör bir sistemin toplum ve devlet örgütlenmesi farklıdır.
- Toplumun gelişmişlik düzeyi ve sahip olduğu teknolojik sistemler toplumsal yapı, üretim, planlama ve bölüşüm gibi süreçler üzerinde etkilidir.
- Yasal düzenlemeler toplumsal ve siyasal sistemlerin yapılandırılmasında doğrudan ve etkin bir araç olarak kullanılırlar.
- Toplumun yaş ve cinsiyet gibi demografik özellikleri, ekolojik koşulları, nüfus yoğunluğu vb. özellikler toplumsal yapı ve siyasal örgütlenme üzerinde etkilidir.

Toplumsal değişim ve siyasal davranış arasındaki ilişkiyi inceleyen Özgüşi (2014: 53) ise, toplumsal değişimi belirleyen temel unsurların ağırlıklı olarak kentleşme ve göç olgusu olduğunu öne sürmektedir. Özgüşi'ye göre bu iki olgu birçok sorunu beraberinde getirdiği gibi toplumsal bütünleşmeye de olanak sunmaktadırlar. Ayrıca siyasi katılım, birey-siyaset ilişkileri de değişimin temelinde yatan bir başka unsur olarak değerlendirilmektedir. Toplumsal değişim üzerinde etkili olan unsurları çoğaltmak mümkündür ancak konumuzun sınırlılığı nedeniyle burada daha çok siyasal dönüşüm üzerinde etkili olacağı düşünülen hususlara değinilmiştir. Bu kapsamda kısaca; siyasal değişimi toplumsal değişimin bir uzantısı ve sosyal değişime paralel olarak gerçekleşen bir değişim süreci (Küçük, 2019: 23) olarak tanımlamak mümkündür.

Bilindiği üzere 19. yüzyıl, dünya üzerinde imparatorlukların ve monarşilerin sona erdiği bir dönemdir. İmparatorlukların yıkılıp, yerine sömürge düzenine dayalı bir sistemin kurulmasıyla Batının gücü bütün dünyaya yayılmış ve bunun sonucu olarak Sanayi Devrimi yaşanmıştır. Sanayi Devrimiyle birlikte üretim ve refahın artması sanayi toplumunu meydana getirmiştir. Ancak bu sürecin içinde barındırdığı

çelişkiler ise kapitalist sistemin *arızalarının* daha görünür ve hissedilir bir şekilde yaşanmasına neden olmuştur. Kapitalist sistemdeki bu sorunlar ise devletin değişim sürecine uyum sağlamak için sürekli anlamda kendisini yenilemesi gerektiğini ortaya koymuştur.

20. yüzyılın değişim parametrelerinin, büyük ölçüde kapitalist sistemin kendini yenileme çabasının ve sanayi toplumlarının teknolojik ve ekonomik yapılarında meydana gelen değişikliklerin bir sonucu olduğu söylenebilir (Bilgin, 2013: 20). Aynı sebepten dolayı kapitalist sistem dünya ölçeğinde kendisini yeniden üretecek bir *dünya sistemine* dönüşmüş olup, bu değişim kapitalist olmayan, yarı kapitalist veya kapitalizm dışı dünya bölgelerini de içine alarak birlikte bir değişim dalgası yaratmıştır. Bu değişim dalgası ise salt teknolojinin, ekonominin ve siyasetin değişimi olmaktan çıkmış ve yeni bir dünya düzeni yaratmıştır (Bilgin, 2013: 21).

Kuşkusuz yeni dünya düzeninin kurulmasında Sovyetler Birliğinin çöküşü önemli bir etkiye sahiptir. Sovyetler Birliğinin çöküşüyle birlikte Batı kapitalizmi dünya ölçeğinde ideolojik ve politik bir üstünlük kazanmıştır (Bilgin, 2013: 24). Batı Blokunun kazanmış olduğu bu üstünlük Fukuyama'nın "Tarihin sonu" tezini gündeme getirmişse de bu tez bugün artık çok da kabul görmemektedir (Bilgin, 2013: 24). Bugünün gündemi ise küreselleşme ve onun yarattığı yeni dünya düzeninin devam edip etmeyeceği ya da dünyanın ilerleyen süreçte hangi yöne doğru evrileceğidir. Sonuç olarak dünya devletleri için geline süreç geçmişten bağımsız değildir. Bu kapsamda geleceğin ekonomi-politik yapısının izlerini de bugünden sürmek mümkündür. Bu nedenle devleti dönüştüren ana süreçler olarak liberalizm, muhafazakârlık ve Yeni-Sağ gibi oluşumlar bu bölümde tarihsel bağlamda ele alınmaya çalışılmıştır.

6.1.2. Liberalizm: Bireyci ve Özgürlükçü Devlet

Liberalizm kavramı başlangıcından günümüze kadar birçok farklılığı içine alarak çeşitli değişim süreçlerinden geçmiş ve bugün çok az ortak noktası olan çeşitli tanımlamalarla kullanılmaktadır (Hayek, 2009: 197). Liberalizm en genel anlamıyla siyasal iktidarın sınırlandırılıp bireysel hak ve özgürlüklerin güvence altına alındığı, piyasa ekonomisi ve devletin ekonomiye minimum müdahalesinin savunulduğu bir doktrin, politik ve iktisadi bir akımdır (Şener ve Çolak, 2015: 398; Tayyar ve Çetin, 2013: 108).

Bir düşünce geleneği olarak liberalizmin kaynağı 1215 Magna Carta'ya, Antik Yunan'a (Yayla ve Seyitdanlioğlu, 1998: 52) hatta klasik ilkçağa kadar (Hayek, 2009: 197) götürülebilmektedir. Ağırlık kazanan görüş ise liberalizmin 17. yüzyılda John Locke'yle doğduğu ve 18. yüzyılda David Hume ve Adam Smith'le ivme kazanarak 19. yüzyılda olgunluk devrine ulaştığıdır (Tayyar ve Çetin, 2013: 108; Yayla ve Seyitdanlioğlu, 1998: 52). Liberalizmin 18. ve 19. yüzyıllarda modern şeklini almasında ise İngiliz Whig'leri önemli bir etkiye sahiptir. Liberal düşünce bugünkü anlamda Ortaçağa özgü hürriyetlerin çoğunun tahrip edildiği Kıta Avrupası ülkelerinde özgürlük hareketine öncülük eden bir ülke olarak Büyük Britanya'da ortaya çıkmıştır. Liberal düşüncenin gelişimi ise "hukuk devleti" aracılığıyla bireysel özgürlüklerin koruma altına alınması ve toplumun aklın ilkelerine göre bilinçli bir şekilde yeniden inşa edilmesi süreçlerine kaynaklık eden rasyonalist düşünceye dayanır. İngiliz aydınlanmacılarından Thomas Hobbes ile Fransız aydınlanmacılarından Rene Descartes tarafından geliştirilen rasyonalist felsefeden türeyen bu yaklaşım, 18. yüzyılda Fransız aydınlanmasının en entelektüel ve etkili şahsiyetleri olan Voltaire ve J. J. Rousseau gibi filozoflar sayesinde Kıta Avrupa'sında doruğa ulaşmıştır (Hayek, 2009: 198). Bu dönemde John Locke'nin insan özgürlüğünün korunması ve desteklenmesi için gerekli olan politik düzenin özelliklerinin tasvir edildiği 1689 tarihinde yayımlanan "Two Treaties of Government" isimli eserinin amacı ise önceki yıl vuku bulan "Şanlı Devrim"i ve anayasal uzlaşmayı haklı çıkarmaktı (Conway, 2011: 86). Bu açıdan liberalizm feodaliteden sonra gelişen kapitalizmin bir ürünü olarak değerlendirilmektedir. 19. yüzyılda ise liberalizm "laissez faire" olarak ünlenen ve her çeşit hükümet müdahalesini reddeden bir iktisadi-siyasi yaklaşım olarak gelişmiş ve bu yaklaşım klasik liberalizmin özünü oluşturmuştur (Heywood, 2011: 72).

Liberal düşünce geleneği 18. ve 19. yüzyıllarda hayata yoğun bir şekilde yansımış olup bu tarihten İkinci Dünya Savaşının sonlarına kadar siyasi ve iktisadi bir model olarak gerilemiştir. Ancak 1960 sonrasında liberal düşünce tekrar canlanmış ve klasik liberal fikirler günün koşullarına göre uyarlanarak tekrar baskın bir ideoloji haline gelmiştir. Bunda F. A. Hayek, M. Friedman, J. Bunhanan, G. Becker, R. Nozick, M. Rothband, A. Rand, N. Barry gibi fikir adamlarının etkisi olmuştur (Yayla ve Seyitdanlioğlu, 1998: 52). Liberalizmin kurucusu John Locke'ye göre devlet "kendisine tâbi olan insanların rızasıyla kendilerinin hayatını, hürriyetini ve hukuka

uygun olarak kazandıkları mallarını korumak için yaratılmış beşerî bir kurum”dur. Yine Locke’ye göre insanların bir devlet iradesinin altına girmelerinin temel hedefi onların mülkiyetlerinin korunması arzusudur (Conway, 2011: 86). Buna göre Locke için meşru devlet faaliyetlerinin amacı sadece yönetilenlerin haklarının korunması değildir. Kimse, diğerleri üzerinde, onların rızası olmaksızın, meşru politik güç kullanamaz. Locke; eşitlik, hukukun üstünlüğü, âdil yargılama, kuvvetler ayrılığı gibi bir takım politik süreçlerle siyasal güç sahiplerinin diğerlerini istismar etmelerinin önlenebileceğini savunmaktadır (Conway, 2011: 87). Locke’nin savunduğu bu tezler, bireyin ve onun sahip olduğu mülkiyetin korunmasına yöneliktir. Bu kapsamda liberalizmin unsurlarını *bireycilik, özgürlük, akıl, eşitlik, hoşgörü, rıza ve anayasacılık* şeklinde sıralamak mümkündür (Heywood, 2011: 72-73). Bu ilkelerin etkin bir şekilde uygulanması hem bireyi koruyacak hem de Locke’nin savunduğu özgürlükçü ekonomik ve siyasal ortamı oluşturacaktır.

Liberal ideolojinin merkezi ilkesi olan bireycilik herhangi bir sosyal gruba veya kolektif bütüne karşı bireyin en yüksek derecede öneme sahip olduğu anlayışına dayanır. Özgürlük ise, liberalizmin merkezi bir değeri olarak bireyin kendi seçimleri doğrultusunda yasayabilmesini savunur. Ancak liberalizmin savunduğu özgürlük sınırsız bir özgürlük değil, diğerlerinin de özgürlüklerinin savunulması adına “hukuka bağlı bir özgürlük” tür.

Liberal düşünce bireylerin akıl yoluyla doğru tercihleri yapabilecekleri ve ilerlemenin akılla mümkün olabileceğini savunur. Liberal düşüncede bireyler eşit haklara sahiptir. Bu eşitlik özellikle hukuki (kanun önünde eşitlik) ve siyasi alanda belirginleşir.

Ahlaki, kültürel ve siyasi plüralizm gibi çeşitliliklerin entelektüel gelişmeyi destekleyeceğini savunan liberaller rakip fikir ve çıkarlar arasında bir denge olduğunu ve bu farklılıkların da birbirini dengeleyeceğini savunurlar. Liberal yaklaşımda otorite ve sosyal ilişkilerin temeli rızaya dayanır. Bu nedenle liberal yaklaşım temsil ve demokrasi kavramını önemser. Zira liberal yaklaşımda otorite ve meşruiyet kaynağını tabandan alır.

Liberaler devleti toplumsal düzenin sağlanması için bir gereklilik olarak görmekle birlikte; iktidarın bireyin aleyhine kullanılabileceği tehlikesine karşı yönetimin sınırlandırılması gerektiğini savunurlar. Bu nedenle devletle birey

arasındaki ilişkilerin anayasal faaliyetlerle sınırlandırılması gerektiğini öne sürerler (Heywood, 2011: 72-73).

Liberalizm birçok düşünür tarafından farklı şekillerde tanımlanmaktadır. Sınıflandırmalar temelde bu politikaların uygulandığı dönem ile uygulayan ülkelerin yaklaşımına göre çeşitlenmektedir. Bu kapsamda temel ilkeleri aynı olmakla birlikte bir Amerikan liberalizmi ile Fransız liberalizmi birbirinden farklı olabilir. Tarihsel gelişim çizgisi göz önüne alındığında ise liberalizm genellikle klasik liberalizm, sosyal liberalizm ve neoliberalizm³ şeklinde sınıflandırılmaktadır (Tayyar ve Çetin, 2013, 109). Bu sınıflandırma çerçevesinde devletin yapısal ve işlevsel niteliği de farklılık göstermektedir.

6.1.2.1. Klasik liberalizmin devlet anlayışı: Sınırlı minimal devlet

Klasik liberalizm liberal geleneğin hem tarihi hem de fikri bakımdan özünü oluşturmaktadır (Yayla ve Seyitdanlıoğlu, 1998: 52). Bu bakımdan klasik liberalizm ideolojinin *orijinal versiyonu* (Conway, 2011: 85) olarak da tanımlanmaktadır. Klasik liberalizme Avrupa liberalizmi de denmekte ve fikri temellerini David Hume ve Adam Smith'den almaktadır. Savunduğu temel görüş ise; bireylerin kendilerinin ahlaki değerlerinin kaynağı oldukları, piyasanın kendiliğinden doğan bir düzen olduğu, milletler arasındaki ticaretin milletlerin zenginleşmesini sağladığı, bu ilişkiler nedeniyle savaş ihtimalinin azaldığı, devletin anayasal yetkilerle sınırlandırılması ve kamu politikalarının ise bireylerin ihtiyaçları çerçevesinde belirlenmesi gerektiği yönündedir (Conway, 2011: 86; Yayla ve Seyitdanlıoğlu, 1998: 52).

Klasik liberalizm; bireyci ve negatif özgürlük anlayışına dayanmaktadır. Bu anlayış devletin ekonomiye müdahalesine karşı çıkmakta, devletin görevlerinin sınırlandırılarak serbest piyasa ekonomisini savunmaktadır (Tayyar ve Çetin, 2013: 109). Klasik liberalizmin sonraki diğer türlerinden doktrinel olarak farkı devletin özgürlük ve adaleti kazanma ve korumada üstlenmiş olduğu roldür (Conway, 2011: 85). Bu kapsamda klasik liberalizmde devletten beklenen herkesin yararlandığı ancak devletin tedarik etmesi haricinde toplumun temin edemediği sınırlı bir yelpazedeki

³ Neoliberalizm literatürde liberalizmin devamı olarak yorumlansa da neoliberalizmin liberalizmin doğal mirasçısı olmadığı, bununla birlikte ona ihanet etmediği ve onun açılımı da olmadığı birçok yazar tarafından ifade edilmektedir (Karahanoğulları, 2019: 431).

hizmetleri (yollar ve limanlar, ihtilaflı da olsa yoksulluğun giderilmesi) sunmasıdır. Bunun haricinde devletin özgürlük ve adaletle uyumlu olacak şekilde bireylerin diğer bireyler tarafından sınırlandırılmalarını önlemek ve hak, hukuk ve mülkiyetlerini korumaktır. Bu kontekste uygun olarak “liberteryenizm” ise klasik liberalizmin daha radikal bir versiyonudur (Conway, 2011: 86).

Klasik liberalizmin siyasi ve ekonomik olmak üzere iki boyutu vardır. Başlangıçta 17. yüzyılda John Locke’yle birlikte siyasi liberalizm olarak doğan akım 19. yüzyılda Adam Smith ve sonraki düşünürlerce ekonomik liberalizm şeklinde gelişmiştir.

Klasik liberalizmin siyasi boyutunun gelişmesinde o dönem için devlete karşı birey haklarını savunmak ve devleti sınırlandırmak amacıyla verilen mücadeleler etkili olmuştur (Ercoşkun, 2019: 110). Bu sebeple siyasi boyut tabii hukuk ve insan hakları teorisiyle, sosyal sözleşme ve anayasacılık teorilerine dayanmakta ve sınırlı devlet, kanun hâkimiyeti, güçler ayrılığı, dinsel hoşgörü gibi öğelerle de bireyin devlet karşısında korunmasını ifade etmektedir. Klasik liberalizmin iktisadi boyutu ise; “Laissez Faire, Laissez Passer” düşüncesine dayanmaktadır. Bu düşünce ise serbest piyasa ekonomisini, sözleşme özgürlüğünü, devletin ekonomiye müdahale etmemesini, üretimi sınırlayan her türlü engelin kaldırılmasını ve mal ve hizmetlerin serbestçe el değiştirebilmesini ifade etmektedir (Ercoşkun, 2019: 110; Tayyar ve Çetin, 2013: 110).

Devletin ekonomide gece bekçisi rolünde olduğu serbest piyasa ekonomisi modelini benimseyen klasik liberalizm (Çolak, 2016: 358), kendisinden sonra birçok doktrine de öncülük etmiştir. Faydacılık, neoliberalizm, sosyal darwinizm, ekonomik liberalizm ve doğal haklar teorisi bunlardan bazılarıdır (Ercoşkun, 2019: 111).

6.1.2.2. Sosyal liberalizmin devlet anlayışı: Sosyal refah devleti

Liberal düşünce geleneğinin diğer çizgisini ise sosyal liberalizm oluşturmaktadır. Buna Amerikan liberalizmi de denmektedir. Felsefi temelleri T. Hill Green’e dayanan sosyal liberalizmin Amerikan geleneğindeki temsilcileri K. Arrow, P. Samuelson ve J. K. Galbraith’dır. Son yıllarda J. Rawis ve R. Dworkin de bu temsilciler arasına eklenmiştir (Yayla ve Seyitdanlıoğlu, 1998: 53). Amerikan liberalleri genel olarak sol çizgide yer almakla birlikte piyasa ve bireyselliğe karşı değildirler. Piyasanın yaratmış olduğu eşitsizliklerin devlet müdahaleleriyle

giderilmesi gerektiğini, hatta bunun özgürlüğün daha iyi korunması açısından gerekli olduğunu savunurlar (Yayla ve Seyitdanlıoğlu, 1998: 53).

Sosyal Liberalizm; Klasik liberalizmin aksine pozitif özgürlükçü ve devletçi bir yaklaşımı benimsemektedir. Bu yaklaşım serbest piyasanın ortaya çıkardığı dengesizliklerin giderilmesi için devletin ekonomiye müdahalesini gerekli görmektedir (Alp, 2009: 266; Tayyar ve Çetin, 2013: 109). Sosyal liberalizm ile klasik liberalizm arasındaki fark devletin sisteme müdahale edip etmemesine ilişkindir. “Minimal devlet”, “tarafsız devlet”, “jandarma devlet” gibi farklı isimlerle adlandırılan devlet anlayışını benimseyen klasik liberalizme karşın (Tayyar ve Çetin, 2013: 110); sosyal liberalizm klasik liberalizme bir tepki olarak ortaya çıkmıştır (Ercoşkun, 2019: 111). Sosyal liberalizm ya da refah devleti de denen bu yaklaşım piyasanın başarısız ya da yetersiz olduğu durumlarda toplumsal refahın yükseltilmesi amacıyla devlet müdahalesinin gerekliliğini savunur (Tayyar ve Çetin, 2013: 110). Sosyal liberalizmin de ekonomik ve siyasi olmak üzere iki boyutu vardır. Sosyal liberalizmin siyasi boyutu; demokratik katılım, çoğulculuk ve bireyin kendini geliştirmesi temelinde devlete pozitif görevler yüklemektedir. Ekonomik boyutu ise; devletin piyasanın işleyişini düzenleme, denetleme, piyasaya müdahale etme, sosyal adaleti sağlama gibi konularda aktif görevler üstlenmesini ifade etmektedir (Tayyar ve Çetin, 2013: 111).

Refah devletinin temelleri 19. yüzyılda İngiltere’de devletin temel eğitimi verebilmek için çıkardığı yasal düzenlemelere kadar götürülmektedir. 1883 yılında ise yükselen sosyalizm dalgasına karşı Bismarc’ın hayata geçirdiği sağlık sigortası ve ABD ve Avusturya’da devlet mülkiyetli tramvay, gaz ve elektrik şirketlerinin kurulması vb. gelişmeler refah devletinin başlangıcı olarak kabul edilmektedir (Alp, 2009: 266). Refah devletinin yükselişi ise İkinci Dünya Savaşı sonrasına rastlar. Sanayi Devrimi’nden sonra meydana gelen savaşlar ve ekonomik krizlerin yarattığı tahribatlar, Sanayi Devrimi sonucunda karşılaşılan hayat şartları, çalışma koşulları, kadın ve çocuk işçilerin çalıştırılması ve bu süreçlerin beraberinde getirdiği güçlükler refah programlarının uygulanmasını zorunlu kılmıştır (Çolak, 2016: 353; Ercoşkun, 2019: 111).

Bu sorunlara ilaveten 1870’lerde yaşanan ekonomik krizlerle birlikte klasik iktisadın “Laissez Faire, Laissez Passer” (bırakınız yapsınlar, bırakınız geçsinler)

sloganı sorgulanmaya başlanmış ve klasik akıma karşıt bir akım olarak neo-klasikler tarih sahnesine çıkmıştır. 19. yüzyılın sonu ve 20. yüzyılın başını kapsayan neo-klasik okul; Lozan okulu (L. Walras, V. Pareto), Avusturya okulu (W. Stanley Jevons, Carl Menger) ve Keynes'in de içinde bulunduğu Cambridge okulundan (Alfred Marshall, J. B. Clark, A. C. Pigou) oluşmaktadır (Tayyar ve Çetin, 2013: 111-115).

Neo-klasiklerden John M. Keynes, 1929 Büyük Depresyonundan hareketle klasik liberalizme eleştiriler yöneltilmiş ve refah devletinin de temellerini atan sosyal liberalizmin ortaya çıkışını sağlamıştır (Tayyar ve Çetin, 2013: 111). Keynes'in "Fonksiyonel Devlet ve Müdahaleci Sosyal Refah Devleti" yaklaşımına göre devletin kaynak kullanımı ve dağıtımında etkinliğin sağlanması, gelir ve servet dağılımında adaletin gözetilmesi, ekonomik istikrarın korunması, büyüme ve kalkınmanın sağlanması, mali kaynakların yönetilmesi gibi alanlarda görev üstlenmesi gerekmiştir (Alp, 2009: 267; Tayyar ve Çetin, 2013: 116). Keynes'le birlikte devletin görevleri artmış, Klasik ekolün, devletin ekonomiye müdahale etmemesi gerektiği görüşü terk edilerek, devletin bizzat ekonomiyi yönlendirmesi gerektiği görüşü kabul edilmiştir (Tayyar ve Çetin, 2013: 116). Neo-klasik ekol savunucuları bu müdahalenin, piyasaya işlerlik kazandırmak amacıyla sadece piyasanın başarısız ve yetersiz olduğu durumlarla sınırlı olması gerektiğini savunurlar (Tayyar ve Çetin, 2013: 119).

Sosyal refah devletine ilişkin yaklaşımlardan biri de Amerikalı iktisatçı J. K. Galbraith'e aittir. Galbraith "Bolluk Toplumu" isimli eserinde devletin iktisadi alanda bulunmasının gerekliliğini "toplumsal denge" teorisiyle açıklamaktadır. Ona göre toplum muazzam bir üretme kapasitesine sahiptir ancak üretimin paylaşımı ve bu konudaki kamu hizmetlerinin yetersizliği sorunun kaynağıdır (Alp, 2009: 268).

Almanya'da Freiburg Okulu ve Ordo Liberalizmi olarak adlandırılan düşünce akımı ise; 1930'lu ve 1940'lı yıllarda Walter Eucken ve Franz Böhm öncülüğünde bir grup iktisatçı tarafından kurulmuştur. Bu akım, serbest piyasa ekonomisi içerisinde tam rekabet kurumunun bir ordo-naturel (doğal düzen) olarak kendiliğinden var olmayıp, bir ordo-social (sosyal düzen) olarak devlet tarafından organize edilmesi gerektiğini savunmuştur. Sosyal açıdan bir eşitliğin sağlanması amaçlanmakta ise de Ordo liberaller aşırı müdahaleci devlet anlayışına karşı çıkmış bunun yerine, *sınırlı fakat aktif ve düzenleyici* devlet anlayışını savunmuşlardır (Tayyar ve Çetin, 2013: 117).

Sosyal refah devletinde de klasik liberal devlette olduğu gibi, serbest piyasa ekonomisi esas alınmakta, özel mülkiyet ve miras hakkı korunmakta, girişim, sözleşme ve ticaret özgürlüğü savunulmaktadır. Keynes'in sosyal refah devleti anlayışı ile birlikte devlet; tam istihdamın sağlanması, işsizliğin önlenmesi, emeklilik, sağlık, eğitim, adil gelir ve servet dağılımı gibi konularda planlama yapma ve bunlara müdahale etmek üzere bir rol üstlenmiştir. Dolayısıyla, klasik liberalizmin sınırlı devlet anlayışı, Keynesyen iktisadi düşüncede, *sınırlı ve sorumlu* devlet anlayışına dönüşmüştür (Tayyar ve Çetin, 2013: 119).

Günümüzde ise birçok ülke yasalarında refah devletini vurgulamakta ise de pek çoğunda refah devletinin gerekleri yerine getirilememektedir. Türkiye de de benzer bir durum söz konusudur. Örneğin, 1961 ve 1982 Anayasalarında “sosyal devlet” adı altında “refah devleti” kavramı yer almışsa da bu ilke çeşitli nedenlerle tam olarak uygulanamamıştır (Ateş ve Nohutçu, 2006: 255). Ancak bu konudaki sıkıntılar devletin ekonomik ve sosyal imkânlarının yetersiz oluşuyla açıklanmaktadır.

6.1.2.3. Neoliberalizmin devlet anlayışı: Küçük ama güçlü devlet

Neoliberalizm klasik siyasi iktisadın Frederich Hayek ve Milton Friedman gibi serbest piyasa iktisatçıları ile Robert Nozick gibi felsefeciler tarafından güncelleştirilmiş bir türüdür (Heywood, 2011:79). Temel argümanları birey ve piyasadan oluşan neoliberalizm sosyal liberalizmden farklı olarak devlete müdahale yetkisinin *fazla* verilmemesi gerektiğini savunur (Ercoşkun, 2019: 111). Boratav (2015: 2) neoliberalizmi “sermayenin tüm toplumlar ve dünya sistemi üzerinde sınırsız egemenliğini kurma programı” olarak tanımlar. Boratav’a göre bu süreç ulusal ve uluslararası sistemlerde farklı derecelerde gerçekleşen ve devam eden bir süreçtir. Sisteme ilişkin yaşanan güçlükler ise ulusal burjuvazinin farklı kesimleri arasındaki bölünmelerden ve diğer sınıflar ile diğer ulusal devletlerin direnişinden kaynaklanmaktadır.

Neoliberalizm refah devleti eleştirilerinin üstüne kurulmuştur. Bu kapsamda neoliberalizm 1970’lerde yaşanan ekonomik krizi aşmaya yönelik devletin ekonomiye müdahalesini savunan Keynesyen politikaların eleştirisi üzerine kurgulanmıştır (Karahanoğulları, 2019: 432). Postmodernizm; postfordizm, bilgi toplumu gibi dinamiklerle sürekli olarak evrilen (Aydınlı, 2003: 85) neoliberalizm; devletin, kurumsal bir çerçevede bireyin hak ve özgürlüklerini güvence altına alması, toplumu

ve piyasayı koruyacak hukuksal yapıları oluşturmaları, kendi görev sınırları dâhilinde hareket etmesi ve piyasaya mümkün olduğu kadar müdahale etmemesi (Aydınlı, 2003: 74; Ercoşkun, 2019: 111) gerektiğini savunmaktadır.

Neoliberal politikalarla kamu müdahalesinin serbest piyasa ekonomisinin işlerliğini bozduğu öne sürülerek sosyal harcamaların kısılması için sosyal politika uygulamalarından geri adım atılmıştır. Eleştiriler sosyal harcamaların ulusal gelir içinde çok fazla yer kaplamasına karşın, yoksulluk, işsizlik ve güvencesizlik sorunlarının aşamadığı, sosyal sorunların çözülemediği, eşitliğin sağlanamadığı, devletin bireylerin hayatına çok fazla müdahale ettiği, hantal bir kamu bürokrasisinin geliştiği ve devlet harcamalarının arttığı noktalarında yoğunlaşmıştır (Alp, 2009: 269; Çelik, 2010: 309; Çolak, 2016: 351). 1980’li yıllara gelindiğinde ise refah devleti anlayışının artık çözülme süreci içerisinde olduğu ve artık hem düşüncede hem de uygulamada neoliberal politikaların hâkim paradigma haline geldiği söylenebilir. Özellikle İngiltere ve ABD’de Reagan ve Thatcher’ın iktidara gelmesi ile liberal politikalar hızlı bir biçimde uygulamaya sokulmuştur (Alp, 2009: 269). Bu politikalarla devletin küçültülmesi ve serbest piyasa ekonomisine geçilmesi hedeflenmiştir (Çelik, 2010: 313). Devletin küçültülmesindeki amaç ise her şeyi üreten, müdahale eden devlet yerine *standartları belirleyen, kural koyan, denetleyen* bir devlet modelinin oluşturulmasıdır. Böylece bireyin hak ve özgürlüklerini koruyan, çeşitli kesimler karşısında *tarafsız, sınırlı, sorumlu ve optimal* (Çelik, 2010: 313) bir devlet yaratılmış olacaktır.

Özünde bir ekonomi-politik kuram olan neoliberalizm, uluslararası düzeyde belirlenecek olan özel mülkiyet, serbest piyasa ve serbest ticaret kurallarının ulusal devletler aracılığıyla hayata geçirilmesinin toplumsal refahı sağlamanın en iyi yolu olduğunu savunur (Gambetti, 2009: 146). Bu amaçla kamu kurumlarında özel girişimciliğin özelleştirmeler yoluyla desteklenmesi, ayrıca yoksulluğu önlemediği gibi devleti yavaşlatarak üretim kaybına neden olan sosyal politika uygulamalarından da devletin geri çekilmesi gerektiği vurgulanmaktadır (Tayyar ve Çetin, 2013: 120).

Neoliberalizm hakkındaki bu yorumlara karşın onun şiddeti ve terörü tırmandırdığına ilişkin görüşler de literatürde çokça yer almaktadır. Neoliberalizmin “müphem”likle eşdeğer olduğunu belirten Gambetti’ye göre neoliberal düzen “postmodernizm”, “çok kültürlülük”, ve “küreselleşme” kavramlarıyla ifade edilen bir

müphemlik yaratmaktadır (Gambetti, 2009: 146-148). Ayrıca neoliberalizm siyasal anlamda, devletin holding ve çok uluslu şirketlerin önemli bir müttefiki haline gelmesine ve hukukun birey veya toplum haklarını korumaktan çıkıp şirket çıkarlarını korumada bir araç olarak kullanılmasına neden olmaktadır. Toplumsal anlamda ise yönetimde etkin kılınmasından dolayı “sivil toplumun devletleşmesi” riskini taşımakta ve bu durum Tocqueville’in ifadesiyle devletin “çoğunluk diktatörlüğüne” dönüşmesine zemin hazırlamaktadır (Gambetti, 2009: 150). Harvey ise, neoliberalizmi uluslararası kapitalizmin yeniden örgütlenmesini sağlayan, sermaye birikimini zengin sınıfların lehine koruyacak şekilde yeniden restore eden (2006: 148-149), “emeğin gücünü” yenmek için kapitalist sınıf tarafından “umutsuzca” yürütülen siyasal içerikli bir proje (Harvey, 2016: 2) olarak tanımlamaktadır. Nitekim neoliberal politikaların uygulanmasından sonra Şili, Arjantin, Brezilya, Hindistan, Irak gibi birçok ülkede gelir eşitsizliği daha da artmış ve merkez-çevre ülkeleri arasındaki gelişmişlik farkı daha çok derinleşmiştir. Bu politikalara olan direnç ise “demokratik” ve “özgürleştirici” müdahalelerle engellenmiştir. İşte zenginler lehine gelişen neoliberalizmin küresel kapitalizm içinde kendine bu kadar hegemonik bir yer edinmesini Harvey (2006: 155-149), devletin ekonomi-politik yapısı içinde yatan ve bundan nemalanan çıkar çatışmalarıyla açıklamaktadır. Habermas ise neoliberalizmi devlet toplum ilişkisi üzerinden değerlendirir. Habermas klasik liberalizmde ayrılan devlet-toplum ilişkisinin neoliberalizmle yeniden iç içe geçtiğini ve bu durumun ise “devletin feodalleşmesi” riski taşıdığını belirtmektedir (Gambetti, 2009: 150).

Neoliberalizme yönelik bu eleştirilerin karşısında ona “anti” bir durum sergilemekten ziyade, onu eleştirenlerin tam olarak neyi istediklerinin açık bir şekilde ortaya konması gerektiği de neoliberalizme ilişkin bir başka görüş olarak karşımıza çıkmaktadır. Ferguson (2010: 166-168) neoliberalizme ilişkin en önemli sorunun belki de bu konu olduğunu söyler. Zira suçlayıcı analizlerde bulunmaktan ziyade neye karşı olduğumuzu ve ne istediğimizi bilirsek sürecin daha iyi yönetileceğini belirtir. Özellikle liberalizme karşı işleyebilecek etkin bir sosyalist politikanın bulunmamasını bu konudaki en önemli sorun olarak niteleyen Ferguson bu durumun devamı halinde yoksulluğun bir devlet politikası haline geleceğine dikkat çekmektedir.

6.1.3. Muhafazakârlık-Neomuhafazakârlık: Geleneksel Değerlere Bağlılık

Muhafazakâr doktrin ilk olarak 18. yüzyılın sonu ve 19. yüzyılın başında Fransız Devrimiyle siyasi ve iktisadi alanda yaşanan değişime bir tepki olarak ortaya çıkmıştır. Ancien Regim'e (Eski rejime) dönmeye ilişkin bir eğilime işaret eden muhafazakârlık (Duman, 2013: 158; Heywood, 2011: 75) geleneksel değerleri toplumsal bütünlüğün temeli olarak görmekte ve bunlara yönelik müdahaleyi de bu bütünlüğü bozan bir etki (Şener ve Çolak, 2015: 397) olarak değerlendirmektedir.

Muhafazakâr düşünce kendi içinde Kıta Avrupası Muhafazakârlığı ve Anglo-Amerikan Muhafazakârlığı olarak ikiye ayrılmaktadır. Kıta Avrupası Muhafazakârlığı Joseph De Maistre ve Louis De Bonald gibi düşünürlerden oluşmakta ve Fransız aydınlanmasının akılcılık anlayışına şiddetle karşı çıkarak aydınlanmayı ve devrimin tüm sonuçlarını reddeden otoriter ve tepkici bir siyasi tutumu ifade etmektedir. Anglo-Amerikan Muhafazakârlığı ise İskoç aydınlanmasının evrimci ve liberal geleneğinden etkilenmiştir. Edmund Burke'nin temsil ettiği bu gelenek (Duman, 2013: 159), Burke'nin "muhafaza etmek için değişim" fikrinde ifade bularak sonrasında *ihtiyatlı* bir süreç izlemiştir (Heywood, 2011: 75-76).

Heywood (2011: 76-77) muhafazakarlığın unsurlarını *gelenek, pragmatizm, beşerî mükemmel olmayış, organizmacılık, hiyerarşi, otorite ve mülkiyet* olmak üzere yedi başlıkta toplar. Buna göre; gelenek, geçmişin bilgeliğini yansıttığı, bireylerde aidiyet hissi yarattığı ve istikrar ve güvenliği sağladığı için hem bugünün hem de gelecek nesillerin yararı açısından korunmalıdır. Muhafazakâr düşünce dünyanın karmaşıklığı dolayısıyla insanın rasyonelliğinin sınırlı olduğunu, bu yüzden soyut ilke ve sistemlere güvenilemeyeceğini belirterek tecrübeye, tarihe ve pragmatizme önem verir. Yine muhafazakâr düşünce toplumdaki düzensizliğin ve sorunların kaynağının bireylerin bencillikleri ve iktidar hırslarından kaynaklandığını, bu nedenle güçlü bir devletin tesis edilmesi için sağlam kanunlara ve katı cezalara ihtiyaç olduğunu savunur. Toplumun devamı ve sosyal uyum açısından paylaşılan değerler ve ortak kültürü hayati önemde kabul eden muhafazakâr düşünce hiyerarşiyi ve otoriteyi toplumsal düzenin sağlanması açısından bir zorunluluk olarak değerlendirir (Duman, 2013: 159-162; Heywood 2011: 76-77).

Aile, din ve milliyetçilik muhafazakâr düşüncenin savunduğu temel değerlerdendir (Şener ve Çolak, 2015: 397). Bireyin özgürlüğüne atfedilen değer ise

sadece ekonomik alandaki girişimci özgürlük boyutuyla sınırlıdır. Çünkü muhafazakâr düşünce aşırı bireysel özgürlüğün toplumsal dengeyi bozacağını düşünmektedir (Uluç, 2014: 112). Muhafazakârlar liberallerin aksine, piyasa ekonomisinin gerekliliğine katılmamakta, devlete, geleneğe ve ahlaksal değerlere (Çolak, 2016: 358) vurgu yapmaktadırlar.

Muhafazakâr görüş insan doğasının sınırlı olmasından dolayı bir devlet ve hükümet otoritesini gerekli görür (Bakan ve Arpacı, 2012: 132; Çolak, 2016: 357). Bu görüşten hareketle muhafazakâr görüşün otorite ve devlet vurgusu onun sürekli eleştirilmesine neden olmaktadır. Hatta bu vurgunun siyasal otoriteyi otoriteryenizme götüreceğinden de kaygı duyulmaktadır. Buna mukabil muhafazakâr görüşün bu eleştirilere yönelik savunusunda siyasal otoritenin sınırlandırılması ve anayasal ve parlamenter yönetim savunusu (Özipek, 2004: 6) en ısrarlı oldukları alanlardandır.

Muhafazakâr görüşün önemli savunma noktalarından birisi de toplum anlayışının *tarihsel devamlılığa* dayandırılmasıdır. Bu anlayışa göre toplum “sadece yaşayanlar değil ölümler ve hayata henüz gelecek olanlar arasındaki ortaklık” olarak tarif edilmektedir. Yani yaşayan insanlar kendilerine emanet edilen bir akarı (hal, durum) kendilerinden sonrakilere iyi durumda devretmekle yükümlüdürler. Durum böyleyken akıl, hürriyet ve eşitlik adına meşru otoritenin tarihsel kurumlarının yok edilmemesi gerekmektedir (Harries, 2004: 97). Zira otorite kaybolunca düzen de bozulur, zor ve kaba kuvvet hâkim olur.

18. ve 19. yüzyıllar boyunca burjuva özgürleşmesine duyulan bir tepki sonucu ortaya çıkan muhafazakârlık, 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren özellikle 1960’lı yıllarda ABD’deki liberal katkılarla beslenip yerini neomuhafazakârlığa bırakmıştır. Neomuhafazakârlık da muhafazakârlık gibi bir tepki oluşumudur. Tepki duyduğu temel konular ise liberal sistemlerin bunalımları ve değer sistemlerinde ortaya çıkan otorite çözümlüştür. Bu nedenle çocuk eğitimi, kadın, aile, cinsellik ve dinin yaşanışı gibi (Şener ve Çolak, 2015: 397) kültürel değerler neomuhafazakârlığın temel çalışma alanlarıdır.

Sonuç olarak muhafazakârlar değişime değil değişimin yarattığı sıkıntılara ve düzenin bozulmasına karşıdır. Bu çerçevede muhafazakârlar değişimin gerekliliğine inanırlar ancak değişimin toplumsal yapıyı alt üst etmeden, ılımlı bir şekilde gerçekleşmesi gerektiğini savunurlar (Bakan ve Arpacı, 2012: 132). Bu

kapsamda muhafazakâr düşünceye göre değişim; düşünceden, gelenekten, dinden, mevcut toplumsal kurum, ilişki ve normlardan bağımsız şekilde değil bunları dikkate alarak “süreklilik içinde değişim” (Duman, 2013: 163) şeklinde gerçekleştirilmelidir.

6.1.4. Yeni-Sağ ve Devlet: Özgür Ekonomi Güçlü Devlet

Yeni-Sağ, 1929’daki büyük ekonomik bunalıma çare olarak uygulanan Keynesyen refah devleti politikalarının İkinci Dünya Savaşı sonrası önemini kaybetmesi ve 1970’li yıllarda gelişen petrol krizi vb. nedenlerle refah devletinin çöküşe geçmesi üzerine ortaya çıkmıştır (Haydaroğlu ve Tatlısu, 2016: 31-33; Heywood, 2011: 79; Köroğlu, 2012: 121; Şener ve Çolak, 2015: 400; Uluç, 2014: 111). Ekonomide liberalizmi, siyasette de muhafazakârlığı savunan bir görüş olarak gündeme gelen Yeni-Sağ, yaşanan krizlerin nedeni olarak devletin piyasaya müdahalesini göstermiştir.

1970’lerde devlet anlayışında yaşanan değişimin temel nedenlerinden birisi başta ABD ve İngiltere olmak üzere pek çok Batılı ülkede muhafazakâr partilerin iktidara gelmesidir. Bu partiler uyguladıkları özelleştirme ve serbestleştirme gibi politikalarla devletin iktisadi alandaki rolünü azaltarak liberal politikaların gelişimine öncülük etmişlerdir. Bu dönemde Yeni-Sağ olgusunun da devreye girmesiyle liberal fikirler pekiştirilmiş ve bazı muhafazakâr söylemlerle de desteklenerek bu yeni politiğin toplum tarafından da desteklenmesi sağlanmıştır (Haydaroğlu ve Tatlısu, 2016: 31). Bu dönemde 1980’lerde İngiltere’de Thatcher, ABD’de ise Reagan’ın Yeni-Sağ’ın öncüleri olarak kabul edilmektedirler. 1970’lerde yaşanan krizi aşmak için Thatcher ekonomik yaklaşım olarak enflasyonun kontrolü ve devlet borçlarının azaltılması yönünde politikalar uygularken Reagan arz yanlısı ekonomi modelini benimsemiştir (Çolak, 2016: 354).

Yeni-Sağ devlet anlayışı, devletin piyasadaki ağırlıklı rolünü reddeden neoliberalizm ile otoriteyi güçlendirmek ve aile, din, millet temelinde geleneksel değerlere dönüşü arzulayan neomuhafazakarlık yaklaşımlarının birleşimi üzerine kurulmuştur (Şener ve Çolak, 2015: 400). Burada neoliberalizmden kastedilen şey, Keynesyen sosyal refah devletinin geç kapitalizm koşullarına uyarlanmasıdır. Neomuhafazakârlık ile kastedilen şey ise, değişim süreçlerinde muhafazakârlığın kadim değerlerinin modern bir surette yeniden ele alınmasıdır (Köroğlu, 2012: 122). Bu iki ideolojinin birlikteliği genel olarak taşıdıkları çelişkilerden dolayı eleştirilse de

(Çolak, 2016: 351; Heywood, 2011: 79). Andrew Gamble'nin ifadesiyle “özgür ekonomi ve güçlü devlet” fikrini desteklemek için bir araya getirildikleri kabul edilmektedir (Heywood, 2011: 79).

Yeni-Sağ'ın en çok eleştirildiği konu liberalizmin öne sürdüğü “liberteryenizm”, “minimal devlet” ve “bireycilik” kavramları ile bunların zıddı olan muhafazakârlığın önem verdiği “otoriteryanizm”, “güçlü devlet” ve “kolektivizm” ikilemelerinin bir potada nasıl eritilebildiğidir (Çolak, 2016: 351). Liberteryenizm; otorite, gelenek ve eşitlik gibi değerlerin üstünde özgürlüğe öncelik veren bir ideolojik duruştur (Çolak, 2016: 356-357). Otoriteryanizm ise “... siyasal gücün bir kişinin veya grubun elinde yoğunlaşmasını destekleyen, bireysel ve siyasal özgürlüklere karşı olan, siyasal katılımın hemen hemen tüm biçimlerini reddeden, baskı ve güç kullanımını kabul eden” (Özipek, 2004: 7) bir yönetim biçimidir. Neoliberal düşünce piyasa sisteminin korunmasında güçlü bir hukuk sistemine ve bu sistemi koruyacak bir otoriteye ihtiyaç duyduğundan muhafazakâr düşüncenin otorite savıyla uyumaktadır (Çolak, 2016: 356-357). Devletin nasıl hem minimal hem de güçlü bir devlet olacağı konusu ise Yeni-Sağa ilişkin bir başka tartışma konusudur. Ekonomik alandan çekilerek güçsüzleşen devletin, gerekli dönüşümleri gerçekleştirebilmesi için otoriten bir yapıya bürünmesi gerekmektedir. Bu noktada Yeni-Sağ ekonomik alanda özgürleşen bireyin siyasal alanda otoriten bir alana itilmesine imkân tanıyarak minimal ancak güçlü bir devletin de yaratılmasına imkân tanımaktadır (Çolak, 2016: 358). Bireycilik ve kolektivizm çelişkisi ise Yeni-Sağa ilişkin bir başka tartışma alanını oluşturur. Liberalizme göre en temel gerçek bireydir ve toplum da hak sahibi bireylerden oluşur. Muhafazakârlara göreyse, birey toplumun ürünüdür ve birey, içinde yaşadığı toplumun değerlerinden bağımsız değildir. Dolayısıyla aslolan toplumdur ve bireyin amacı da toplumsal bütünü ve düzeni korumak olmalıdır (Çolak, 2016: 359). Bu nedenle tek başına birey toplumun karmaşıklığı karşısında toplumu düzenleyemez

Sonuç olarak Yeni-Sağın özünü oluşturan neoliberalizmle neomuhafazakarlığın bir araya gelmesi her iki akımın da güçlü yanlarının birleştirilmesiyle mümkün olmuştur. Ekonomik alanda devleti “gece bekçisi” olarak gören klasik liberalizm toplumsal alanda geleneği değerleri göz ardı ederken muhafazakâr düşünce tam tersi bir şekilde piyasa ekonomisinin gerekliliği

düşüncesine katılmamakta devlet, gelenek ve ahlaksal değerlere vurgu yapmaktadır. Başarısız bir sosyal refah devleti deneyiminden sonraysa klasik liberalizm serbest piyasa sistemine dönüş yaparken muhafazakâr düşünce de otoritenin ve ahlaksal değerlerin korunmasında güçlü devlet yaklaşımını benimsemiştir (Baltacı, 2004: 366). Böylece bu iki akımın birbirine sentezlenmesiyle (Uluç, 2014: 111), küresel sermaye gelişmek için kendisine yeni bir yol yaratmıştır. Küreselleşme olgusu ise Yeni-Sağın diğer devletlerde daha fazla uygulama alanı bulmasına neden olmuştur. Özellikle 1980’li yılların ortalarından itibaren iki kutuplu yapıdan tek kutuplu yapıya doğru yaşanan değişim emareleri Yeni-Sağın diğer ülkelerde de yaygınlaşmasına neden olmuştur. Ülkemizde ise bu yaklaşım Turgut Özal ve partisi ANAP tarafından temsil edilmiştir.

6.1.5. Türkiye’de Yeni-Sağ ve Neoliberal Politikaların Gelişimi

Türkiye’de liberal politikaların gelişimi tarihsel düzlemde Tanzimat dönemi ve devam eden süreçler olarak I. ve II. Meşrutiyet dönemine dayanmaktadır. Ancak bu dönemdeki gelişmeler ekonomik olmaktan ziyade daha çok toplumsal ve kültürel içeriklidir. Bu dönemde Tanzimat ve Islahat reformlarıyla başlayan liberalleşme hareketleri (Köroğlu, 2012: 120) modernleşme sürecinin önemli bir aracı niteliğindedir.

Cumhuriyet dönemi gelişmeleri değerlendirildiğinde ise, Cumhuriyet yönetiminin merkezi nitelikte olması ve dönemin şartları dolayısıyla liberal politikaların çok gelişemediği görülmektedir. Tek parti döneminde savaş koşullarının da etkisiyle liberal hareketler pek görülmemiştir. Yeni Cumhuriyetin ekonomik prensiplerinin belirlendiği 17 Şubat 1923 tarihli İzmir İktisat Kongresinde liberal ekonomiye dönme fikri ağırlık kazanmışsa da yaşanan 1929 bunalımı liberal ekonomiye geçişe izin vermemiştir. Bu dönemde serbest piyasa ekonomisi ile bu bunalımın aşılamayacağı anlaşılarak 1930’lu yıllardan sonra devletçi ekonomik politikalar uygulanmıştır (Ercoşkun, 2019: 115).

İkinci Dünya Savaşından sonra Türkiye ABD ve SSCB modelleri arasında bir tercihe zorlanmış ve bu dönemde devletçi politikaların uygulayıcısı CHP karma ekonomiyi telaffuz etmeye başlarken DP iktisadi geriliğin nedenini devletçi politikalarda görmüştür (Ercoşkun, 2019: 116). Ancak çok partili hayata geçişle birlikte 1946 da kurulup 1950 de iktidara gelen DP ana hatları bakımından liberal bir

program sunsa da (Şener ve Çolak, 2015: 403), bu politikaları gerçekleştirememiştir. Sonrasında benzer liberal hedefleri taşıyan başka partiler de kurulmuş, ancak bu partiler de liberal politikalar konusunda işlevsiz kalmışlardır.

1960-1980 döneminde ise siyasal liberalizmin yeniden düşüşe geçtiği ve siyasi ve iktisadi alanda ciddi bir devletçilik politikalarının uygulandığı görülmektedir. Ancak liberalizmin bu güç kaybı refah devleti uygulamaları ve 1970’li yıllarda yaşanan krizlerin de etkisiyle tüm dünyada yaşanmıştır. Türkiye özelinde ise iki darbe arasındaki bu dönem liberalizmin gelişmesine müsaade etmemiştir (Ercoşkun, 2019: 116). Sonuç olarak; Cumhuriyet dönemi gelişmeleri değerlendirildiğinde Türkiye’de Yeni-Sağ politikaların Demokrat Parti ile başladığı görülmektedir. Millet iradesinin üstünlüğüne inanan merkez sağdaki partiler *milliyetçi, muhafazakâr, demokrat, laik, liberal ve serbest piyasa ekonomisi* anlayışını benimsemişlerdir (Şener ve Çolak, 2015: 402). Bu anlamda Türkiye’de izlenen liberal politikaların sadece ekonomik açıdan değil toplumsal değer yargıları açısından da modernleşme süreciyle birlikte değerlendirildiği görülmektedir. (Haydaroğlu ve Tatlısı, 2016: 32).

1970’li yıllarda ise yaşanan ekonomik krize mevcut ekonomi politikalarının çözüm üretemeyişi neoliberal politikaları gündeme getirmiş ve bu politikaların Türkiye’ye yansımaları ise 1980’li yıllara rastlamıştır (Ercoşkun, 2019: 116). Bu açıdan Türkiye’de liberalizmin gelişmesinde 1980 yılı bir dönüm noktasıdır. 24 Ocak 1980, siyasi sorumluluğunu dönemin Başbakanı Süleyman Demirel’in, teknik sorumluluğunu da DPT Müsteşarı Turgut Özal’ın üstlendiği ekonomik tedbirler paketinin açılmasının ve Türkiye’nin iktisadi bakımdan liberalleşme sürecine girmesinin başlangıç tarihidir (Yayla ve Seyitdanlıoğlu, 1998: 58). 1979’da yaşanan ekonomik bunalım Türkiye’de de siyasi istikrarsızlık ve çalkantılara sebep olmuş ve Mayıs-Haziran aylarında Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneğince (TÜSİAD) büyük gazetelere verilen demeçlerde Türkiye’nin liberal ekonomiye geçmesi gerektiği belirtilmiştir. Bu gelişmeler üzerine 14 Ekim 1979 ara seçimlerini kazanan Demirel hükümeti tarafından, Turgut Özal’ın sorumluluğunda 24 Ocak 1980’de piyasa ekonomisi sistemini savunan “24 Ocak Kararları” alınmıştır. Alınan bu kararlarla Türkiye’de o güne kadar uygulanan devletçi politikalar yerini liberal politikalara bırakmıştır (Şener ve Çolak, 2015: 403; Uluç, 2014: 114).

24 Ocak kararları ile (Uluç, 2014: 114):

- Türk Lirasının dış paralara karşı devalüe edildikten sonra kontrollü bir şekilde serbest bırakılması,
- İthalatın serbest bırakılıp, ihracatın, kredi vb. teşviklerle özendirilmesi,
- Piyasanın arz ve talep güçlerine bırakılması ve birçok maldaki kamu sübvansiyonlarının kaldırılması,
- Faiz oranlarının piyasa koşullarına bırakılması ve
- Ekonomide kamu kesiminin ağırlığının azaltılması gibi uygulamalar hedeflenmiştir.

Türkiye açısından bir dönüm noktası olan 24 Ocak kararlarıyla birlikte ithal ikameci dönem kapanmış, ekonomik ve toplumsal açıdan dışa açılım süreci başlamıştır. Bu dışa açılma sürecinde, ulusal ekonominin birikim ve bölüşüm ilişkileri derinden etkilenmiş ve iktisadi artığın yaratılması ve yeniden dağıtılması sürecine ilişkin dinamikler yeniden yapılandırılmıştır (Şener ve Çolak, 2015: 403).

Bu gelişmelere karşın; 1980 öncesi süreçte kendini göstermeye başlayan sosyo-ekonomik eşitsizlik ve toplum içi çatışmalar 12 Eylül 1980 tarihinde bir askeri darbenin yaşanmasına neden olmuştur (Köroğlu, 2012: 122). 24 Ocak kararlarından 8 ay sonra gerçekleşen bu olay sonrasında neoliberal politikaları içeren ekonomik programın uygulanmaması halinde Türkiye ekonomisinin büyük zarar göreceği, ekonomiden sorumlu Başbakan Yardımcısı Turgut Özal tarafından yeni hükümete anlatılmış ve böylece yeni ekonomik programlar uygulama alanı bulmuştur (Uluç, 2014: 115). 12 Eylül askeri darbesinin ardından tekrar çok partili siyasi hayata geçilmesiyle 6 Kasım 1983 tarihinde milliyetçi, muhafazakâr, sosyal adalete ve rekabete dayalı serbest piyasayı esas alan bir parti olarak ANAP iktidara gelmiştir (Uluç, 2014: 116). Özal'ın iktidarda bulunduğu dönemler tüm dünyada Yeni-Sağın uygulanmaya başladığı dönemlerdir. Bu dönemde Thatcher'in "Özal politikalarının sonuna kadar savunucusuyum" demesi O'nun liberal ve muhafazakâr siyaset anlayışının dış dünyada da desteklenmesi anlamına gelmektedir (Haydaroglu ve Tatlısu, 2016: 32). Özal 5 Kasım 1991'de "Dış Politika ve Ekonomi Açılarında Türkiye'nin Stratejik Öncelikleri" adlı sempozyumun açılışında, neden refah devleti anlayışı yerine, Yeni-Sağın bireyciliğe dayalı serbest piyasa anlayışını tercih ettiklerini şöyle anlatmaktadır:

"20. asrın ilk ve ikinci çeyreğinde, revaçta bulunan usul, refah devletiydi. O bitti artık. Devletin refahı temin etmesi diye bir şey önümüzdeki asırda yok. Yani eğer bu yanlış tercihe kalkarsak, hakikaten Türkiye'yi çok geriye atarız. Hatta asrın üçüncü çeyreğinde gelen bir sosyal devlet mefhumu var. O da bitiyor. Devletin rolü değişiyor. Yerine insanın rolü geliyor. 21'nci asra doğru giderken, her şeyi temin eden devlet yok, bitti. Yerine süratle, ferdin çok daha hareketli, üretken, yaratıcı olduğu, olabileceği çok daha serbest bir ortam meydana gelecek" (Haydaroglu ve Tatlısu, 2016: 32).

Türkiye'de liberal dönemin başlangıcı olarak kabul edilen 24 Ocak kararlarından sonra özellikle 1983-1989 yıllarını kapsayan dönemde pek çok alanda önemli dönüşümler yaşanmıştır. Bu dönüşümlerden kamu yönetimi ve yerel yönetimler de etkilenmiştir. Neoliberalizmin piyasa merkezli anlayışı, hükümet programlarında da ağırlığını hissettirmiş ve yönetimde deregülatif ve desentralist eğilimler başlamıştır. Bu dönemde küreselleşmenin de etkisiyle kamu yönetimi örgütlenme ve işleyiş sistemini piyasa mekanizmasıyla uyumlu ve eklemlenmiş bir pozisyona getirmiştir (Aydınlı, 2003: 85).

Bu dönemde; çağdaş bir yönetim için kamu yönetiminde demokratikleşmenin gereğinden hareketle yönetimde yerelleşme ve yetki devri gibi süreçleri de içerecek şekilde âdem-i merkeziyetçi bir anlayış geliştirilmiştir. Bu amaçla yönetimde reform faaliyetlerinde bulunulmuş ve bu reformlarla merkezi yönetimden alınan birçok yetki yerel yönetimlere bırakılmış ve yerel yönetimler güçlendirilmiştir. Bu çerçevede Özal, döneminde özellikle eğitim, sağlık ve kamu düzeninin sağlanması gibi görev ve hizmetler yerel yönetimlere bırakılmaya çalışılmıştır (Şener ve Çolak, 2015: 410).

1980'lerde uygulanan neoliberal politikaların Türkiye ekonomisinde büyük iyileştirmeler yaratacağı beklenmiş ancak 1990'lı yıllara gelindiğinde Türkiye ekonomisi çok daha kötü bir duruma gelmiştir. Enflasyon artmış, Türk lirası değer kaybetmiş gelir dağılımı ciddi oranda bozulmuştur. Gelir dağılımının bozulmasıyla bölgesel eşitsizlikler derinleşmiş, artan yoksulluk toplumsal sorunları da beraberinde getirmiştir. 1980'lerle beraber küresel ekonomi ile bütünleşen bir sınıf ortaya çıkmış ve bu durum toplumun bir kısmını fakirleştirirken bir kısmını da zenginleştirmiştir. Piyasa dinamiklerinde de tam bir dengesizlik olmuş ve bu durum yolsuzluk ve mafya ekonomisini oluşturmuştur (Köroğlu, 2012: 125; Şener ve Çolak, 2015: 412). Öte yandan eğitim, sağlık, sosyal güvenlik alanında devlet korumasında olan birçok kişi de bu politikalar neticesinde bu korumayı kaybetmiş ve buna bağlı olarak işsizlik, güvencesizlik gibi sıkıntılar yaşanmıştır. Ayrıca ekonomi politikalarında enflasyonla

mücadelede ve özelleştirme çabalarında başarı sağlanamaması ve artan yolsuzluklar, hızlı ekonomik büyümeden gelen kazançların eşit dağıtılmaması da toplumsal tepkilerin doğmasına neden olmuştur (Bakan ve Arpacı, 2012: 136).

Sonuç olarak neoliberal politikalara geçişle birlikte Türk kamu yönetiminde pek çok önemli değişiklikler yaşanmıştır. Liberal politikalara ilişkin bu süreç sonraki hükümetler tarafından da yürütülmüştür. 3 Kasım 2002 tarihinde iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi tarafından da serbest piyasa ekonomisi ve dünya sistemiyle bütünleşen rekabetçi bir politika anlayışı benimsemiştir. Bu yönüyle Türk kamu yönetiminin Özal geleneğini sürdüren bir çizgiyi benimsediği söylenebilir (Bakan ve Arpacı, 2012: 137). Bu politikalarla Türk kamu yönetimi küresel ve liberal sistemle eklemlenmiş olup, bu politikaların etkisiyle ekonomik, siyasal ve toplumsal alanlarda da dönüşümler yaşanmıştır.

6.2. Türk Kamu Yönetiminde Dönüşüm İhtiyacı

Küreselleşme ekonomik, siyasal ve sosyal yapıları derinden etkileyen bir süreçtir. Bu değişim dalgasında kamu yönetiminin küreselleşme olgusundan etkilenmemesi düşünülemez. Kamu yönetimi küreselleşme sürecinde yaşadığı değişimi yeni düzene uyumlanarak gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Bu değişim sürecinde “toplumsal ve kamusal” sorumluluklarından dolayı kendi özgün yapısını korumak zorunda kalan kamu yönetimi, bir yandan da küreselleşme sürecinin beraberinde getirdiği yeni üretim tarzları, örgütlenme şekilleri ve yeni yönetim modelleri gibi yeni yaklaşımları da bünyesine katmak durumunda kalmıştır. Özellikle neoliberal politikaların etkisiyle bir işletme mantığında çalışması beklenen kamu yönetimi bu yeni süreçte etkinlik ve verimliliği merkeze almış ve kendi yönetsel yapısını bu çerçevede yeniden yapılandırmıştır. Bu bölümde küreselleşme sürecinde kamu yönetimini değişime zorlayan nedenler ile Türk kamu yönetiminde yaşanan değişimin yönü incelenmeye çalışılmıştır.

6.2.1. Kamu Yönetimini Değişime Zorlayan Nedenler

20. yüzyılın ortalarından itibaren tüm dünyada etkili olan küreselleşme faaliyetleri pek çok ülkenin, ekonomik, siyasal, toplumsal ve idari yapılarında köklü değişimlere neden olmuştur. Bu değişim, ülkelerin kurumsal yapılarını ve toplumla olan ilişkilerini değiştirmiş olup, toplum ve devlete ilişkin bir faaliyet alanı olarak kamu yönetimi de bu süreçten kaçınılmaz olarak etkilenmiştir. Bu kapsamda kamu

yönetimini değişime zorlayan etkenler üç başlık altında toplanabilir. Bunlardan birincisi, kamu harcamalarının bütçe üzerine getirdiği yük ve bütçe açıklarının mali sistemde yol açtığı sıkıntılardır. İkicisi, bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan hızlı değişim, üçüncüsü ise toplumsal talepler karşısında kamu kesiminin performansının yetersiz kalmasıdır (Yılmaz, 2007: 13).

Esasen kamu yönetimindeki bu değişim, tarihsel süreçteki değişimler göz önüne alındığında ekseri Sanayi Devrimiyle ilişkilendirilmektedir. Zira günümüz kamu yönetimi düşüncesinin Sanayi Devrimiyle şekillendiği kabul edilmekte (Acar, 2016: 147; Aksoy, 2016: 31) ve bu ilişki tarihsel-sosyolojik çalışmalarda tarım toplumu, sanayi toplumu bilgi toplumu sıralamasıyla aktarılmaktadır. Sanayi Devriminin ortaya çıkardığı ekonomik düzen; genelde yönetsel alanda, özelde ise kamu yönetimi alanında önemli değişiklikler yaratmıştır. İş bölümü, uzmanlaşma ve hiyerarşiye dayalı kamu yönetimi, kentsel ve yerel yönetim birimlerinin oluşması, merkezileşme ve bürokrasinin dönüşümü, ulus-devlet surecinin yerleşmesi ve yaygınlaşması gibi süreçler Sanayi Devriminin bir ürünü olarak ortaya çıkmışlardır (Aksoy, 2016: 35). Bu dönemde uzmanlaşma, zaman etütleri, ücretlendirme, yönetimin genel ilkeleri gibi konular Taylor'un "Bilimsel Yönetim İlkeleri" ile Fayol'un "Genel ve Endüstriyel Yönetim" isimli eserlerinde; Sanayi Devriminin yönetime yansıyan en önemli yanı olarak merkezileşme ve bürokrasi ise Weber'in "bürokrasi teorisi"nde karşılık bularak geleneksel devletlerden farklı olarak kamu yönetiminin vazgeçilmezi haline gelmiştir. Ayrıca merkezileşme olgusu devlet alanındaki değişikliklere yansiyarak ulus-devlet formunu ortaya çıkarmıştır (Aksoy, 2016: 36). Bürokrasi modern ulus-devletlerin oluşmasıyla vazgeçilmez bir nitelik kazanmış ve modern ulus-devletlerin merkezileşmesinde etkin bir araç olarak kullanılmıştır.

Literatürde sanayi toplumundan bilgi toplumuna, fordist üretimden esnek üretime, ulus-devletten küreselleşmiş dünyaya ve modernist düşünceden postmodernist düşünceye geçiş, kamu yönetimi alanında yaşanan değişimin temel süreçleri olarak değerlendirilmektedir (Acar, 2016: 148). Ayrıca küresel düzeyde yaşanan değişimler, uluslararası aktörlerin kamu yönetimi üzerindeki baskıları, yönetimde etkinlik ve verimlilik arayışları, katılımcı, hesap verebilir ve demokratik yönetim yapılarına duyulan ihtiyaç kamu yönetiminde değişim taleplerini artırmıştır

(Acar, 2016: 148). Bununla birlikte kamu hizmetlerinin kaliteli ve şeffaf bir biçimde sunulmasına yönelik istek ve beklentilerin artması, demokrasi ve vatandaşın yönetime katılma taleplerinin gündeme gelmesi gibi nedenler de kamu yönetiminde değişimi zorunlu kılmıştır (Gökçe ve Turan, 2008: 176-177). Sanayi Devriminin konjonktürel yapısı içinde gelişen katı, hiyerarşik, merkeziyetçi, yasal-ussal ilkelerine bağlı olarak biçimlenmiş olan Weberyen bürokrasi ise gelişen bilgi toplumu ve küresel ölçekte yaşanan dinamizm karşısında kendisine yeni açılımlar geliştirmiştir. Bu süreçte Geleneksel Kamu Yönetimi yoğun bir eleştiriye maruz kalırken Yeni Kamu Yönetimi kendine önemli bir yer edinmiştir (Gökçe ve Turan, 2008: 177). Bu süreçte bürokratik ve hiyerarşik yapılar etkin bir kontrol mekanizması sunsa da örgütsel etkinliği sağlayamadığı, belirsizlikleri önlemekle birlikte iş akışını ağırlaştırdığı, işte standartlaşmayı sağlasa da yeniliklere kapalı olduğu için eleştirilmiştir. Ayrıca kamu hizmetlerinin sunulmasına ilişkin en iyi tek yol düşüncesinin sorunlu olması ve bürokratik modelin demokratik olmaması ve teknik etkinliği sağlamaktan uzak olması gibi nedenlerle de bürokratik modelin eleştirilmesine neden olmuştur ((Acar, 2016: 147; Gökçe ve Turan, 2008: 179-180).

Kamu yönetiminde değişimin bir başka nedeni ise küreselleşme ve neoliberal politikaların gelişmesidir. Özellikle 1850-1920 yılları arasında yaşanan yoğun serbest ticaretle start veren küreselleşme Birinci ve İkinci Dünya Savaşlarıyla zayıflasa da 1970'li yıllardaki krizlerden sonra tekrar hız kazanmış, 1990'lı yıllarda Sovyetler Birliğinin çöküşüyle hızlı bir yükselişe geçmiş, 2000'li yıllarda ise doruğa ulaşmıştır (Acar, 2016: 148-149). Son küreselleşme dalgasının hâkim söylemi olan neoliberal politikalar ise başta siyasal ve yönetsel alan olmak üzere hemen hemen her alanda etkili olmuş ve kamu yönetiminde değişim sürecine damgasını vurmuştur. Bu süreçte üretim odaklı fordist anlayıştan tüketim odaklı postfordist anlayışa geçilmiştir. Bu geçiş sürecinde kalkınmacı sosyal devletin özel kesimdeki temel dayanağı olan fordist üretim ve örgütlenme modeli yeni süreçte kitlesel norm ve standartlar yerine farklılaşmanın, yalınlığın ve esnekliğin hâkim olduğu bir üretim sürecine dönüşmüştür (Acar, 2016: 149).

Kamu yönetiminin değişimin nedenlerinden bir diğeri sosyal refah devletinin dönüşümüdür. Sosyal refah devleti özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında gündeme gelen bir yönetim modeli olarak savaş sonrasında ekonomik dengenin sağlanmasında

Keynesyen ekonomi politikalarının uygulanması ile devletin düzenleyici ve ekonomide etkin rolünü ön gören bir yönetim modeli olarak ortaya çıkmıştır. Sosyal refah devleti modelinde devlet müdahaleci nitelikteki politikalarla doğrudan yatırım yaptığı gibi özel sektöre de arka çıkmıştır. Keynesci ekonomi politikalarının uygulandığı sosyal refah devletinde üretim modeli olarak fordist üretim benimsenmiştir. Dolayısıyla fordist üretim tarzının etkisiyle artan kitlesel üretimin devamlılığını sağlamak için iç pazarın genişletilmesi gerekmiş olup sistemin devamı için sosyal devlet uygulamaları bir zorunluluk olarak ortaya çıkmıştır (Acar, 2016: 149; Demir ve Gür-Türkdoğan, 2019: 69). “Piyasa başarısızlıkları” olarak adlandırılan bu durum aynı zamanda devletin iktisadi varlık gerekçelerinden birini oluşturmaktadır. Piyasanın başarısız olduğu durumlarda kamu sektörüne iktisadi anlamda bazı görevler düşmektedir. Devlet, piyasanın başarısız olduğu durumlarda sadece düzenleyici ve denetleyici görevler üstlenmez aynı zamanda bir üretici olarak da piyasaya girer. Bu süreçte devlet çeşitli kamu örgütleri ve KİT’ler kurarak kamu personelini istihdam eder ve kaynak ve bütçeyi yönetir (Demir ve Gür-Türkdoğan, 2019: 69). Nitekim sosyal refah devleti de bu işlevi gerçekleştirmiştir.

6.2.2. Türk Kamu Yönetiminde Değişimin Yönü

Şimdiye kadar yapılan değerlendirmelerde kamu yönetiminde değişimin aslında bir sonuç olarak gerçekleştiği görülmektedir. Nihayetinde kamu yönetimi devletin örgütsel yapısı, amacı ve niteliğine paralel olarak bir gelişim gösterir. Nitekim gelinen noktada Türk kamu yönetiminin de dünya örneği ile paralel bir gelişim sürecinde olduğu ve günümüz yapılanmasında küreselleşme ve neoliberal politikalar çerçevesinde bir değişim yaşadığı görülmektedir. Bu bölümde Türk kamu yönetiminde değişimin yönü örgütsel, yönetsel ve işlevsel özellikler göz önünde bulundurularak incelenmeye çalışılmıştır.

6.2.2.1. Modernizmden postmodernizme

Türk kamu yönetiminde değişimin önemli nedenlerinden biri dünya genelinde olduğu üzere yönetim teorisinde modern yapıdan postmodern yapıya geçilmesidir. Postmodern toplumda merkeziyetçi bürokratik yönetim yapısının zayıflaması nedeniyle önemi azalacak olan kamu yönetiminin, yalnızca devlet tarafından yönlendirilmesi eleştirisiyle karşılanmaktadır. Bunun yerine kamu yönetiminin, kamu ve özel kesim örgütleri, STK’lar, uluslararası örgütler ve siyasal erki kullanan yapılar

arasında dinamik ve karşılıklı etkileşim süreci içinde yürütülmesi gerektiği savunulmaktadır.

Endüstri toplumundan postendüstri toplumuna geçişle birlikte klasik bürokrasi anlayışı postbürokratik bir nitelik kazanmıştır. Bu dönüşüm sürecinde bürokrasinin otoriteye dayanan sıkı kontrol sistemi, hiyerarşik örgütlenme şekli, inisiyatif almayı reddeden ve belli kurallar çerçevesinde çalışan yönetsel yapısı ile merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki hâkimiyeti daha esnek yapıları işaret eden postbürokrasiye doğru evrilmiştir (İrdem, 2019: 199). 20. yüzyıla gelindiğinde bilim ve teknolojiye ilerlemeler, enformasyon, iletişim alanındaki gelişmeler, sanayi toplumunun yasal-ussal bürokrasisini aşındırmış ve bu yapılanmaların yerini sonuç odaklı, esnek, yalın ve şeffaf örgütlenmeler almıştır. Bu süreçte merkezi bürokratik örgütlenmelerden geçici, sözleşmeye dayalı, esnek, yalın ve tam zamanında üretimi esas alan bir yönetim sistemine geçilmiştir. Ayrıca bu dönemde kamu yönetiminde sivil toplumun güç kazanmasını savunan, çoğulculuğa, bölünmeye, büyük toplumdan ziyade topluluklara değer veren bir yönetim anlayışı ortaya çıkmaya başlamıştır (İrdem, 2019: 199).

Modernizmin akılcılığı, bilinçli yapılanması, evrenselliği, en iyi tek yolu bulma ve genelleştirme yaklaşımı karşısında postmodernizm; benzerliklerden çok farklılıkları, evrensellikler yerine çoğulculuğu, bütüncül yaklaşımlar yerine parçasal yapıları, nedensel kuram yerine önceden tahmin edilemez analizleri ön plana çıkarmıştır (Yıldırım, 2009: 708). Postmodernizm, ekonomik, siyasal, sosyal yapıda olduğu gibi yönetsel yapıda da bir dönüşümü beraberinde getirmiştir.

6.2.2.2. Kamu yönetiminden kamu işletmeciliğine

Kamu yönetiminde değişimin bir diğer nedeni de kamu yönetiminin kamu işletmeciliği felsefesiyle yönetilmesi gerektiğine ilişkin görüşün yaygınlık kazanmasıdır. Kamu işletmeciliği yaklaşımı 1980'lerde yükselen özelleştirme, esneklik, yerelleşme gibi küresel süreçlerle birlikte gelişmiştir (Acar, 2016: 151). Küreselleşme ve neoliberal politikaların bir sonucu olarak gelişen kamu işletmeciliği yaklaşımı; devletin görev alanının daraltılması ve kamu kuruluşlarının piyasa anlayışıyla işletilmesi gerektiğini ileri sürer. Bu bağlamda kamu işletmeciliği yaklaşımı devletin esneklik, kârlılık, verimlilik, etkenlik ve rekabetçilik gibi piyasa koşullarına duyarlı işletmecilik anlayışı ile yönetilmesi gerektiğini savunur.

Günümüzde hemen her gün onlarca yönetim tekniği üretilmektedir. Özel sektör uyguladığı bu tekniklerle başarıya ulaşırken, kamu sektörü özel kesimin yakaladığı bu başarıyı gösterememiştir. İkinci Dünya Savaşından sonra ortaya çıkan refah devleti uygulamaları bürokrasinin hantallaşmasına ve işlevsiz kalmasına neden olmuştur. Bu durum halkta memnuniyetsizlik yaratmış ve nihayetinde 1973 sonrasında yaşanan devlet krizinden sonra kamu yönetiminin rol ve etkinliğinin artırılması için Yeni-Sağ politikalar uygulanmaya başlanmıştır. 1979'da İngiltere'de Muhafazakâr Partiyle başlayan bu sistem kamu sorunlarının çözümünde özelleştirme uygulamalarına öncelik vermiştir. Ancak ilerleyen süreçte özelleştirmenin kamuda verimliliği artırmanın ideal bir yolu olmadığı anlaşılmıştır. Bu gelişmelerin üzerine kamu kurumlarının mülkiyetini değiştirmek yerine onların yönetim tekniklerini değiştirmenin daha işlevsel olacağı değerlendirilmiş ve böylece kamu işletmeciliği yaklaşımına geçilmiştir (Ateş, 2011: 184-185).

Kamu işletmeciliği yaklaşımı her ne kadar Batılı ülkelerde uygulanıp gelişse de farklı ülkelerde de farklı uygulamalarla ortaya çıkmaktadır. Bu anlamda Yeni Kamu İşletmeciliği kavramının kamu yönetimine çerçeve bir özellik sunduğu söylenebilir. 1991 yılında İngiliz akademisyen Christopher Hood'un adını koyduğu bu yaklaşım; profesyonel yöneticilik, açıkça belirlenmiş performans ölçütleri, çıktılar üzerine dikkat ve kontrol, büyük bir rekabet ortamına kayış, özel sektör yönetim tekniklerinin kamu yönetimine uygulanması ve kaynak kullanımında disiplin ve tutarlılık (Ateş, 2011: 187-188) gibi ilkeleri savunmaktadır. Böylece kamu yönetiminde işletmecilik yöntem ve tekniklerinin kullanılarak kamu yönetiminin temel amaçlarından olan etkinlik ve verimliliğin sağlanabileceği değerlendirilmiştir.

6.2.2.3. Tek merkezlilikten çok merkezliliğe

Kamu yönetimde tek merkezli hiyerarşik bürokratik örgütlenmenin hâkim olduğu piramit devlet yerine, ağ devlet modeline vurgu yapan ve devlet piyasa ve sivil toplumun ortak bir paydada bulunduğu yönetim modeli olarak yönetim yaklaşımının benimsenmesi de kamu yönetiminde değişimin bir başka nedenidir (Acar, 2016: 152).

Günümüzde yurttaş kavramının içeriği değişmektedir. Merkezi ve ulusal bir yapının içinde yurttaş olmakla yerel ve özel bir topluluğun üyesi olmak şüphesiz aynı şeyler değildir. Günümüzde yaşanan küresel değişimlere bağlı olarak bireyin sorumlulukları da değişmekte ve evrensel ilişkiler içinde yerel bağlılık ve

sorumluluklar da yeniden tanımlanmaktadır. Bu bağlamda pasif bireylerden oluşan toplum yerine, eylemde bulunma kapasitesine sahip bireylerden oluşan bir toplum daha çok tercih edilmekte ve bu bireyler devlet tarafından desteklenerek kamu yönetiminde yönetimin bir parçası olmaktadırlar. Hiyerarşik olarak üst kademe yönetimlerin kararlarıyla yönetilme yerine otonom ve çok sayıda aktörün katılımıyla gerçekleşen yönetişim, aktörlerin kendi aralarında uyumu ve koordinasyonunu da gerektirmektedir (Tekeli, 2012: 668-669). Yönetişim farklılıkların kendilerini ifade etmelerine imkân veren bir platformdur. Ancak farklılıklarını kendini ifade edebilmesi için uygun ortamın yaratılması ve farklılıkların birbirini kabul etmesi gerekmektedir. Bu kapsamda henüz gelişim aşamasında olan yönetişimin başarısının toplumun ihtiyaçlarıyla aktörlerin kapasitelerinin uyumuna bağlı olduğunu (Tekeli, 2012: 670) belirtmek gerekmektedir. Sonuç itibariyle yönetişim, günümüz küreselleşmesinde bürokrasinin etkin bir yönetim yaklaşımı olarak kabul edilmektedir.

6.2.2.4. Ulusal yapılanmadan ulus aşırı yapılanmaya

Devletin ulusal yapıdan uluslararası bir sisteme yönelmesi temelde 1970’lerde yoğunluk kazanmıştır. Bu yönelim devlet ve sermayenin birbirini belirleyen iki farklı toplumsal örgütlenme biçimi olduğu varsayımına dayanmaktadır. Bu görüşe göre sermayenin “yersizyurtsuzlaşması” devletin kapitalist çıkarlara tabi kılınmasını gerektirir. Yani uluslararasılaşma devleti bir anlamda tamamen kapitalist kılmaktadır. Oysa uluslararasılaşmadan önce devlet kapitalist bir devletten daha fazlasıdır. Ancak sermayenin uluslararasılaşmasıyla devlet kapitalizme doğru bir kırılma yaşamıştır. Bu ise devleti küresel kapitalist çıkarların salt bir aracına dönüştürmüştür (Bonefeld, 2008). Bu kapsamda ulus-devleti “neredeyse ekonomik bir birim” olarak görenler de vardır. Bu bakış açısıyla devletin ve kamu yönetiminin uluslararasılaşması yine 1970’li yıllarda popülerite kazanan çok ulusu şirketler aracılığıyla sağlanmaya çalışılmıştır. Çok uluslu şirketler bu yıllarda bir “büyüme endüstrisi” gibi ele alınmış ve hukuk ve vergilendirme gibi konular bu şirketler esas alınarak belirlenmeye çalışılmıştır (Bonefeld, 2008).

Kuşkusuz uluslararası sermayenin yükselişi kamu yönetiminin uluslararası bir nitelik kazanmasında temel bir rol oynamıştır. Uluslararası ticaretle gelişen ilişkiler sermayenin büyüyüp genişlemesi ile daha derinleşmiş ve ulusal ölçekli yüzeysel yapılar uluslararası nitelikli derin ve karmaşık bir ağ haline gelmiştir. Özellikle 20.

yüzyılın ikinci yarısından sonra ulus ötesi nüfuz ve entegrasyon hızlanmış küresel ekonomiyi yönlendiren dev şirketler belli bir ülkenin şirketi olmaktan çıkarak ulus ötesi sermayeyi temsil etmeye başlamışlardır. Bu süreçte ulus ötesi sermayenin büyümesi ve ulus ötesi sermayeye bağlı kuruluşların yayılması, yabancı kaynaklı yatırımlarda olağanüstü bir artışa neden olmuştur. Bu artışla birlikte sınır ötesi birleşme ve satın almalarındaki genişleme, şirketler arasındaki karşılıklı yatırımlardaki hızlı büyüme, ulus ötesi zirve ve işbirliklerinin artması, borsa hisse senedi gibi finansal faaliyetlerin yayılması ve geniş küresel dış kaynak kullanımının yaygınlaşması (Robinson 2017) gibi uluslararası faaliyetler kamu yönetiminin doğal olarak uluslararası sisteme eklemlenmesini gerektirmiştir.

Sonuç olarak ulus ötesi şirketler arasındaki bu rekabete rağmen ekonomik gücün böylesine olağanüstü yoğunlaşması ulus-devletler ve siyasi yapılar üzerinde muazzam bir baskı yaratmaktadır. Bu anlamda sermaye hegemonik bir güç olarak işlemekte ve yerel devletleri giderek artan bir şekilde kendisiyle bütünleştirmektedir. Ayrıca sermaye yine bu gücün etkisiyle üretimin genel yönü ve karakteri üzerinde dünya çapında etkide bulunmakta ve küresel kapitalist toplumun sosyal, politik, kültürel karakterini değiştirmektedir. Hatta ulus ötesi sermayenin ulusal, yerli ve milli sermaye üzerindeki etkisi o kadar güçlüdür ki; ulusal temelli küçük ölçekli sermaye varlığını sürdürebilmek için çeşitli mekanizmalar aracılığıyla ulus ötesi sermayeye bağlanmaya çalışır (Robinson, 2017). Tüm bu süreçler de devletin işletim sistemi olan kamu yönetimi aracılığıyla gerçekleştirilir. Bu, aynı zamanda kamu yönetiminin uluslararası kurum ve kuruluşlar tarafından da yapılandırıldığı anlamına gelmektedir.

6.2.2.5. Klasik yönetimden dijital yönetime

Bilgi teknolojilerinin hayatın hemen her alanını temelden değiştirdiği görüşü yaygın bir kabul görmektedir. Günümüzde sanayi sonrası toplumlar için dönüşümün dili bilgi teknolojileridir. O kadar ki bu teknolojiler bireylerin hayatını etkilediği gibi toplumsal ve siyasal sistemler üzerinde de etkilidirler. 1980'lerin sonundan yüzyılın başına kadar geçen süre bilgi teknolojilerinin altın çağı olarak değerlendirilmektedir. Teknolojiyi her türlü organizasyonda etkin bir şekilde kullanma anlayışının benimsendiği günümüz çağı ise, bilgi teknolojilerinin gelişimi ve toplumsal, siyasal, ekonomik hayata etkileri bakımından durağan bir dönem olarak değerlendirilmektedir (Danziger ve Andersen 2002: 1-3).

Kamu yönetimi alanında da bilgi teknolojilerinin giderek yaygın bir şekilde kullanıldığı görülmektedir. AB raporlarına göre kamu kuruluşlarının yönetiminde bilgi teknolojileri basit ofis kullanımından çok çeşitli ve karmaşık uygulamalara kadar yaygın bir şekilde kullanılmaktadır. Dijital iletişim, tümleşik süreçler, karmaşık veri paylaşım sistemleri, coğrafi bilgi sistemleri, web tabanlı sistemler, otomasyon sistemleri, veri ambarları, veri işleme sistemleri, internet ve mobil teknolojiler kamu yönetiminin bilgi teknolojilerinin kullanımına ilişkin örneklerindendir (Danziger ve Andersen 2002: 3). Bu teknolojilerin etkin ve yaygın kullanımı ise vatandaş ve yönetim arasındaki ilişkinin desteklenmesi bakımından önemlidir.

Günümüzde bilgi ve teknolojiyi kullanmayan bir kamu yönetimini hayal etmek neredeyse imkânsızdır. Bilgi ve iletişim teknolojilerinin kullanımı toplumda dijital bilginin kullanımını yaygınlaştırdığı gibi; daha verimli, şeffaf, etkili bir kamu yönetimine de imkân tanımaktadır. Bu eğilimlerin bir sonucu olarak hesap verebilirlik ve katılım mekanizmaları da işlemeye başlamaktadır. Bu açıdan dijital yönetim kamu yönetiminde inovasyon, ortak yönetim, şeffaflık ve kamu değeri yaratmanın önemli bir aracı olarak işlev görmektedir.

Bugün çeşitli mobil uygulamalar, veri sistemleri, sosyal medya, teknik ve organizasyonel sistemler ve daha fazlasını ifade edecek şekilde kamu yönetiminin içine gömülü olan bu teknolojiler; yeni liderlik tarzlarının oluşturulması, yeni karar verme süreçlerinin geliştirilmesi, yeni vatandaşlık kavramları, yeni yönetim süreçleri gibi birçok alanda yeni açılımlar yaratmaya da elverişli yapılardır. Günümüzde kamu yönetiminde dijital teknolojilerin kullanımı verimlilik ve etkinliği artırdığı gibi; temsil, katılım, demokrasi, hesap verebilirlik, şeffaflık, saydamlık ve katılım gibi değerlerin de gelişmesine katkıda bulunmaktadır (Gil-Garcia, vd., 2018: 46).

Dijital bilgi teknolojilerinin kamu yönetimleri için taşıdığı bu potansiyele karşın; günümüzde kamu yönetimi alanında kullanılan dijital teknolojilerin aşırı maliyetli, yetersiz ve standartların altında teknolojiler olduğu da görülmektedir. Bu durum kamu yönetiminin dijital çağda hızlı gelişen standartlara ayak uyduramaması demektir. Bu da kamu yönetimini özel kesimin gerisinde bırakmakta ve kamu hizmetlerinin sunumunda önemli bir sorun yaratmaktadır (Clarke, 2020:1). Öte yandan kamu yönetimin yaşadığı bu sorunun, kamu yönetimi reformlarının yükselişe geçtiği 1980 ve 1990'lı yıllarda birçok devletin bilgi teknolojilerinin işlevlerini büyük

ölçüde özel sektöre devretmesinin ve kendisinin uzun yıllar teknolojiden uzak bir şekilde çalışmasının bir sonucu olarak geliştiği (Clarke, 2020:1) ileri sürülmektedir. Konuyla ilgili bir başka sorun da bu yüksek teknolojilerin kullanımına ilişkindir. Zira bahsi geçen teknolojilerin kullanımı nitelikli personel sorununu gündeme getirmektedir. Sonuç olarak bir dönüşüm sürecini ifade eden teknoloji tabanlı yönetim; personel, alt yapı, güvenlik, bilgiye erişim, bilginin muhafazası, teknoloji transferi gibi birçok konunun etrafıca değerlendirilmesi gerektiğini ortaya koymaktadır.

6.2.2.6. Bürokrasiden postbürokrasiye

Kamu yönetiminde değişimin yaşandığı alanlardan biri de örgütsel yapılarda yaşanan dönüşümdür. Bilindiği üzere geleneksel kamu yönetimi modernizmin yönetim anlayışı olan bürokratik örgütlenmeleri esas almaktadır. Weber'in bürokratik örgütlenme tezi modernizmin en büyük başarılarından birisidir. Merkezden yönetim, hiyerarşi, kurallara bağlılık, bilimsellik, nesnellik, dikey örgütlenme, uzmanlaşma ve gayrişahsilik gibi ilkeler modern bürokratik örgütlerin genel özellikleridir (Yıldırım 2009: 704).

Birçok disiplinin çalışma alanını kapsayan bürokrasi oldukça zengin bir tanımlama çeşitliliğine sahiptir. Bürokrasi kavramı Türkçe literatürde sıklıkla dört farklı anlamda kullanılmaktadır. Bunlar kısaca; bir hastalık (pejoratif anlamı), idare (kamu mal ve hizmetlerini üreten bürolar), bir örgütlenme biçimi (Weberyen, modern bürokrasi) ve kararları uygulayan uzman çalışanlar grubu (memurlar) şeklinde sınıflandırılabilir (Öztaş, 2019: 1). Bürokrasi kavramı tanımlandığı tarihsel dönemlerin özelliklerini taşıyabildiği gibi, tanımlayan yazarların değer yargıları ve ideolojileri de tanım üzerinde etkili olabilmektedir. Bu bağlamda kimi bakış açılarına göre bürokrasi en üstün ve etkin bir örgütlenme yönetim ve üretim biçimi iken, kimilerine göre hantallığın, israfın, beceriksizliğin sebebi olarak görülmektedir. Yine bazı tanımlarda eşitlik ve adaleti sağlamada kestirme bir yol iken, bazı kuramcılara göre egemen sınıfların toplumu sömürme aracıdır (Öztaş, 2019: 1).

Bürokrasi kavramı hayatımıza bu derece girmiş olmasına karşın son dönemlerde yoğun bir eleştiriye de maruz kalmıştır. Bürokrasiye yönelik bu eleştiriler kırtasiyecilik, hantallık, aşırı kuralcılık ve memurların iş süreçlerinde sorumluluk almamaları gibi nedenlere dayanmaktadır. Bürokrasinin karmaşık, büyük, formel bir örgüt yapısına sahip olması da yine bu eleştirilerin kaynağını oluşturmaktadır.

Bürokrasideki bu olumsuzlukların giderilmesi için yerel sistemlere merkezden daha fazla yetki verilmesine karşın merkezi kontrol kaldırılmadığı için sorunun çözülemediği de sıklıkla dile getirilmektedir (Altan, 2019: 112-114). Ancak bürokrasinin değişen koşullara uyum sağlayabilmesi için postbürokratik açılımlara da ihtiyacı vardır. Bu süreçte postbürokratik bir örgütlenme modeli olarak “adhokrasi” en çok kabul gören bir örgütlenme modeli olarak ortaya çıkmaktadır (Altan, 2019: 109). Adhokrasi; değişim hızında yaşanan artış, yoğunlaşan rekabet, işletmeciliğin küreselleşmesi, teknolojik değişim, işgücü yapısının değişmesi, stratejik kaynaklarda yetersizlik, kararsız pazar koşulları ve sivil toplum örgütlerinin artan talepleri gibi nedenlerle özellikle küreselleşme sürecinde postbürokratik bir yaklaşım olarak bürokratik yönetimin yerine önerilmektedir (Altan, 2019:120-123). İnsan kaynaklarına önem vermesi, otoritenin arka planda olması, soyut kurallar içermemesi, hiyerarşik yapı barındırmaması, dinamik bir yapı ve açık bir sistem mantığı taşıması ve etkileşim halindeki unsurları içermesi adhokrasinin bürokrasiye bir çözüm önerisi olmasını sağlayan temel özellikleridir (Altan, 2019: 117-120).

Bürokrasiden postbürokratik sisteme geçişin nedenlerinden biri de 1970’li yıllardan sonra yoğun bir gelişim gösteren postmodern süreçtir. Postmodern söylem modern yönetim düşüncesini ve bürokratik örgüt yapısını derinden etkilemiştir. (Yıldırım 2009: 704). Uzmanlaşma, otorite, hiyerarşi, kurallar sistemi ve gayrişahsilik bürokratik örgütlerin temel niteliğidir. Bürokratik örgütler bu özelliklerinden dolayı ussallığı içselleştiren kurumlar olarak evrensel bir nitelik taşımaktadırlar (Yıldırım, 2009: 708).

Postmodernizm ise evrenselliğin karşısında durarak farklılıkları, çoğulculuğu, çeşitliliği, öngörülemezliği savunmuş ve bu felsefik bakış açısı yönetim alanına da yansımıştır. Bu yaklaşımın örgütsel yapılara yansımaları ise; merkeziyetçilikten uzaklaşılması, âdem-i merkeziyetçi yönetimlerin geliştirilmesi, hiyerarşik bir örgütlenme yerine ad-hoc yapıların oluşturulması, esnek yalın ve yatay örgütlenmelerin kurulması, sözleşmelere dayalı görev esaslı yaklaşımın benimsenmesi, uzmanlığın stratejik bir güç olarak değerlendirilmesi ve vatandaş katılımı ve demokrasinin benimsendiği çok merkezli yönetim yapılarının desteklenmesi şeklinde olmuştur. Günümüzde bu yaklaşım kamu yönetiminde etkinlik

ve verimliliği artırmanın yollarından birisi olarak yaygın bir şekilde kabul görmektedir.

6.3. Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümünde Uluslararası Kuruluşların Etkisi

Küreselleşme süreci Birinci Dünya Savaşı ve ardından yaşanan 1929 bunalımıyla yavaşlamasına karşın İkinci Dünya Savaşından sonra hız kazanmıştır. İkinci Dünya Savaşının hemen ardından ABD'nin himayesinde kurulan IMF, Dünya Bankası, GATT ve OECD gibi uluslararası kuruluşlarla küreselleşme yeniden hızlanmıştır. İkinci Dünya savaşıdan sonra İngiltere, Almanya, Fransa, Japonya, İtalya ve SSCB gibi ülkeler savaş yorgunu iken, ABD bu süreçte dünyanın tek güç merkezi haline gelmiştir. Bretton Woods sistemiyle doların tek anahtar para olarak yükselmesi ABD'nin konumunu pekiştirmiştir. 1971'de Bretton Woods sisteminin çökmesiyle sabit kur sistemi terk edilmiş ve ABD, Almanya, İngiltere, Japonya gibi gelişmiş ülkeler sermaye hareketi üzerindeki kısıtlamaları kaldırmıştır. Bunun sonucunda ise finansal küreselleşme olağanüstü bir hız kazanmıştır. 1980'lerde ise küreselleşme ABD ve İngiltere'nin öncülük ettiği serbestleşme ve özelleştirme hareketleriyle hız kazanarak "serbest piyasa" ideolojisine bürünmüş ve dünya ekonomilerinde "liberalleşme" olarak kendine yer edinmiştir. Bu süreçte SSCB'nin dağılmasıyla merkezinde ABD'nin olduğu tek kutuplu dünya düzenine geçilmiş ve piyasaların serbestleştirilmesi için bütün engellerin kaldırılması gerekmiştir. İşte bu seyrinde inşa edilen IMF, Dünya Bankası, GATT, OECD, AB, BM, MAİ gibi uluslararası kuruluşlar küreselleşme sürecine yön verdikleri gibi getirdikleri kamu işletmeciliği, yönetim özelleştirme, esnek yönetim gibi yeni yaklaşımlarla ulusal yapıları da derinden etkilemişlerdir. Bu kuruluşlar dünya genelinde olduğu gibi Türk kamu yönetiminde de ekonomik, siyasal ve yönetsel dönüşümün araçları olarak işlev görmüşlerdir. Özellikle çalışma alanları itibarıyla piyasa ve ekonomi merkezli olmalarına karşın bu kuruluşlar, Türk kamu yönetiminin neoliberal politikalara işlerlik kazandıracak şekilde yeniden düzenlenmesini zorunlu kılmışlardır. Bu nedenle Türk kamu yönetiminin ulusal bir zeminden uluslararası bir düzleme geçmesine neden olan bu kuruluşlar, ekonomik, siyasal ve yönetsel etkileriyle bir bütün olarak değerlendirilmeye çalışılacaktır.

6.3.1. İstikrar Politikaları: Uluslararası Para Fonu

1944 yılında uluslararası para sisteminin esaslarının belirlendiği Bretton Woods anlaşması gereğince kurulan Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası, gelişmekte olan ülkeler için vazgeçilmez finansman kaynağı olmuştur. Özellikle gelişmekte olan veya az gelişmiş ülkeler, karşılaşmış oldukları darboğazdan dolayı bu iki kuruma kuruluş yıllarından itibaren başvurmuşlardır (Öztürk 2006: 36). IMF'nin kuruluş amacı, uluslararası ticaretteki aksamaları ortadan kaldırmak amacıyla üye ülkelerin beklenmedik ve öngörülemeyen likidite sorunlarını çözmek ve ödemeler dengesi sorunlarıyla karşılaşan ülkelere, bu sorunları aşabilmeleri için krediler açmaktır (Acar, 2016: 152). Bu kapsamda IMF, uluslararası parasal işbirliğini temin etmek, uluslararası ticaretin dengeli bir biçimde büyümesini sağlamak, kur istikrarını korumak ve ödemeler dengesi zorlukları yaşayan üyelere kaynak temin etmek gibi amaçları taşımaktadır (Çiçek ve Coşkun, 2019: 539).

Koşulluluk (Conditionally) ilkesi IMF programlarının en önemli özelliklerindendir. Bu ilkeye göre IMF, verdiği krediler karşılığında, ulusal ekonomi politikalarının yerine, kendisinin öngördüğü politikaların izlenmesini ve serbest piyasanın kurumsallaştırılmasını talep etmektedir (Kutun, 2007: 119). Bu kapsamda IMF ekonomik istikrarsızlık çeken ülkelere iç talebin kısılması, döviz kurunun aşırı değerlendirilmemesi, ekonominin dışa açılması, yasal kurumsal serbestleşme, özelleştirme, alt yapı yatırımlarının artırılması gibi konularda politika önerilerinde bulunmaktadır (Dinç ve Nesil, 2015: 65).

Ekonomi tarihi açısından bakıldığında 1990'lı yıllar küreselleşmenin yaşandığı, sosyalist ekonomilerin piyasa ekonomisine dönüştüğü, bilgi-iletişim teknolojilerinin hızla geliştiği, siyasi ve finansal krizlerin sıklıkla yaşandığı yıllardır. Özellikle 1990-1994'te Meksika, 1997'de Doğu Asya, 1998'de Rusya, 1999'da Brezilya'da yaşanan uluslararası finansal krizler IMF'ye güçlü bir arabuluculuk rolü vermiştir. Bu çerçevede IMF anlaşma yaptığı ülkelerle yürüttüğü istikrar programlarının başarısı için; politik istikrar, kararlılık, şeffaflık, kamuoyu iletişimi, planların bütünselliği, planların belirlenen süreçte tamamlanması, politik süreçlerden etkilenilmemesi gibi kriterler getirmektedir (Dinç ve Nesil, 2015: 65). Ancak bu kriterler yerine getirilmiş olsa dahi devletçi ve karma ekonomi politikalarının

uygulandığı Türkiye gibi ülkelerde halkın devletin ekonomideki rolüne ilişkin beklentileri istikrar programlarının başarısını etkileyebilmektedir.

Türkiye'nin İMF ile ilişkileri 11 Mart 1947'de Türkiye'nin IMF ye üye olmasıyla başlamıştır. Türkiye 1990 yılından itibaren sermaye hareketlerinin serbest bırakıldığı ülke statüsündedir. IMF ile Türkiye arasında şimdiye kadar 19 anlaşma yapılmıştır. Türkiye söz konusu anlaşmalardan önce de Fondan destek almıştır. İlk Stand-by anlaşması 01 Ocak 1961 tarihinde yapılmıştır. Bu dönem, Türkiye'nin ekonomik istikrar aradığı ve planlı döneme geçtiği yıllardır. Nitekim Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 1963 yılında yürürlüğe girmiş ve aynı dönemde AB ile Ankara Anlaşması imzalanmıştır. 1971-1978 yılları arasında IMF ile herhangi bir anlaşma imzalanmamıştır. Ancak 1970'li yıllardaki petrol krizinin Türkiye'yi de etkilemesi ve başlangıçta yüksek işçi döviz girişi ile yapılan ödemelerin yetersiz kalması sonucunda Türkiye 1977 yılı ortalarında Cumhuriyet tarihinin en önemli dış ödeme kriziyle karşı karşıya kalmıştır (Dinç ve Nesil, 2015: 66). 1979 yılında IMF ile yapılan Stand-by anlaşması ile Türkiye serbest piyasa mekanizmasının uygulanmasına ilişkin politikalara işlerlik kazandırmış ve IMF'nin ortaya koyduğu yapısal düzenleme koşullarını kabul etmiştir. 24 Ocak Kararlarının uygulandığı 1980–1988 yılları arası dönem ise ticari liberalizasyonun ve mal ve hizmet ticaretindeki serbestleşmenin yerleştirilmeye çalışıldığı dönemdir. 1989 sonrası süreç sermayenin serbest dolaşımının önündeki engellerin kaldırmasına ilişkin düzenlemeleri içermektedir (Kutun, 2007: 119). 1990'ların sonu ve devamındaki yıllarda ise Türkiye'nin IMF ile ilişkileri “Güçlü Ekonomiye Geçiş” programı kapsamında alınan önlemlerle devam etmektedir (Kutun, 2007: 121). Sonuç olarak IMF ile ilişkilerde küreselleşme sürecinde ekonomik büyümenin ve etkin rekabetin sadece piyasa mekanizması ile gerçekleştirilebileceği savunulmakta ve kamu yönetiminin de bu mekanizma ile uyumlu olacak şekilde yapılandırılması öngörülmektedir.

6.3.2. Yapısal Uyum Politikaları: Dünya Bankası

IMF'yle birlikte 1944 yılında Bretton Woods anlaşmasıyla kurulan Dünya Bankası İkinci Dünya Savaşı sonrasında ülkelerin yeniden yapılanmalarına ve kalkınmalarına yardımcı olmak amacıyla kurulmuştur. Dünya Bankasının kuruluş amacı; savaşta yıkıma uğramış veya az gelişmiş üye ülkelere uzun vadeli (35-50 yıllık) krediler sağlayarak gelişmiş ülkelerin mali olanaklarını gelişme yolundaki ülkelere

kanalize etmek ve dünya genelinde yaşam kalitesini yükselerek fakirliği azaltmaktır (Öztürk, 2006: 36).

Türkiye Dünya Bankasına 1947 yılında üye olmuştur. Dünya Bankası üyeliği her ülkeye açıktır, ancak Dünya Bankasına üye olmak için öncelikle IMF'ye üye olmak gerekmektedir. Dünya Bankası, üye ülkelerle ilişkisini kamu kesimi üzerinden kurar. Bunun iki nedeni vardır birincisi kurum sadece üye ülke hükümetine veya hükümet garantisi altında bir kamu kurumuna borç verebilir. İkincisi ise kurumun çalışmalarını yürütmek için ihtiyaç duyduğu bilgi ve belgelerin çoğu kamu kurumlarının elinde bulunmaktadır. Üye ülkeler de kurumla ilişkilerini Hazine, Merkez Bankası gibi üst düzey kurumlar aracılığıyla yürütürler (Öztürk, 2006: 44).

Dünya Bankasına üye olan ülkelerin “üye olma amaçları” gelişmişlik düzeylerine göre farklılaşmaktadır. Az gelişmiş ülkeler, kalkınmaları için ihtiyaç duydukları finansman desteğinin sağlanması amacıyla üye olurken; gelişmiş ülkeler hem Dünya Bankası yönetiminde sahip oldukları oy güçleri aracılığıyla dünya politikasında belirleyici olmayı hem de kurumun finansmanının sağladığı yatırım projelerinin uygulanmasında kendi şirketlerinin iş almasını amaçladıkları için üye olmaktadır (Öztürk, 2006: 44).

Günümüzde Dünya Bankasının kalkınma tarifi, herhangi bir yatırım projesini finanse etmenin ötesine geçerek, ekonomik, sosyal ve toplumsal yapının tümünün dönüştürülmesini esas almaktadır. Bu nedenle Dünya Bankası başlangıçta sadece gelişmekte olan ülkelerin kalkınma hedeflerine ulaşmaları için kredi sağlarken; günümüzde toplumsal yapıları öngörülen kalkınma modeli çerçevesinde değiştirecek programlara yönelmiştir. Bu kapsamda geleneksel proje kredisi anlaşmalarının yanı sıra özellikle 1980 sonrasında, az gelişmiş ülke hükümetleriyle “Yapısal Uyarlanma Kredisi Anlaşmaları” ile “Sektörel Uyarlanma Kredisi Anlaşmaları” imzalamaktadır (Öztürk, 2006: 51).

Dünya Bankası hem bir kalkınma kurumu hem de bir mali kurumdur. Bu nedenle kredilendireceği her proje önemlidir. Buna göre, proje kredilerinin ekonomik kalkınmayı hedefleyen krediler olmasından dolayı bu krediler ekonomik yönden gelişmiş ülkelere değil, gelişmekte olan ülkelere verilmektedir (Öztürk, 2006: 52). Proje kredileri, alt yapı yatırımlarından sanayi yatırımlarına, sağlık hizmetlerinden eğitime kadar çeşitli sektörlere açılabilir (Öztürk, 2006: 52).

1980’li yıllardan sonra Dünya Bankası gelişmekte olan ülkelere kullandırđıđı geleneksel yatırım kredilerinden başka, taraf ülkelerin ulusal iktisat politikalarından kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına kadar uzanan geniş bir yelpazeye sahip yapısal veya sektörel uyarlama kredileri de kullandırmaya başlamıştır. IMF’nin Stand-by anlaşmalarına benzeyen yapısal uyarlanma kredisi anlaşmaları kredi alan ülkelerin herhangi bir yatırımının finansmanını sağlamaya yönelik değil o ülkenin uyarlanması istenen sisteme dönüşümüne yönelik bir kredidir. Kredi alan ülkelerin genellikle zayıf oldukları göz önüne alındığında bu ülkelerin dünya ile entegrasyonu çerçevesinde kendilerine biçilen yere itiraz etmeleri pek de mümkün değildir (ztrk, 2006: 53). Bu nedenle yapısal uyarlama kredileri bu noktada oldukça eleştirilmektedir.

1970’lerde yaşanan ekonomik kriz Dünya Bankası ile IMF’yi birbirine yaklaştırmış ve bu iki kurum arasındaki ayırım belirsizleşmeye başlamıştır (Acar, 2016: 153). Özellikle 1980’lerden sonra IMF döviz kurlarının istikrarlı hale gelmesini kolaylaştırmak ve ülkelerin kendilerini finansal dalgalanmalara karşı korumalarına yardım etmek yerine önceliği sermaye akışı ve spekülatif kr arayışı önündeki engelleri kaldırmaya vermiştir. Dünya Bankası ise yoksul yerel halkın ekonomilerini geliştirmelerine yönelik yatırımları kolaylaştıracak yerde IMF’nin bir aracına dönüşmüştür (Gngen, 2013: 127). Oysa başlangıçta IMF para ve maliye politikaları aracılığıyla makroekonomik istikrarın korunmasını, Dünya Bankası ise yoksulluğın azaltılması gibi toplumsal amaçları taşıymaktaydı. Ancak 1980’li yıllardan sonra Dünya Bankası yol, baraj, ulaşım gibi projelere kredi vermekten öteye geçerek yapısal uyum kredileri adı altında mali alanın da ötesinde eğitim sağlık, ulaşım, turizm gibi alanların da neoliberal politikalar çerçevesinde işlemesi gerektiğini belirtmiştir (Acar, 2016: 153; Din ve Nesil, 2015: 66; Gngen, 2013: 127). Bu kapsamda Türkiye’de 24 Ocak kararlarıyla başlayan süreçle birlikte her alanda ekonomik serbestleşme öngörülerek yapısal uyum reformları aracılığıyla dünya ile bütünleşme sürecine girilmiştir.

Küreselleşme surecinde yapısal uyum programlarının hayata geçirilmesi özellikle gelişmekte olan ülkelerin küreselleşme sürecine uyum sağlayabilmeleri açısından önemlidir. Türk kamu yönetiminde yeniden yapılandırma sürecine 1979 Stand-by anlaşması ve Dünya Bankası ile imzalan 1984 yılına kadar süren 5 ayrı yapısal uyum kredisi ile başlanmıştır. Bu anlaşmalar KİT’lerin tasfiyesi, enerji sektöründe zelleştirme, mali sermayenin küresel ilişkilerinin düzenlenmesi, tarım

sektöründe gübre tohum ilaç makine gibi girdilerde devlet tekelinin karılması vb. şeklindedir (Kutun, 2007: 123). 2000’li yıllara gelindiğinde ise Dünya Bankası “devlet reformu”nu düzenlemeye yönelik Türkiye’ye verilen en yüksek tutarlı kredi olma özelliğini taşıyan 2002 tarihli “Program Amaçlı Mali ve Kamu Yönetimi Uyarlama Kredisi”ni açmıştır. Kredinin önemli bir kısmı merkezi yönetim, hukuk, adalet, kamu yönetişimi gibi konularda yapılacak reformlara; kalan kısmı ise kamu yönetiminin örgütlenmesi ve kamu personel rejimi reformuna ilişkin çalışmalara ayrılmıştır (Kutun, 2007: 123). Sonuç olarak Dünya Bankası devletler ve devlet politikaları üzerine yoğunlaşmaktadır. 1980’lerde minimal devlet anlayışı ile devletin ekonomideki işlevi sınırlandırılırken 1980 sonrasında devlet bizatihi piyasanın işlemlerinden sorumlu tutulmuştur. Böylece neoliberal politikaların devlet tarafından da desteklenmesi sağlanmıştır.

6.3.3. Düzenleyici Etki: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı

Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD), 1947-1960 yılları arasında faaliyette bulunan Avrupa İktisadî İşbirliği Teşkilâtı (OEEC)’nin yerine kurulmuş olan uluslararası bir kuruluştur. İkinci Dünya Savaşı sonrasında yıkıma uğrayan Batı Avrupa ekonomilerinin onarımı amacıyla ABD tarafından yapılan Marshall yardımlarının dağıtımına yardımcı olmak üzere kurulan OEEC’nin zamanla Batı Avrupa’nın güçlenmesiyle işlevsiz hale gelmesi sonucunda 14 Aralık 1960 tarihinde Paris Sözleşmesiyle kurulan OECD, resmi faaliyetlerine 30 Eylül 1961 tarihinde başlamıştır (T.C. Dışişleri Bakanlığı, 2022b; OECD, 2022).

OECD’nin, Türkiye’nin de aralarında bulunduğu 20 kurucu üyesi bulunmaktadır. Bugün itibariyle OECD’nin 38 üyesi vardır. Ancak OECD kendisine üye olmayan ülkelerle de çalışmaktadır (OECD, 2022).

OECD’nin çalışma alanı gıda, çevre, göç, biyoteknoloji, tarım, hayvancılık, ticaret, ekonomi, eğitim, sağlık, yönetim, enerji, maliye, yatırım, teknoloji, işgücü, sanayi gibi birçok sektörü kapsamaktadır (T.C. Dışişleri Bakanlığı, 2022b). Bu kapsamda dünya ekonomisinin yaklaşık dörtte üçünü üreten ülkelerin forumu olarak OECD (T.C. Dışişleri Bakanlığı, 2022b) hükümetlere esnek, kapsayıcı ve sürdürülebilir büyümeyi destekleyen politikalar konusunda tavsiyelerde bulunarak dünya çapında daha fazla refah sağlamayı amaçlamaktadır. Yine OECD G7 ve G20 ile yakın işbirliği halinde çalışarak kanıta dayalı politika analizi ve tavsiyeler,

standartlar ve küresel politika ağları aracılığıyla reformların ve küresel zorluklara yönelik çok taraflı çözümlerin geliştirilmesine yardımcı olmaktadır (OECD, 2022). OECD küresel işbirliğine ilişkin önümüzdeki on yıllık vizyonunu şu şekilde belirtmektedir:

“Bu yıl biz Üyeler, Avrupa Birliği'nin tam katılımıyla OECD'nin kuruluşunun 60. yıl dönümünü kutluyoruz. Bireysel özgürlüğün korunmasına, demokrasi değerlerine, hukukun üstünlüğüne ve insan haklarının savunulmasına kendini adanmış, benzer düşüncelere sahip bir topluluk oluşturuyoruz. Açık ve şeffaf piyasa ekonomisi ilkelerine inanıyoruz. Sözleşmemizin rehberliğinde, gezegenimizi korurken sürdürülebilir ekonomik büyüme ve istihdamı sürdüreceğiz. Ortak çabamız, yoksulluğu sona erdirmek, eşitsizliklerle mücadele etmek ve kimseyi geride bırakmamaktır. OECD içindeki ve dışındaki herkesin yaşamlarını ve beklentilerini iyileştirmek istiyoruz. Küresel bir yol gösterici olarak OECD bu nedenle daha güçlü, daha sürdürülebilir ve daha kapsayıcı ekonomiler oluşturmak için yenilikçi politikalar ve standartlar oluşturmaya yardımcı olan kanıta dayalı analizler geliştirmeye devam edecektir” (OECD, 2022).

Görüldüğü üzere OECD'nin önümüzdeki 10 yıllık vizyon hedeflerinde ortak standartlara dayanan küresel bir kamu yönetiminin oluşturulması amaçlanmaktadır. Bu çerçevede demokrasi, insan hakları hukukun üstünlüğü, katılım, şeffaflık, sürdürülebilirlik, piyasa ekonomisi gibi liberal ilkeler temel alınmıştır.

OECD'nin bünyesinde olup, Türk kamu yönetiminin çeşitli kuruluşlar aracılığıyla işbirliği geliştirdiği uluslararası kurumlar da vardır. Bu kapsamda Uluslararası Enerji Ajansı (UEA) ve Nükleer Enerji Ajansı (NEA) OECD bünyesinde yer alan iki önemli kuruluştur. Ülkemiz, 1974 yılında kurulan UEA'nın kurucu üyesidir. Üye ülkelere petrol stoku bulundurma zorunluluğu getiren bu kuruluşun amacı petrol piyasasında yer alabilecek krizlere karşı hazırlıklı olmak ve üye ülkeler arasındaki dayanışmayı artırarak enerji güvenliğini sağlamaktır. NEA ise üye ülkelerin nükleer enerji üretimlerinin barışçı amaçlarla geliştirilmesini amaçlamakta ve nükleer alanda üye ülkelerce verilen kararların uyumlaştırılmasına çalışmaktadır. Yine OECD'nin bünyesinde faaliyet gösteren İşçi Sendikaları Danışma Komitesi (TUAC) ve İşveren ve Sanayi Danışma Komitesi (BIAC) iş ve işveren çevreleri ile OECD arasında eşgüdümü sağlamak amacıyla kurulmuş komitelerdir. Ülkemizden Türk-İş TUAC'a, Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB), Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK) ve Türk Sanayicileri ve İş İnsanları Derneği (TÜSİAD) da

BIAC’a üyedir (T.C. Dışışleri Bakanlığı, 2022b). Bu kuruluşlar ilgili sektörde Türk kamu yönetiminin gelişmesi üzerinde etkilidirler.

OECD uluslararası bir kurum olmasına karşın yürüttüğü politikalarla ulusal kamu yönetimlerini dünya standartları ile uyumlaştırıcı bir etkiye sahiptir (Kutun, 2007: 130-131). Bu kapsamda OECD’nin uluslararası alanda bazı düzenleyici inisiyatifler aldığı görülmektedir. “Uluslararası Ticari İşlemlerde Rüşvetin Önlenmesi”, uyuşturucu ve silah kaçakçılığı başta olmak üzere uluslararası örgütsel suçların ve bunlardan kaynaklanan gelirlerin önlenmesi için “Kara Para Aklanmasının Önlenmesi Mali Eylem Grubu” ve ulusal ve uluslararası şirketlerin yönetimine yönelik geliştirilen “kurumsal yönetim ilkeleri” bu çalışmalardan bir kaçıdır. OECD sahip olduğu geniş görev alanının getirdiği tecrübe ve birikimle ilgili alanda önemli bir bilgi merkezi ve forum olma işlevine sahiptir. (T.C. Dışışleri Bakanlığı, 2022b; OECD, 2022). Bu nedenle OECD’nin, görev alanı çerçevesinde yürüttüğü her politika ve geliştirdiği her düzenleme ulusal kamu politikalarını etkileyip dönüştürerek ilgili alanda uluslararası bir standardın oluşmasını sağlamaktadır.

Günümüzde küreselleşmenin de getirdiği rekabet ortamında sürdürülebilirlik hem kamu hem özel sektör işletmelerinin en temel sorunudur. Bu kapsamda “kurumsal yönetim” bütün ülkelerin temel sorundur. Esasen 1930’lardan itibaren önem kazanan bu kavrama ilişkin dünya çapında en kapsamlı çalışmayı OECD yapmıştır. Öte yandan kurumsal yönetim alanında yapılan çalışmalar tek bir kurumsal yönetim ilkesi modelinin olamayacağını göstermektedir. Bu ilkeler ülke şartlarına göre değişmektedir. Bu ortaya çıkan ilke ve kurallar içerisinde en yaygın olarak destek bulan ve uygulanan ilkeler ise OECD tarafından 1999 yılında hazırlanan ve 2004 yılında revize edilen ilkelerdir (Onbulak, 2017: 114). Bu ilkeler kısaca; hissedarların hakları, hissedarların adil muamele görmesi, kurumsal yönetimde doğrudan çıkar sahiplerinin rolü, kamuoyuna açıklama yapma ve şeffaflık ve yönetim kurulunun sorumlulukları şeklinde beş başlık altında sınıflandırılabilir (T.C. Dışışleri Bakanlığı, 2022b; Onbulak, 2017: 14-115). Bu ilkeler ülke düzenlemelerine referans olmaları bakımından önemlidir. Bu kapsamda OECD’nin Kamu Yönetimi Komisyonu (PUMA), devlet ve kamu yönetiminin piyasa odaklı işlemesi gerektiğini *savunarak hesap verebilirlik, şeffaflık, yeterlilik ve etkinlik, sorumluluk, yetki devri, uzak görüşlülük ve yasaların üstünlüğü* ilkelerini öne sürmektedir.

Sonuç olarak genel itibariyle değerlendirildiğinde OECD neoliberal felsefenin tüm dünyada hâkim olabilmesi için teorik arka planın yaygınlaştırılmasına çalışan bir kurumdur. Bu çerçevede OECD ve PUMA liberal ekonomik yapılanmanın sağlanabilmesi için (Acar, 2016: 154) devlet ve kamu yönetimi örgütlenmesinin minimal devlet yapılanmasına elverecek şekilde olması gerektiğini savunurlar.

6.3.4. Ticari Bütünleşme: Dünya Ticaret Örgütü

Dünya ticareti ve yatırımlar sistemi çok taraflı anlaşmalara ilk kez İkinci Dünya Savaşından sonra konu olmuştur (Kıyan ve Yüksel, 2011: 26) Bu dönemde Bretton Woods anlaşmaları savaş sonrası uluslararası ekonomik düzene damgasını vurmuştur. IMF, Dünya Bankası ve GATT ise savaş ekonomisinden serbest piyasa ekonomisine geçişi sağlayan kurumsal yapılar olmuştur (Göngen, 2013: 128; Orhan ve Güllü, 2008: 214).

GATT uluslararası ticareti haklar ve sorumluluklar açısından düzenleyen bir anlaşmadır. Çoğunluğu Güney ülkelerinden oluşan 23 ülkenin 1947 de imzaladığı bir anlaşma ile kurulmuş ve 1 Ocak 1948 de yürürlüğe girmiştir. GATT'ın kuruluş amacı gümrük vergilerini, tarife dışı engelleri ve tercihli anlaşmaları azaltarak, uluslararası ticaretin önündeki engelleri kaldırmak ve uluslararası ticareti kolaylaştırmaktır (Orhan ve Güllü, 2008: 215). GATT dünya mal ticaretine hukuki bir çerçeve kazandırmıştır. Ancak GATT'ın imzalanmasından sonraki süreçte çok taraflı ticaret anlaşmaları, mal ticaretinden hizmetler, fikri ve sınaî mülkiyet hakları ve yatırımcı hakları alanına doğru genişlemeye başlamıştır. Bu gelişmelerin bir sonucu olarak 1986'dan 1993'e kadar geçen sürede Uruguay müzakereleri yürütülmüş ve 15 Nisan 1995'de Fas'ın Marakeş kentinde imzalanan ve 1 Ocak 1995'te yürürlüğe giren anlaşma ile Dünya Ticaret örgütü (DTÖ) kurulmuştur (Göngen, 2013: 128; Kıyan ve Yüksel, 2011: 26). GATT 123 üyesiyle birlikte DTÖ'ye dönüşmüş (Orhan ve Güllü, 2008: 215) ve Türkiye de DTÖ'ye kurulur kurulmaz üye olmuştur (Kıyan ve Yüksel, 2011: 40).

DTÖ'nün kurulması GATT'ı ortadan kaldırmamıştır. Aksine güncellenerek kurucu bir anlaşma olarak varlığını sürdürmüştür. DTÖ ile birlikte, GATT eliyle mal ticareti, GATS (Hizmet Ticareti Genel Anlaşması) eliyle hizmet ticareti, TRIPS (Ticaretile İlişkili Fikri Mülkiyet Hakları) eliyle de fikri mülkiyet ticareti kapsamlı bir hukuksal çerçeveye oturtulmuştur (Kıyan ve Yüksel, 2011: 40). Bu bağlamda GATT

ve DTÖ'nün dünya ticaretinin küreselleşmesindeki rolü kısaca şöyle özetlenebilir (Orhan ve Güllü, 2008: 215):

- DTÖ tam anlamıyla uluslararası bir kuruluş olmasına karşın GATT adından da anlaşılacağı gibi sadece bir anlaşmadır.
- DTÖ sanayi malları hammaddeler, tarım ürünleri, hizmetler, fikri mülkiyet hakları uluslararası standartlar gibi dünya ticaretini ilgilendiren konuların tümünü düzenlemeyi amaç edinirken GATT sadece *mal ticareti* tarifeleriyle sınırlıdır.
- DTÖ dünya ticaretini düzenlemek için ülkelerin iç sınırlarında olan sübvansiyonlar, bazı sektöre ve üretim alanlarına yönelik karşılıksız yardımlar gibi *içsel* konuları ele alırken GATT gümrük vergisi ya da kotalar gibi ülke sınırlarının dışını düzenleyen *dışsal* sorunları ele almaktadır.

DTÖ'nün çalışma alanlarından biri olan GATS sadece hizmetler alanındaki düzenlemelerle ilgilenmektedir. GATS uluslararası hizmet ticaretine ilişkin temel kavram kural ve ilkeleri belirleyen ilk çok taraflı anlaşmadır (Kıyan ve Yüksel, 2011: 28-31).

Bugün, DTÖ tarafından yürütülen çalışmaların çoğunluğu Uruguay müzakerelerine dayanmaktadır (Göngen, 2013: 129; Kıyan ve Yüksel, 2011: 26; Orhan ve Güllü, 2008: 215). Uruguay raundunda alınan *tarım, sınai ürünler, dokuma, giyim sektörü ve entelektüel alanlara* ilişkin kararlar dünya ticaretini serbestleştirmekten çok çevre ülkelerin kazançlarını ortadan kaldırmaya yönelik olmuştur (Göngen, 2013: 129; Wallach ve Sforza, 2002: 2). Şöyle ki tarım ürünlerine getirilen ihracata yönelik destek indirimiyle az gelişmiş bir ülkenin ürettiği yerli bir üründe %40'a varan bir gümrük vergisi indiriminden yararlanması mümkündür, ancak azgelişmiş ülkelerin aksine gelişmiş ülkeler sahip oldukları biyoteknoloji ile her türlü çevre koşullarına dayanıklı bir tarımsal gıda ürünü üretebilmektedir. Bu da ekonomisi tarıma dayalı olan az gelişmiş ülkelerin pazarda rekabet edebilme gücünü azaltmaktadır. Dolayısıyla az gelişmiş ülkeler bu teknolojiye yoksun oldukları için gümrük vergisi indirimine tabii olsalar bile üretimin kalitesini etkileyen bu teknolojik farktan dolayı pazar dışı kalabilmektedirler.

Benzer şekilde patent ve telif hakları gibi entelektüel hakların korunmasına ilişkin düzenlemeler de ticaretin az gelişmiş ülkeler aleyhine daralmasına neden

olmuştur. Bilgisayar programlarının 50 yıl, patent ve telif haklarının 10-30 yıl sürelerle korunmaya alınması teknolojiyi yaratan ülkelerin bu konuda bir tekel üretmelerine ve yüksek fiyatlı ürünlerin oluşmasına neden olmaktadır. Bu durum az gelişmiş ülkeleri ticarete devre dışı bıraktığı gibi aynı zamanda yüksek fiyatlı ürünler kullanmak durumunda da bırakmıştır (Göngen, 2013: 129). Öte yandan patent sürelerinin neredeyse aktif çalışma hayatında bulunan bir kişinin çalışma yaşamına denk gelecek sürede uzun tutulması ve kişilerin *patent* engeliyle sınırlandırılmaları ne yönetim ne de işletme mantığıyla açıklanabilir.

Sonuç olarak Uruguay görüşmeleriyle işçi hakları gibi temel konular devre dışı bırakılarak tekelci şirketlerin haklarını koruyacak fikri mülkiyet hakları gibi ticari düzenlemeler getirilmiş ve bu şirketlerin herhangi bir ülkede herhangi bir sektöre koşulsuz olarak sermaye yatırımı yapma hakkı güçlendirilmiştir (Wallach ve Sforza, 2002: 2). Uruguay kararları ile tarımsal ürünlerin ihracatını artırmak için getirilen destek indirimi ile patent haklarına ilişkin koruyucu düzenlemeler birlikte değerlendirildiğinde ise yapılan bu düzenlemelerin piyasaların liberalleşmesi sürecinde merkez ülkelerin lehine işletilen bilinçli bir süreç olduğu (Göngen, 2013: 128) değerlendirilmektedir. Zira az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin gücü tarıma; gelişmiş ülkelerin gücü ise teknoloji ve patent haklarına dayanmaktadır.

DTÖ 2001 yılında kalkınma için Doha Programını kabul etmiş ve bu tarihten itibaren yeni müzakereleri gündemine almıştır. (Orhan ve Güllü, 2008: 215). DTÖ'nün işleyişine ilişkin bir eleştiri de onun uluslararası ölçekte bir merkezileşmeye yol açtığı yönündedir (Wallach ve Sforza, 2002: 2). Bu görüşün savunucuları özellikle ekonomik ve ticari alanda kritik karar alma mekanizmalarının DTÖ gibi uluslar üstü bir kuruluşa verilmesinin yerelde devleti ciddi anlamda *yetkisizleştireceğine* vurgu yapılmaktadır (Brodie, 2004: 1; Wallach ve Sforza, 2002: 3).

Sonuç olarak küresel ölçekte yoksulluğu azaltmak, eşitlik ve refahı artırmak, savaş sonrası yıkımın etkilerini ortadan kaldırmak ve bu amaçla piyasa ekonomisi sistemine geçişi hızlandırmak için oluşturulan IMF, Dünya Bankası ve DTÖ gibi kuruluşların başlangıçtaki amaçlarına ulaştıklarını söylemek güçtür (Göngen, 2013: 132; Orhan ve Güllü, 2008: 223). Bu durum ancak gelişmiş merkez kuzey ülkelerinin geri kalmış çevre güney ülkelere pazarlarını açmaları ve onların ürettikleri pamuk, şeker gibi tarımsal yerel ürünlerine sübvansiyonlarını kaldırmaları ile mümkün

olabilir. Ayrıca BM Güvenlik Konseyi gibi uluslararası örgütlerin yeniden yapılandırılması da bu sürecin iyileştirilmesinde etkili olacaktır. Dünya Bankasında kararların %45'inin en zengin yedi ülke; IMF'deki kararların %45'inin dünyadaki beş büyük ekonomi tarafından alınmasına karşın, Afrika'da açlık tehlikesi yaşayan 20'nin üzerindeki ülkenin bu kararların alınmasındaki %1'lik paya sahip olması (Orhan ve Güllü, 2008: 222-223), bu kurumların savunmakta olduğu küresel ölçekte yoksulluğun azaltılması, eşitlik ve refahın sağlanması (Acar, 2016: 153; Dinç ve Nesil, 2015: 66; Göngen, 2013: 127; OECD, 2022: 1; Orhan ve Güllü, 2008: 222; Öztürk, 2006: 36) hedefine neden ulaşamadığı hakkında bir bilgi vermektedir. Dünya Bankasının baş ekonomisti olan Stiglitz de dünyayı olumsuz etkileyen finansal sorunlarla mücadele etmek için kurulmuş olan IMF'nin, yoksulluğu bitirmek amacıyla kurulan Dünya Bankasının ve bu esaslar üzerine kurulan DTÖ'nün gelinen süreçte başarısız olduklarını belirtmektedir. IMF'nin kurulduğu günden beri yüzden fazla ülkede ekonomik krizin meydana geldiğini, dahası, IMF'in dayattığı vakitsiz liberalleşme politikalarının küresel istikrarsızlıkta payı olduğunu belirten Stiglitz, krize giren bir ülke için IMF politikalarının özellikle o ülkelerin yoksulları için işi daha da zorlaştırdığını belirtmektedir (Göngen, 2013: 132). Bu eleştirilere karşın bugün itibarıyla DTÖ'nün 164 üyesi bulunmaktadır (WTO, 2022: 1). Bu durum göstermektedir ki uluslararası ticaret sistemine ve küresel ekonomiye uyum sağlamak dünya ülkeleri açısından da tercih edilen bir durumdur. Zira sistemin dışında kalıp marjinalize olmaktansa sistemin içinde yer almak daha fazla yarar sağlamaktadır. Ayrıca karşılıklı mutabakat esasına göre çalışan DTÖ'de en küçük ülkenin dahi milli çıkarları söz konusu olduğunda sistemi bloke etme hakkı bulunmaktadır (T.C. Dışişleri Bakanlığı, 2022a: 1).

6.3.5. Siyasal, Ekonomik ve Yönetmel Bütünleşme: Avrupa Birliği

Küresel ve bölgesel dinamiklerin Türk kamu yönetimine olan etkisi değerlendirildiğinde Avrupa Birliği'nin (AB) Türk kamu yönetimi üzerinde özellikle önemli bir etkiye sahip olduğunu söylemek mümkündür. Nitekim AB ile ilişkiler Türk kamu yönetiminde yeniden yapılanmanın kaynağını oluşturduğu gibi Türk kamu yönetiminin küreselleşme çabalarına da bir yanıt oluşturmaktadır (Ökmen ve Canan, 2009: 140).

Tarihsel gelişim olarak AB; İkinci Dünya Savaşından sonra, dünya barışının tekrar tehlikeye düşmesini önlemek amacıyla savaş sanayinin hammaddesini oluşturan kömür ve çelik üretiminin kontrolünün uluslararası bir kuruluşa devredilmesini öngören Paris Anlaşmasıyla Almanya, Fransa, İtalya, Belçika, Hollanda ve Lüksemburg devletlerinin katılımıyla 1951 yılında “Avrupa Kömür Çelik Topluluğu” olarak kurulmuştur. Aynı ülkeler 1957 yılında Roma anlaşmasıyla Avrupa Atomik Enerji Topluluğuyla Avrupa Ekonomik Topluluğunu (AET) kurmuşlardır. AET çatısı altında birleşen bu üç kuruluş Avrupa’da tek bir pazar kurmayı ve sınırsız tek bir Avrupa yaratmayı amaçlamıştır (Ökmen ve Canan, 2009: 141). Topluluk, üye ülkeler genelinde ekonomik faaliyetlerin uyumlu ve dengeli gelişiminin sağlanması, çevreye saygılı bir şekilde sürdürülebilir bir kalkınmanın ve enflasyonsuz bir büyümenin gerçekleştirilmesi, istihdam ve sosyal kalkınmanın teşvik edilerek yüksek derecede ekonomik performansın sağlanması ile üye devletler arasında koruma, yaşam standardının yükseltilmesi ve ekonomik ve sosyal açıdan uyum ve dayanışmanın sağlanması gibi ilkeleri hedeflemiştir (Moss, 1996: 1).

Türkiye AET’ye kayıtlamak için 31 Temmuz 1959 tarihinde başvuruda bulunmuş bu başvuru 12 Eylül 1963 tarihinde imzalanan *Ankara Antlaşmasıyla* üyelik koşulları gerçekleşinceye kadar geçerli olacak bir ortaklık rejimi çerçevesinde kabul edilmiştir. Temelde “ekonomik alan” yaratmayı amaçlayan bu anlaşma malların, hizmetlerin, sermayenin, işçilerin, hizmetlerin ve kişilerin ortak bir rekabet düzeni çerçevesinde serbestçe dolaşabileceği bir alan yaratmayı; bunun yanında tarım, ulaştırma, rekabet, vergilendirme, mevzuat ve ekonomi politikalarının uyumlaştırılması gibi konularda düzenlemeler geliştirmeyi içermiştir. Bu süreç, Türkiye ile AET arasındaki ilişkilerin artırılarak, ekonomik ve siyasi bütünleşmeye giden bir süreç olarak düşünülmüştür.

1 Ocak 1973 tarihinde AET ile *Katma Protokol* imzalanmış ve bu protokolle Türkiye ile AET arasında gümrük birliğine geçilmesine ilişkin hususlar düzenlenmiştir. Katma Protokol Ankara Anlaşmasına paralel olmakla birlikte daha kapsayıcı ve ayrıntılı düzenlemeler içermektedir. Türkiye’nin 14 Nisan 1987 de tam üyelik başvurusuna ise Komisyonun 18 Aralık 1989 tarihli cevabında; Türkiye’nin üyelik ehliyetini taşıdığı ancak Birliğin öncelikle kendi içinde bir bütünleşme sürecini tamamlaması gerektiği belirtilerek; bu sürede Türkiye’nin de AB ile gümrük birliği

sürecini tamamlaması gerektiği vurgulanmıştır. 10-11 Aralık 1999 *Helsinki Zirvesinde* ise Türkiye'nin AB'ye aday ülke olarak kabul edilmesi Türkiye-AB ilişkilerinde yeni bir açılım yaratmıştır.

08 Mart 2001'de Türkiye'nin Kopenhag kriterlerine uyum sağlaması için yapılması gerekenlerin sıralandığı *Katılım Ortaklığı Belgesi* kabul edilmiştir. Bu belge Türkiye -AB ilişkilerini anlamak bakımından Ankara Anlaşmasıyla beraber temel nitelikteki iki metinden biridir. Türkiye Katılım Ortaklığı Belgesi'nde yer alan önceliklerin hayata geçirilmesini amaçlayan bir ulusal programı 19 Mart 2001 tarihinde kabul etmiştir. Bu programa göre Türkiye'de insan hakları ve temel özgürlükler alanında hukuki, idari ve siyasi reformlar yapılmış, düşünce ve ifade özgürlüğünün genişletilmesi vb. konularda önemli reformlar gerçekleştirilmiştir (Ökmen ve Canan, 2009: 142).

Ayrıca Türkiye-AB ilişkilerinde Ekim 2005'te katılım müzakerelerinin açılması, Türkiye'nin yerine getirmesi gereken kısa ve orta vade önceliklerini belirleyen Gözden Geçirilmiş Katılım Ortaklığı Belgesi'nin Ocak 2006'da kabul edilmesi, Ekim 2006'da katılım sürecinin ilk aşaması olan müktesebatın analitik incelemesinin tamamlanması (Bulut, 2011: 102) süreçleri önemli birer tarihsel eşik oluşturmuştur.

Avrupa Birliği'nin kamu yönetimi ile ilgili getirdiği temel çerçeve incelendiğinde ise bazı noktaların öne çıktığı görülmektedir. Bu noktada 1986 yılında imzalanan *Avrupa Tek Senedi* önemli bir anlaşmadır. Bu anlaşma ile “ulusal sınırların olmadığı bir ortam” anlayışıyla “adalet ve içişlerinde işbirliği” yaklaşımı benimsenmiştir.

1993 tarihli *Maastricht Antlaşmasıyla* üye ülkelerin siyasi sosyal ve ekonomik yönden bütünleştirilmesi amaçlanmıştır. Bu anlaşmayla “adalet ve içişlerinde işbirliği” anlayışına ek olarak “ortak dış ve güvenlik politikası” anlayışı benimsenmiştir. Temelde ekonomik hedefleri merkeze alan AB, Maastricht Antlaşmasıyla sosyal bir nitelik kazanmıştır (Moss, 1996). 1995 tarihli *Madrid Zirvesinde* uygun bir yönetsel yapının gerekliliği vurgulanarak bu kriterlere uymayan ülkelerin AB'ye kabul edilmeyeceği kararlaştırılmıştır. 1997 tarihli *Amsterdam Anlaşması* ise AB'nin kurumsal yapısının etkili hale getirilmesi için özgürlük, güvenlik ve adalet alanlarının kurulmasını öngörmektedir (Ökmen ve Canan, 2009:

148-149). Tüm bu süreçler incelendiğinde bu anlaşmalarla getirilen düzenlemelerin kamu yönetiminin çerçevesini belirlediği öte yandan bu hedeflerin de ancak etkin bir kamu yönetimi ile gerçekleştirilebileceği görülmektedir.

AB'nin kamu yönetimi konusunda herhangi bir müktesebatı bulunmamaktadır. Dolayısıyla kamu yönetimi konusunda ülkelere belli bir model ya da yapı da sunmamaktadır (Ali ve Sevinç, 2011: 2; Ökmen ve Canan, 2009: 149). Ancak AB'nin savunduğu değer ve ilkeler üye ve aday ülkelerin kamu yönetimlerine yön vermektedir. Nihayetinde her üye ülkenin bir yönetim sistemi vardır. Örneğin Fransa merkeziyetçi bir anlayışı benimserken İngiltere âdem-i merkeziyetçi bir yapıya sahiptir. Ancak üye ülkeler kamu yönetimlerindeki bu farklılıkları Birliğin ilke ve politikalarını benimsemek ve uygulamakla gidermektedirler. Yani bu süreçte önemli olan AB müktesebatının etkin ve verimli şekilde uygulanmasıdır (Ökmen ve Canan, 2009: 149). Topluluk hukukunun üye ülkelerin anayasalarının üstünde yer aldığı hususu da dikkate alındığında, milli hükümetlerin AB Bakanlar Konseyinde oy çokluğuyla dahi alınan kararları uygulamak zorunda olmaları ulusal yapıların bölgesel bir yapı olan AB'ye ne derece tabi olduklarının anlaşılması bakımından önemlidir (Şahin, 2006: 202). Siyasal açıdan ise bu durum, egemenlik anlayışının kırıldığı yerleri göstermesi bakımından dikkate değerdir.

AB'nin kamu yönetimiyle ilgili düzenlemelerinden birisi de *Avrupa Yönetmel Alanı* yaklaşımıdır. Buna göre ulusal devletlerin kendi sınırları içinde aldıkları kararlar “ortak tanıma ilkesi” gereğince diğer üye ülkeler içerisinde de geçerlilik kazanmaktadır. Bu ilkeye göre bir devletin kendi ulusal sınırları içinde aldığı kararlar sadece kendi içerisinde değil ortak bir yönetsel alanda da resmîyet kazanmaktadır. Bu noktada kamu yönetimlerinin uyumlaştırılması temel bir zorunluluk olarak ortaya çıkmaktadır (Ökmen ve Canan, 2009: 149). Zira üye ülkelerin birbirlerinin kurumlarına karşılıklı güven esasına göre işleyen AB sistemi, bu farklılıkların fazla olması durumunda siyasi ve idari açıdan önemli bir tehditle karşılaşacaktır (Ali ve Sevinç, 2011: 3). Bu noktada uyumlaştırma faaliyetleri AB'nin entegrasyona dayalı politikalarının işlerlik kazanmasında (Ökmen ve canan, 2009: 149) en önemli araçlarından birisidir. Bu bağlamda AB'nin aday ülkelerin özellikle genel idari kapasitelerinin geliştirilmesine destek sağlamak amacıyla geliştirilen *SİGMA Programı* (Orta ve Doğu Avrupa Ülkelerinde Yönetişim ve Yönetimde İyileştirme

Desteği) önemli bir yere sahiptir (Ali ve Sevinç, 2011: 3). AB ve OECD'nin 1992 yılında başlatmış olduğu *SİGMA Programı* özellikle Merkezi ve Doğu Avrupa ülkelerinin kamu yönetimi sistemlerini demokratik, etik ve hukukun üstünlüğü ilkeleri ışığında desteklemek üzere geliştirilmiştir. SİGMA Programının 1998 tarihli “Avrupa Kamu Yönetiminin İlkeleri” isimli raporunda kamu yönetimi ile ilgili olarak güvenilirlik ve öngörülebilirlik, açıklık ve şeffaflık, hesap verebilirlik, etkinlik ve etkenlik ilkelerinin altı çizilmiştir (Ökmen ve Canan, 2009: 148-151). 1992 yılında faaliyete geçen SİGMA reform programlarının dizaynı ve uygulanması, dış denetim, mali kontrol, yasal çerçeve, kamu hizmetlerinin sunumu, politika yapım süreci, koordinasyon, işbirliği, yapısal politikalar gibi süreçleri içermektedir (Ali ve Sevinç, 2011: 3). Türkiye 2004 yılı itibariyle SİGMA programını uygulamaya başlamıştır (Ali ve Sevinç, 2011: 1).

Giderek daha komplike bir hale gelen sorunların üstesinden gelmek için 2001 yılında AB Komisyonu tarafından geliştirilen *White Paper* isimli programda da SİGMA'ya benzer şekilde açıklık, katılımcılık, hesap verebilirlik, etkenlik, bütünlük, orantılılık ve yerellik ilkeleri vurgulanmış (Ökmen ve Canan, 2009: 148-151) ve kamu yönelimlerinin halka daha yakın daha şeffaf olması gerektiğine dikkat çekilmiştir.

Şüphesiz AB tüm bu düzenlemeleri gerçekleştirebilmek için üye ve aday ülkelerde de belli bir yapı ve örgütsel bir düzlemeye ihtiyaç duyar. Bu yapı ve örgütlenme AB'ye uyum sürecinin hızlanması ve etkili yürütülmesi bakımından önemlidir. Bu kapsamda AB'nin Türk kamu yönetimi içindeki örgütlenmesi değerlendirildiğinde bu sürecin 2000 öncesine göre daha istikrarlı olduğu görülmektedir. Her bakanlıkta bir AB birimi bulunmakta ve bu bakanlıklar AB'ye uyum sürecinde aktif olarak rol almaktadırlar. (Şener, 2010: 84).

AB ilişkileri bağlamında Türk kamu yönetiminin dönüşümüne etki eden faktörlerden birisi de Türkiye hakkında hazırlanan AB İlerleme Raporlarıdır. İlerleme raporları, Avrupa Birliği Komisyonunun, aday ülkelerin ‘Kopenhag Kriterlerini karşılama yönünde kaydettikleri ilerlemeyi yasama, yürütme ve yargı erkleri, sivil toplum, ekonomik sektörler ve birlik standartları temelinde düzenli olarak izledikleri yıllık raporlardır (Bulut, 2011: 97). Raporlar yönetim sistemini sadece yürütme erkiyle sınırlı tutmamakta yasama ve yargıya ilişkin süreçleri de içermektedir.

Raporların genel sistematığına bakıldığında, siyasi kriterler açısından; demokrasi, hukukun üstünlüğü, insan hakları, azınlıklara saygı, azınlıkların korunması gibi konularda kurumsal garantiler ve idari kapasite tespitine yönelik değerlendirmeler ile uluslararası yükümlülüklerle bağlılık, üye devletlerle iyi komşuluk ilişkileri ve desteklenmesi gereken alanlar üzerinde durulduğu; ekonomik kriterler açısından ise, işleyen bir piyasa ekonomisi, birlik içinde rekabet baskısı ve piyasa güçleriyle baş edebilme kapasitesi gibi konuların ele alındığı görülmektedir (Bulut, 2011: 104).

Türkiye için AB tarafından ilerleme raporu hazırlanması 15-16 Haziran 1998 tarihlerinde gerçekleştirilen Cardiff Zirvesinde kararlaştırılmıştır. Bu çerçevede Türkiye'ye ilişkin ilk rapor 4 Kasım 1998 tarihinde hazırlanmıştır. Adaylık statüsünün kazanılması ve üyelik kararlarının alınmasında hayati bir öneme sahip olan bu raporlar Avrupa Komisyonu tarafından hazırlanmaktadır. Bu raporlar aday ülkelerin katılım ortaklığı önceliklerine uyumunu sağlamada ve ulusal programları değerlendirmede temel referans kaynaklarıdır (Bulut, 2011: 103). Yine bu raporlar hukuki bağlayıcılığı olmasa da AB müktesebatının ulusal mevzuata aktarılması bakımından da önemlidir (Bulut, 2011: 103). Türkiye hakkında hazırlanan ilerleme raporlarında Türk kamu yönetiminin merkeziyetçi, bürokratik ve toplumsal aktörlerle yeterince işbirliği geliştiremeyen yapısına değinilmekte ve kamu yönetimi reformlarının da büyük oranda bu çerçevede yapılması önerilmektedir (Bulut, 2011: 122). Bu bağlamda ilerleme raporlarının sadece mevcut durumu belirlemeye yönelik bir kapasite tespitinin ötesinde, aday ülkelerin kamu yönetimlerini AB sistemiyle uyumlaştıran ve reformize eden bir nitelik taşıdığını söylemek yanlış olmayacaktır. Sonuç olarak AB'ye üyelik konusunda Türkiye her ne kadar gelişmiş bir örüntü sergilese de bu kurumların etkililiği ve işlevselliğiyle ilgili birtakım sorunlar bulunmaktadır. Bu durum kurumsal mekanizmaların işletilebilmesi için siyasi bir inisiyatifin gerekli olduğunu (Şener, 2010: 84) ortaya koymaktadır.

6.4. Küreselleşme Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Niteliksel Dönüşümü

Dünyada yaşanan hızlı değişim yönetim alanına da etki etmiş ve bu değişim yönetimde köklü değişiklikler yapmayı zorunlu kılmıştır. Yönetim alanında meydana gelen bu değişim daha çok özel sektörün işleyişine yöneltilen eleştirilerin yoğunlaşması, küreselleşme sürecinde sivil toplum anlayışının gelişmesi ve ekonomi ve yönetim teorisindeki değişikliklerin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır (Yılmaz,

2007: 1). Bütün bu değişiklikler kamu yönetiminin yapısı, işlevleri, rolü ve yönetimde kullandığı yöntem ve tekniklerin tartışılmasına sebep olmuş ve bu tartışmalar ışığında toplumun taleplerine duyarlı, katılımcılığa önem veren, şeffaf ve daha küçük ancak daha etkin bir kamu yönetimi talebi dile getirilmiştir. Bu kapsamda devletin ve onun yürütme organı olan kamu yönetiminin niteliğinde de bazı dönüşümler yaşanmıştır.

6.4.1. Yönetimde Devletin Etkinleştirilmesi Çabaları

Etkin devlete vurgu yapan ilk çalışmalar küresel sermayenin temsilcisi olan Dünya Bankasına aittir. 1989 yılında Afrika ülkeleri için neoliberal politikalar çerçevesinde “iyi yönetim” “minimal devlet”le özdeşleştirilirken; 1993’de Doğu Asya mucizesinin araştırıldığı raporda “devlet ekonomiye müdahale edebilir” denilerek, *devlete* geri dönüşe izin verilmiştir (Kilim, 2010: 57). Küresel ölçekte neoliberal politikaların sözcülüğünü üstlenen Dünya Bankası 1990’ların ortalarına kadar “minimal devlet” anlayışını savunurken; 1997 tarihli “The State in a Changing World” isimli raporunda devletin yeniden güçlendirilmesi için “etkin devlet” yaklaşımını önermiştir (Demirel, 2007: 115; Güzelsarı, 2003: 28). 1990’lı yılların sonlarında serbest piyasa ekonomisinin uygulandığı Latin Amerika, Afrika, Batı ve Orta Asya’da büyük ekonomik çöküşler yaşanırken, Doğu Asya’da devlet güdümlü ekonomilerinin başarı kazanması “yeni devletçilik” anlayışının buralardan doğmasına neden olmuştur. Japonya, Güney Kore, Tayvan, Singapur, Hongkong, Malezya, Tayland ve Endonezya gibi dönemin yükselen devletleri sert ve askerlerin ön planda olduğu otoriter yönetimlerle bu başarıya ulaşmışlardı (Kilim, 2010: 57). İşte etkin devlet anlayışı da bu otoriter devletçilik modelinin neoliberalizme eklemlenme çabasının bir ürünü olarak ortaya çıkmıştır.

Etkinlik kavramı en genel tanımlamayla “mevcut bir imkânın en yararlı şekilde kullanılması” anlamına gelmektedir. Etkinlik kavramı sonuçlarla ilgili bir ölçüt olarak herhangi bir amaca ulaşma derecesini ifade eder (Ateş ve Nohutçu, 2006: 258). Bu kapsamda etkin devlet neoliberal reformlarla atılan temeller üzerine inşa edilen *yeni bir devletçilik biçimi* olarak tanımlanabilir (Kilim, 2010: 56). Yeni devletçilik ise kalkınmayı gerçekleştirmek için devlet müdahalesinin yeniden gündeme gelmesini sağlayan bir düşünce akımıdır. Önceki devletçilikten en önemli farkı, küresel-yerel ayrımı yapılmadan sermayenin desteklenmesi ve yerel sermayeye özgü korumacılık anlayışının (Kilim, 2010: 56) değişmesidir.

Dünya Bankası 1997 tarihli raporunda etkin devleti şu şekilde tanımlamıştır: “Etkin devlet halkın daha sağlıklı ve mutlu bir yaşam sürmesi amacına yönelik mal ve hizmetler sunması ve piyasanın canlanması için gerekli kural ve kurumları oluşturmaları” anlamına gelmektedir. Etkin devlet olmaksızın ekonomik ve sosyal anlamda sürdürülebilir kalkınmanın gerçekleştirilebilmesi mümkün değildir. Etkin devlet, mal ve hizmetleri doğrudan sunarak değil, katalizör ve kolaylaştırıcı olarak büyüme ve kalkınmanın merkezindedir (Demirel, 2007: 115). Bu tanımlama ile devletin sürdürülebilir bir kalkınmada nasıl bir işlev görmesi gerektiğine ve halkının refahı için piyasanın ve ekonominin işlemesine ilişkin kural ve kanunların belirlenmesindeki anahtar rolüne vurgu yapılmaktadır.

Etkin devletin ne olduğuna ilişkin çok çeşitli tanımlamalar olmakla birlikte devleti etkin kılmaya ilişkin olarak da birçok kuram geliştirilmiştir. Bunların başlıcalarından olan *Amaca Varma Teorisi*; örgütün, organizasyonun belli bir hedefe varmasıyla ilgilidir ki bu kuram etkinlik kavramına yeterince vurgu yapmadığı ve amaç tanımlamasında ilgili taraflarca konsensüs sağlanamaması riskini taşıdığından eleştirilmektedir. *Sistem Teorisi Yaklaşımı*’na göre bir organizasyon olan devletin girdi olarak kullandığı kaynakları mal, hizmet ve kamusal eylem olarak ürettiği çıktıların kesintisiz bir süreçte gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Teoriye göre bir organizasyonun uzun ömürlülüğü etkinliğinin temelidir. *Halkın Tatmini Teorisi*’ne göre vatandaşlarının gereksinimlerini karşılayan, onların ihtiyaçlarını en iyi şekilde gideren devlet etkin devlettir. Ancak bu teori de pratikte vatandaş tatminini ölçmenin güçlüğü, çoğunluğun tatmin fikrinin abartılıp azınlığın fikrinin önemsizleştirilmesi, belli bir elit grubun ihtiyacının daha çok karşılanıp geniş halk kitlelerinin ihmal edilmesi ve teorinin sadece sonuçlar üzerine odaklanıp sürecin ihmal edilmesi nedenleriyle eleştirilmektedir. *Etkinliğin Göreceliği Teorisi*’ne göre ise etkinlik kavramı hakkında bir standart yoktur. Bu nedenle yapılan değerlendirmeler şahsi bakış açısını yansıtmaktan öteye geçmeyecektir (Ateş, 2003: 182-184).

Dünya Bankasına göre etkin devlet “kendi kapasitesini en iyi şekilde kullanan devlet”tir. Bu tanıma göre zayıf devletin sınırları da kendiliğinden ortaya çıkmaktadır. Buna göre her devlet hukuk düzeninin kurulması, mülkiyet haklarının korunması, makro istikrarın sağlanması, fiyat bozulmalarından kaçınılması, ticaret ve yatırımda liberalizasyon, temel sosyal hizmetler ve alt yapı tesislerine yatırım gibi zorunlu

hizmetleri yerine getirmeli ancak kendi kapasitesini aşan işlere karışmamalıdır (Güzelsarı, 2003: 29). Ancak devlet bu işleri yapamıyorsa o zaman bu işleri özel sektör, sivil toplum ya da dış yardım kuruluşlarına devretmelidir (Güzelsarı, 2003: 29). Yani bir anlamda devlet yerine getirmesi gereken asli fonksiyonlarına yoğunlaşmalı ve etkin bir yönetimi tesis için katılımcı rekabetçi, şeffaf, âdem-i merkezîyetçi, etkin kurallar ve kısıtlamalara sahip bir yapı oluşturmalıdır (Güran, 2001: 199). Son yıllarda devlet neoliberal politikalarla her ne kadar minimize edilmeye çalışılmışsa da hiçbir ülkenin kamu sektöründe bir küçülmenin olmadığı, devletin görevlerinde ve kamu harcamalarındaki artışın devam ettiği, dolayısıyla genişlemenin de devam ettiği görülmektedir (Akyel ve Köse, 2010: 12). Bu durum kamu hizmetlerinin sunumuna da yansımıştır. Bu noktada kamu hizmetlerinin sadece devlet tarafından karşılanmaya çalışılması etkinliği azaltan bir unsur olarak değerlendirilmektedir. Bu nedenle devletin etkinleştirilmesi için her şeyi devletten bekleyen “paternalist” anlayışın yerine kâr amacı gütmeyen STK’ların devletin kontrollü olarak çekildiği alanlara yerleştirilmesi ve bu iki sektörün işbirliği ve dayanışma halinde çalışmaları gerektiği belirtilmektedir (Ateş ve Nohutçu, 2006: 258). Bu durum ise, kamu yönetiminin yapı ve işleyişinin sorgulanmasını ve yeniden yapılandırılmasını zorunlu kılmaktadır (Akyel ve Köse, 2010: 10). Bu çerçevede daha çok koordinatör ve hakem rolü üstlenen devletin yerine güçlü ama hantal olmayan bir kamu yönetimi için minimal ve müdahaleci yaklaşımları bir arada tutan yönetim yaklaşımı önerilmektedir. Etkinlik esaslı bir kavram olarak yönetim yaklaşımı hesap verebilirlik, katılımcılık, vatandaş odaklılık, şeffaflık ve denetim gibi kavramlarla devlette etkinliğin sağlandığı bir yönetim yaklaşımı olarak kabul edilmektedir. Ayrıca kamu yönetimindeki yeni yönetim modelleriyle kamu kurum ve kuruluşları üzerinde yapılan her türlü denetim ve rehberlik çalışmaları da devlette etkinliği artıran uygulamalardır (Akyel ve Köse, 2010: 10).

Şüphesiz devletin etkin kılınması iç siyasal sistem olarak devletin kendi ülkesinde etkililiği sağlayacağı gibi uluslararası düzlemde de devlete bir güç kazandıracaktır. Bu kapsamda devletin etkin kılınması siyasal, sosyal vb. bütün sistemlerin arzu ettiği bir sonuçtur. Bu çerçevede devletin faaliyet alanlarının sınırlandırılması ile yönetim süreçlerinde *etkililik, etkinlik ve verimliliğin* temel alındığı bir stratejinin benimsenmesi mevcut kapasitenin iyi kullanılması açısından önemlidir (Güran, 2001: 201). Bununla birlikte özelleştirme uygulamaları, ekonomik

düzenlemeler ve serbest rekabeti güvence altına alacak yasal ve kurumsal serbestleştirme faaliyetleri ile *devletin halka yakınlaştırılması* ve *devletin kapasitesinin geliştirilmesi* yönündeki uygulamalar devleti etkin kılmaya ilişkin yaklaşımlardan bazılarıdır (Güran, 2001).

Bu kapsamda devleti etkinleştirmeye yönelik süreçler değerlendirildiğinde 1980 ve 1990’lı yılların önemli tarihler olduğu görülmektedir. Bu dönemde artan küreselleşmenin de etkisiyle ulus-devletler uluslararasılaşma sürecine girmiş ve hatta yeni siyasal düzlemde meşruiyetlerini korumak için daha çok ulus altı ve ulus üstü sistemlerde yer alarak daha az egemen varlıklar olarak işlev görmeye başlamışlardır (Güzelsarı, 2003: 22). Dolayısıyla siyasal anlamda devletin etkinliği, günümüzde hâkim olan yeni dünya düzenine uyumlandığı ölçüde artacaktır. Ancak bu görüşün aksini savunan tezler de bulunmaktadır. Bu tezlere göre; liberal politikalarla birlikte devletin sorumluluğu bireye yönelmiş ve özelleştirme ve yerelleştirme faaliyetleri sonucunda sivil toplum daha da güçlenerek yönetimde etkin bir aktör haline gelmiştir. Bu gelişmeler sonucunda klasik devlet anlayışından farklı olarak devletin görev ve sorumluluk alanı değişmiş ve bunun sonucunda da devletin etkinlik alanı daralmıştır (Çelik, 2010: 314)

Etkin devlet arayışlarının Türkiye’ye yansımaları daha ziyade 2000’li yıllara rastlamaktadır. Bu dönemde ekonomik kriz sonrasında IMF’nin, Türkiye ile yaptığı Stand-by anlaşmalarında Dünya Bankası yaklaşımına paralel bir yaklaşım sergilediği görülmektedir. Bu kapsamda devlette yeniden yapılanma sürecinde yürütülen idari, mali, ekonomik ve hukuksal içerikteki reformların tümü devleti etkin kılmaya yönelik faaliyetler olarak değerlendirilmektedir (Kilim, 2010: 58). Öte yandan dünya genelinde, yeni devletçi anlayış ve etkin devlet yaklaşımının, 1998 Asya krizi sonrasında sönümlendiği de ifade edilmektedir.

6.4.2. Yönetimde Sivil Toplumun Etkinliğinin Artması

Sivil toplum, genel anlamıyla “devletle aile arasında, gönüllü, kendi kendini yaratan, kendi ayakları üzerinde duran, hukuksal bir düzenle ya da bir ortak değerler kümesiyle sınırlı, devletten özerk, örgütlü toplumsal yaşam alanı” olarak tanımlanmaktadır (Aslan, 2010: 261). Bir başka tanıma göre sivil toplum, “devlet yönetiminin dışında, vatandaşların gönüllü olarak oluşturduğu birlikteliklerdir (Şahin ve Öztürk, 2011: 11). Sivil yönetimi icra eden kuruluşlara “Sivil Toplum Kuruluşları”

denmektedir. İngilizce non-governmental organizations (NGOs) olarak tanımlanan kavram “katılım veya temsilen hükümete dâhil olmayan doğal ve yasal şahıslar tarafından yaratılan hükümet dışı örgütler” anlamına gelmektedir (Talas, 2011: 390). “Kar amaçsız gönüllü kuruluşlar” olarak da nitelenen bu kuruluşlar “üçüncü sektör” olarak da anılmaktadır (Bayhan, 2002: 7).

Sivil toplum vatandaşlık bilinci ile geliştirilen gönüllü yapılanmalardan oluşur (Talas, 2011: 394). Temel ilkeleri gönüllülük, bağımsızlık (özerklik), kâr amacı güdülmemesi ve bir vizyon ve ideale sahip olunmasıdır (Şahin ve Öztürk, 2011: 12). Sivil toplumun modern devletteki temel unsurları ise çoğulculuk, kamusallık, özellik ve yasallık esasına dayanır (Bayhan, 2002: 6).

Sivil toplumun devletin dışında ondan ayrı bir alan olarak kabul edilmesi 18. yüzyıla rastlar (Şahin ve Öztürk, 2011: 12). Aristo ile başlayıp modern toplumdaki yerini alıncaya kadar geçen süreçte ise *devletle özdeş* tutulmuştur (Bayhan, 2002: 4). Ülkemiz sivil toplum anlamında gönüllü kuruluşların yapılanması bakımından köklü bir geçmişe sahiptir. Osmanlı Devleti’nde kamu politikalarının yapım ve uygulama süreçlerinde bazı hizmetler bu kuruluşlara bırakılmıştır (Ateş ve Nohutçu, 2006: 261). Osmanlı Devleti’nde millet sistemi, loncalar, vakıflar, tarikatlar ve tekkeler sivil toplumun örneklerindendir. Ancak 19. yüzyıldan itibaren Batılılaşma ve modernleşme çalışmaları kapsamında sivil toplum etkinliğini yitirmeye başlamıştır (Aslan, 2010: 248; Çaha, 1994: 99). Cumhuriyet döneminde ise, sivil toplumun en etkin formu olarak birçok vakfın devletleştirildiği, gayrimenkullerinin, bağış toplama ve hizmet sunma yöntemlerinin ellerinden alındığı ve Vakıflar Genel Müdürlüğü’nün ağır vesayeti altına sokularak güçsüzleştirildikleri görülmektedir (Ateş ve Nohutçu, 2006: 261). Sonuç olarak gerek Osmanlı gerekse Cumhuriyet döneminde sivil toplum merkezîyetçi politikalar nedeniyle devlete bağımlı bir şekilde gelişmiş ve Cumhuriyet döneminde ise *tektipleştirme* ve *homojenleştirme* politikalarıyla işlevsiz bırakılmıştır (Aslan, 2010: 248; Çaha, 1994: 99; Talas, 2011: 395). Günümüzde ise 1980’lerde, başlayan liberal politikalar ve demokrasi taleplerinin artışı ile tekrar gelişmeye başlamıştır (Aslan, 2010: 270). Bu dönemde "sivil cumhuriyet" ve "ikinci cumhuriyet" söylemleriyle 1990’ların başında en çok konuşulan konulardan biri olmuştur (Çaha, 1994: 79). Bu anlamda STK’lar özellikle yakın geçmişte neoliberal ilkeler doğrultusunda, devletin üzerindeki yükün azaltılmasının bir yolu olarak ön plana

çıkarılmıştır (Şahin ve Öztürk, 2011: 14). Sivil toplum kavramı ekseri “yönetişim” kavramı ile ilişkilendirilmiştir (Yeşildal, 2020: 33). Bu ilişki daha çok 1980’lerden sonra yönetim kavramının başarısızlıkları çerçevesinde gelişmiştir. Bu kapsamda iyi yönetişimin hem güçlü bir devlete hem de güçlü bir sivil topluma ihtiyaç duyduğu belirtilerek (Yeşildal, 2020: 33), yönetimde politika belirleme ve karar alma süreçlerine halkın katılımının sağlanması amacıyla sivil toplum kavramı öne çıkarılmaya çalışılmıştır. Sivil toplumun yönetimde etkinliğinin sağlanması ile, toplumun tüm katmanlarının ihtiyaç ve beklentilerinin yönetime aktarılması, yönetimin de toplumun tüm katmanlarının ihtiyaç ve taleplerine duyarlılık geliştirmesi amaçlanmıştır.

Ülkemizde sivil toplumun gelişme alanlarından birisi de yerel yönetim birimleridir. Yerel yönetimler halka en yakın birimler olarak halkın ihtiyaç ve tercihlerini yönetime aktarmaya en uygun birimlerdir. Bu kapsamda STK’lar ülkemizde yerel yönetimlerde katılımcı ve destekleyici uygulamaları ile eşit fırsat ve hizmet sunumunu teşvik etmektedirler (Yeşildal, 2020: 31).

STK’lar küresel ölçekte, bir yönetim aygıtı olarak yerel, ulusal ve bölgesel ölçekte karşımıza çıkmaktadırlar. Belli bir faaliyet alanında varlık gösteren STK’ların çalışma alanları oldukça geniştir. Eğitim, sağlık, çevre, ekonomi, kadın, çocuk ve gençlik bunlardan birkaçıdır. Bu doğrultuda STK’lar faaliyette bulundukları alanda da politika belirleyebilme gücüne sahiptirler (Talas, 2011: 392-393; Yeşildal, 2020: 34). Bu yetkinin bir sonucu olarak birçok alanda sorunları birinci elden çözebilme imkânına sahiptirler. Dolayısıyla toplumsal ve yönetsel alanda da varlıklarını gittikçe daha çok hissettirmektedirler. Bu çerçevede küreselleşen dünyada STK’ların gittikçe önem kazanmaları kısaca şu nedenlerle açıklanabilir (Şahin ve Öztürk, 2011: 19-21):

- Ulus-devletlerin ve uluslararası kuruluşların küresel nitelikli göç, insan ticareti, uyuşturucu trafiği, çevre sorunları, salgın hastalıklar, güvenlik, terör, çatışma gibi sorunları çözmekte yetersiz kalmaları,
- Bireysel ihtiyaçların artması ve özellikle kadın, çocuk, engelli, yoksulluk gibi hassas alanlarda bu desteğin kamu otoriteleri yerine sivil toplum tarafından daha iyi verilmesi,
- Serbest piyasanın ve küresel ekonomi politikalarının yarattığı eşitsizliklerin azaltılması ihtiyacının duyulması,

- STK’ların, “demokrasi açığını” kapatmak için bir çıkar yol olarak düşünülmesi ve temsili demokrasinin yetersizliği karşısında doğrudan, radikal, katılımcı ve müzakereci demokrasilerin sivil toplumu içermeleri ve bu demokrasi türlerinin sivil toplumla gelişme potansiyellerinin bulunması,
- STK’ların dünyanın diğer bilgelerindeki sivil toplumla daha hızlı etkileşime geçebilmeleri ve yine STK’ların iletişim teknolojilerini daha etkin kullanabilmeleri,
- “Küresel kamu malları” olarak adlandırılan ve başka bireylerle ve toplumlarla paylaşıldığı zaman azalmayan tersine pekişen insan hak ve özgürlükleri, adalet, eşitlik gibi değerlerin yaygınlaştırılması ve içselleştirilmesinde rol oynamaları,
- Arabuluculuk faaliyetleri ile küresel ve bölgesel çatışmalarda etkin rol oynamaları ve bunun mümkün olmadığı durumlarda bu çatışmalardan etkilenenlere yardım faaliyetinde bulunabilmeleri ve çatışma sonrası toplumsal düzenin tesis edilmesinde etkin rol alabilmeleri,
- Halka resmi bir otorite olan devletten daha yakın bir pozisyonda olmaları,
- Görev alanlarıyla ilgili konularda belli bir uzmanlığa sahip olmaları ve bunun sonucu olarak uluslararası, ulus ötesi ve çok uluslu şirketleri etkileyebilme gücüne sahip olmaları.

Türkiye’de sivil toplum, siyasi partileri, vakıfları, dernekleri, sanayi ve ticaret odalarını, meslek örgütlerini, üniversiteleri, sendikaları, farklı platform ve insani girişimleri, ticaret birliklerini, işveren kuruluşlarını, federasyonları, hizmet ve üretim birliklerini ve politik ve dinsel ilgi gruplarını içine almaktadır. Söz konusu STK’ların en etkili ve güçlüleri liberal çerçevede değerlendirilebilecek olan Türk Sanayicileri ve İş İnsanları Derneği (TUSİAD), Müstakil Sanayici ve İşadamları Derneği (MUSİAD) gibi iş adamları dernekleri; Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV), Türkiye Erozyonla Mücadele Ağaçlandırma ve Doğal Varlıkları Koruma Vakfı (TEMA), Türk Eğitim Vakfı (TEV) gibi vakıflar; Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği (TOBB) gibi birlikler ile İstanbul Sanayi Odası (İSO), İstanbul Ticaret Odası (İTO) gibi sanayi ve ticaret odalarıdır (Şahin ve Öztürk, 2011: 23; Talas, 2011: 396).

Türkiye’de demokratik sivil toplumun gelişmesinin önünde birçok engel vardır. Bunlar; ekonominin özel kesimden ziyade devlet eliyle yürütülmesi, devletin

resmi bir ideolojisinin olması, çoğunluğun örgütlenme alışkanlığının yetersiz olması, devlet-toplum ilişkilerinde siyasal-bireysel çıkar ilişkisinin kullanılması, merkeziyetçi yönetim anlayışı, sivil toplum unsurlarının demokrasiyi özümseyememeleri, birçoğunun varlığını sürdürmek için devlet kaynaklarına ihtiyaç duyması, bireysel çıkarın toplumsal çıkara üstün tutulması ve Türk kültür ve yönetim yapısının bireysellik yerine kolektivizme dayanması gibi nedenlerle açıklanabilir (Aslan, 2010: 272-274; Çaha, 1994: 97; Şahin ve Öztürk, 2011: 23).

Sonuç olarak; modern devlet yapılanmasında bir gereklilik olarak değerlendirilen sivil toplum yapılanması âdem-i merkeziyetçi uygulamalar ve ulus-devletin otoritesinin ulus üstü ve ulus altı otoritelere devredilmesinin yarattığı endişeleri bünyesinde taşısa da (Yeşildal, 2020: 34), demokratik ve katılımcı bir yönetimin geliştirilmesi için desteklenmesi gereken bir alandır. Öte yandan bir ülkenin sosyal sermayesi anlamına da gelen sivil toplum demokratik, katılımcı ve güven esaslı yönetimlerde “işbirlikçi yönetişim” anlayışı çerçevesinde o ülkenin ekonomik ve sosyal kalkınmasında önemli bir güç sahibi olarak büyük bir potansiyele sahiptir (Feiock vd., 2008: 28). Bu nedenle bu gücü ve potansiyeli yakalamak ve yönetmek bugün kamu yönetimi alanının önemli bir çalışma konusunu oluşturmaktadır. Özellikle üretim faktörlerinin bilgi ve teknolojiye yöneldiği günümüzde daha kalifiye bir sivil toplum daha kalifiye bir beşerî faktör ve daha kalifiye bir sosyal sermaye gelecek süreçte yönetim alanının da dinamizmini belirleyen faktörler olarak görülmektedir.

Bu faktörlerin yanında günümüzün hâkim yönetim paradigması olan Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı da sivil toplumu desteklemektedir. Bunu her şeyden önce, savunduğu bürokrasi karşıtı ilkeleriyle yapmaktadır. Bürokrasinin tekçi ve monist yapısı karşısında çoğulculuğu, demokrasi ve katılımı destekleyen yönetişim yaklaşımıyla toplumdaki tüm farklılıkların kendilerini demokratik bir platformda ifade etmelerini desteklemektedir. Üstelik bunu sadece ulusal yapılarda değil uluslararası mecralarda da kullanmasını savunmaktadır. Öyle ki sivil toplum bugün yönetim alanında üçüncü bir sektör olarak kamu yönetimi ve özel sektörle birlikte yönetimin üçlü sacayağını oluşturmaktadır. Ayrıca özellikle yerinden ve yerel yönetimlerde halka en yakın birimler olarak da temel aktörlerden biri olarak kabul edilmektedir. Ülkemizde de özellikle toplumsal tabanlı hizmetlerde ve yine toplumsal destek

gerektiren alanlarda sivil toplum dernek, vakıf, yardım kuruluğu gibi önemli alanlarda temel bir işlev icra etmekte ve önemli bir boşluğu doldurmaktadır.

6.4.3. Yönetimde Demokratikleşme Eğilimleri

Demokratik teori temelinde geliştirilmiş ve katılımcılığı teşvik eden birçok demokrasi modeli bulunmaktadır. Müzakereci demokrasi, diyalojik demokrasi, güçlü demokrasi, radikal demokrasi, genişlemeci demokrasi, feminist demokrasi, yeşil(cı) demokrasi, kozmopolit demokrasi gibi değişik fraksiyonlarda olan ancak özünde *aktif siyasal yurttaşlığı* teşvik eden bu demokrasi modelleri birçok yönden birbirine benzetmekte ve genel olarak liberal temsili demokrasinin eleştirisi üzerine inşa edilmektedirler. Nihai hedefleri liberal temsili demokrasi içindeki kurumların ve unsurların geliştirilmesi olan bu demokrasi modelleri (Karaçor ve Oltulu, 2011: 407-408), ulusal ve uluslararası düzeyde, demokrasi ihtiyacının karşılanması üzerine temellendirilmişlerdir (Sunay, 2003: 77).

Günümüzde demokrasinin uluslararası boyutlarının dışında ulusal düzeylerde de hangi biçimi alırsa alsın herkesin yaralanması gereken küresel bir hak olduğu konusu geniş bir kabul görmektedir. Dolayısıyla, demokrasiyi ulusal düzeyde haklı ve geçerli kılan argümanların küresel düzeydeki yönetim için de geçerli olduğunu söylemek mümkündür. Benzer şekilde küresel düzeyde geçerli olan argümanların günümüz küreselleşen dünyasında ulusal-yerel düzeyde de karşılık gördüğünü söylemek mümkündür (Sunay, 2003: 77). Dolayısıyla bu diyalektik ilişki sadece demokrasi açısından değil bütün alanlar için geçerlidir. Konuyu çalışma alanımız olan kamu yönetimine yönlendirirsek küresel ölçekte kabul gören bir paradigma olarak Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımının piyasa mekanizmalarını düzenleyen ilkelerinin dışında yönetimde demokrasinin geliştirilmesine ilişkin bir dizi ilke ve esasları içerdiği de söylenebilir. Nitekim sanayi toplumunun yönetim biçimi olarak gelişen Weberyen bürokrasi modeli kuralcı, biçimsel, hiyerarşik, merkeziyetçi ve gayri şahsi nitelikleriyle yönetimde demokrasiye yer vermezken; Yeni Kamu Yönetimi katılımcılık, şeffaflık, yerellik, müşteri taleplerine duyarlılık, esneklik gibi demokrasiyi savunan ilkeleriyle ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda Yeni Kamu Yönetiminin demokrasinin gelişmesine katkıda bulunan işlevleri şöyle sıralanabilir (Karaçor ve Oltulu, 2011:408-409):

- Tek taraflı bir yönetimden çok taraflı, katılımcı bir anlayışa geçilmesi,

- Yönetimde açıklık ve katılımcı mekanizmaların geliştirilmesi,
- Merkeziyetçi yapılanmaların desantralizasyon yoluyla halka yakınlaştırılması vatandaşa en yakın yerden hizmet sunumunun gerçekleştirilmesi,
- Sivil toplumun daha güçlü ve etkin kılınması,
- E-devlet ve e-demokrasi gibi yöntemlerle halkın yönetime katılımı,
- Bilgi edinme hakkının geliştirilerek vatandaşın kamu yönetiminde demokrasi ve şeffaflığın geliştirilmesinde etkin rol almasının sağlanması.

Yeni Kamu Yönetimi yukarıda sıralanan demokratikleşme hedeflerini gerçekleştirebilmek için yönetim yaklaşımından yararlanmaktadır. Özellikle gelişmekte olan ülkelerin demokrasilerinin geliştirilmesi için yönetim kavramının geliştirildiği literatürde sıklıkla vurgulanmaktadır. Bu amaçla iyi yönetişimin ilkelerinin Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımına işlerlik kazandığı ifade edilmektedir (Eroğlu, 2006: 201; Karaçor ve Oltulu, 2011: 409). Kamusal politikaların oluşturulması ve uygulanmasında çok aktörlüğü ifade eden yönetim modeli, daha etkin ve demokratik bir yönetim yapısına ulaşmada kurumsal bir çerçeve önermektedir. Katılımcılık, hesap verebilirlik, şeffaflık, hukukun üstünlüğü, etkinlik, cevap verebilirlik, adil, kapsayıcı ve uzlaşmacı olma, etkinlik ve etkililik, yerinden yönetim, kalite, liyakat ve etik gibi ilkeleri esas alan yönetim modeli, yönetim kavramının demokratik niteliklerine vurgu yapmaktadır (Akpınar, 2011: 243; DPT, 2007: 5; Eroğlu, 2006: 200; Gül, 2008: 80).

Yönetimde demokrasinin geliştirilmesinde rol oynayan unsurlardan biri de “hukukun üstünlüğü” kavramıdır. Şüphesiz demokrasi hukukla güvence altına alınır. Hukukun üstün olduğu bir sistem de demokrasinin güvenliğinin sağlanması bakımından gereklidir. Bu kapsamda hukukun üstünlüğü ve koruması altında, bilgi edinme hakkı gibi halka yönetimi denetleme imkânı veren uygulamalarla yönetimin denetlenmesi, halkın yönetime yakınlaştırılması, yönetimde hesap verebilirliğin ve şeffaflığın sağlanması, kamu güveninin yükseltilmesi gibi olumlu süreçler yürütülürken bu tür uygulamalarla devletin demokratik karakteri de güçlendirilmektedir (Gül, 2008: 82). Bir başka ifadeyle bir yönetim ne kadar açık ve şeffaf ise demokrasiye de o kadar yakındır (Akpınar 2011: 243). Bu nedenle hem demokrasiye işlerlik kazandırmak hem de kamu yönetimini güvenilir kılmak için açıklık ve şeffaflık önemli ilkelerdir.

Demokrasinin vatandaşlık ve bürokrasi ile ilişkisi ele alındığında kamu yönetiminin “demokratik ahlak”ı dikkate almasını gerekir. Demokratik ahlak sahip olunan değerler, vatandaşlık hukuku, kamu yararı, sosyal eşitlik gibi değerleri kucaklar ve bu değerlerin sürdürülmesine ilişkin uygulamaları destekler. İşte bu noktada demokratik ahlak hükümetlerin görevinin halkın bu değerleri bilmesine ilişkin bilgi ve bilinç düzeylerinin artırılması olduğunu savunur (Nabatchi, 2010: 381). Bu bağlamda kamu yönetimi, bireylerin devletle en fazla etkileşim içinde bulundukları bir alandır. Dolayısıyla yönetimin işleyişine etki etme yollarından biri olarak “katılım” demokrasinin belirleyici unsurlarından biridir. Bu yönüyle katılım yalnızca siyasal sistemle ilgili bir eylem değil aynı zamanda demokrasinin kaynağını oluşturan yurttaşlık kavramının da önemli bir ölçütü ve göstergesidir (Eroğlu, 2006: 192). Bu kapsamda “katılımcı” ve “çoğulcu” olarak nitelendirilen günümüz demokrasilerinin işlerlik kazanmasında aktif sivil toplum önemli bir yere sahiptir. Demokrasi ile yakından ilişkili bir kavram olarak sivil toplum halk katılımını teşvik ederek halkın yönetime yabancılaşmasının önüne geçmektedir (Eroğlu, 2006: 195; Sunay, 2003: 77). Ayrıca neoliberal politikalarla desteklenen ve piyasa sistemine dayanan yönetim yaklaşımlarındaki müşteri mantığından siyasal anlamda etkin bir özne konumunda olan vatandaşlık anlayışına dönüş ve bu dönüşle ilişkin düzenlemeler de birey özelinde olduğu kadar yönetim ve siyaset özelinde de demokrasiyi destekleyen uygulamalardır (Yılmaz, 2007: 17). Türk kamu yönetimi üzerinde önemli bir etkiye sahip olan AB’ye uyum sürecinde yürütülen çalışmalar da Türk kamu yönetiminin demokratik nitelikler kazanması açısından teşvik edici bir nitelik taşımaktadır (Koçak ve Ekşi, 2010: 305). Özellikle bu süreçte yürütülen yerelleşme reformları halkın yönetime katılımını teşvik ederek demokrasi ve katılımcılık standardının yükseltilmesi bakımından önemli bir işlevi yerine getirmiştir.

Günümüzde demokratik rejimlerin ayırt edici ve üstün yanı katılımcı mekanizmalara sahip olmaları ve yönetimi geniş bir tabana yayabilmeleridir. Ancak çoğunluğu elde eden yönetimin otoriter ve diktatör bir çizgiye kaymaması için, ülkedeki siyasal rejimin ve kurumların da bütün unsurlarıyla tam olarak işlemesi gerekmektedir. Öyle ki bu süreçte “güçler ayrılığı” ilkesi dahi yetersiz kalabilir. Bu sorunun önüne geçilebilmesi açısından çoğunluk yönetiminin demokrasiye, hukuka, temel hak ve özgürlüklere bağlı kalması ve siyasal ve yönetsel kültürün de bu bağlamda gelişmiş olması gerekmektedir (Gül vd., 2017: 103; Koçak ve Ekşi, 2010:

305). Demokrasiyi güçlendiren diğer kurumsal düzenlemeler ise şöyle sıralanabilir (Gül vd., 2017: 103):

- Hukuk devleti ve hukukun üstünlüğü ilkesinin uygulanması,
- Güçlü bir sivil toplum ve güçlü bir demokrasi anlayışı,
- Hak ve özgürlükler konusunda Anayasal güvencenin varlığı,
- Farklı görüşlere saygı ve var olma hakkı,
- Yargı bağımsızlığı ilkesinin hâkim kılınması,
- İdarenin eylem ve işlemlerinin hukuka uygunluğunun denetlenebilirliği,
- Yaygın katılım olanakları ve bunların kullanılamaması durumunda barışçıl gösteri hakkı.

Şüphesiz yönetimin örgütlenme yapısı da demokrasinin gelişimi ve uygulanabilirliği üzerinde etkilidir. Bu anlamda Türk kamu yönetimi her ne kadar katı merkeziyetçi bir yapıya sahip olsa da demokratik işleyişin güçlendirilmesini de savunmaktadır. Ancak vesayetçi bir yaklaşımla bunun gerçekleştirilmesi pek mümkün görünmemekte ve böyle bir çelişki kamu yönetiminin tıkanması ve yönetsel sorunların yaşanmasına neden olmaktadır (Aykaç, 1999: 5; Yılmaz, 2007: 13). Bununla birlikte âdem-i merkeziyetçi uygulamalar demokratik yöntem ve tekniklerin Türk kamu yönetiminde uygulanmasını mümkün kılmaktadır (Aykaç, 1999: 5). Bu kapsamda demokrasinin beşiği sayılan ve halka en yakın yönetim birimleri olarak yerel yönetimler önemli bir işleve sahiptir. Küçük yönetim birimleri olarak yerel yönetimlerin demokrasinin daha kolay uygulanmasına imkân tanıdığı ve halkın demokratik eğilimini yansıtmada önemli bir rol oynadığı kabul edilmektedir (Gökçe ve Turan, 2008: 187). Demokrasinin geliştirilmesi ve yerleşmesi için gerekli olan özgürlük, eşitlik, temsil ve katılım gibi koşulları sağlayan yerel yönetimler bu noktada bir demokrasi okulu ve demokratik eğitim kuruluşları olarak işlev görmektedirler (Görmez, 1997: 51). Böylece yerel yönetim uygulamalarıyla demokrasiye işlerlik kazandırılmakta ve karar alma süreçlerinin merkezileşmesi ve tekelleşmesinin önüne geçilmektedir (Eroğlu, 2006: 198). Bununla birlikte demokrasinin sürekliliğinin sağlanması da önemli bir konu olarak karşımızda durmaktadır. Bu kapsamda demokrasinin yerel demokrasi haline dönüştürülmesi ve *yerelleştirilmesinin* demokrasiye süreklilik ve kalıcı bir nitelik sağlayacağı belirtilmektedir (Aykaç, 1999: 2; Eroğlu, 2006: 198). Dolayısıyla yerel bir nitelik kazanamayan bir demokrasinin

sürekliliğinin sağlanması güç olabileceği gibi kesintiye uğraması ve askıya alınması tehlikesi de bulunmaktadır (Aykaç, 1999: 2; Eroğlu, 2006: 198). Türk kamu yönetiminde demokrasi sürecinin istenilen düzeyde gelişmesini engelleyen faktörlerden biri de küreselleşme ve bilgi çağında olduğumuz bu süreçte “idare” ve “siyaset” kavramları arasındaki ilişkiselliğe ve bu kavramlara yüklenen geleneksel anlamlara ilişkindir. Ülkemizde yerel yönetimler siyasal kurumlar olarak değil daha çok *merkezi yönetimin bir organı* olarak işlev görmektedirler. Bunun temelinde Türk kamu yönetiminde siyaset kültürü yerine idare kültürünün egemen olması yatar. İdare kültürü ise merkeziyetçi, bürokratik ve vesayetçi yönetim anlayışına dayanır (Yılmaz, 2007: 11-12). Sonuç olarak demokrasi bugün özellikle çağdaş yönetimlerde vazgeçilmez bir özelliktir. Bu nedenle toplumdaki her kesimin istek ve taleplerini yönetime aktarmalarına imkân tanıyacak katılımcı bir demokrasi anlayışının geliştirilmesi yönetimin meşruiyetinin sağlanması bakımından da bir gereklilik olarak görülmektedir.

6.4.4. Yönetimde Yerelleşme Eğilimleri

Günümüzde küreselleşmenin tamamlayıcısı olarak algılanan *yerelleşme* (*desantralizasyon*) kavramı kişi, anlayış ve kurumları dönüştürebilme kapasitesi bakımından en az küreselleşme kadar etkili bir kavramdır. Genel olarak, “devletin otoritesinin ve kaynaklarının büyük ölçüde yerel yönetimlere devredilmesi suretiyle yerel yönetimlerin güçlendirilmesi” olarak tanımlanan yerelleşmenin zamanla mahiyeti değişmiş ve genişlemiştir. Yerelleşme eğilimi, yerel yönetimlerin güçlendirilmesinin yanı sıra, yereldeki sivil toplum kuruluşlarının, medyanın, yerel girişimcilerin desteklenmesi, yerel halkın yönetime etkin katılımının sağlanması, yerel düzeydeki yönetim birimlerine yetki aktarılması ve yerel yönetim birliklerinin güçlendirilip yaygınlaştırılması gibi geniş bir yelpazeyi içermektedir (Sobacı, 2007: 226-227). Bu yönüyle yerelleşme yukarıdan aşağıya doğru merkezi yönetimden alt birimlere doğru yetki görev ve ödev aktarımını ifade eder ve merkeziyetçiliğin karşısındadır. Bu çerçevede sadece yerel yönetimlere değil, merkezi hükümet içinde yer alan alt birimlere ve merkezi hükümet dışında kalan sivil toplum örgütlerine ve özel sektöre de yetki aktarımını ifade eder (Övgün, 2016: 162).

Yerelleşme eğilimleri demokrasinin kurumsallaşmasını ve yönetsel katılımı siyasi sistemin meşruluğunun pekişmesini sağlamakta, etkin ve verimli bir kamu

hizmetinin de sunulmasına destek olmaktadır. Bu bağlamda yönetim yaklaşımı yerelleşme eğilimleriyle tekrar gündeme gelen yerel yönetimleri daha çok ön plana çıkarmakta ve yerel yönetimleri yönetişimin en iyi uygulama alanı bulduğu bir mekanizma olarak (Sobacı, 2007: 227) başat bir konuma taşımaktadır.

Türk kamu yönetiminin temel ilkelerinden biri olan yerelleşme Türk siyasal ve yönetsel hayatına koşut bir şekilde gelişmiştir. Tanzimat döneminde özellikle Batının etkisiyle “modernizasyon” başlığında geliştirilmeye çalışılan yerel yönetimler Cumhuriyet döneminde ulusal birlik ve beraberlik için risk oluşturabileceği gerekçesiyle yeterince güçlendirilmemiştir (Yılmaz, 2007:2). Çok partili döneme geçişle beraber Türk yönetim yapısında önemli değişiklikler olmakla birlikte yerel yönetimlere ilişkin yaklaşım pek değişmemiş ve merkeziyetçi yapı ağırlığını devam ettirmiştir (Yılmaz, 2007: 4). Bu anlamda Türk kamu yönetimindeki yerelleşme uygulamalarının Batıdakinden farklı olarak âdem-i merkeziyetçi politikalarla merkeziyetçiliği artırmak amacıyla geliştirildiğini ve siyasal bir bilincin ürünü olmaktan ziyade merkezi otoriteyi güçlendirmeye yönelik örgütsel bir düzenleme olduklarını söylemek mümkündür (Yılmaz, 2007: 3).

Türk kamu yönetimi, geldiği nokta itibariyle günümüzde yaşanan küresel nitelikli değişimlerden doğrudan etkilenmekte ve yönetsel yapılanmasında ulusal ve evrensel nitelikli gereksinimleri de dikkate almak zorundadır. Bu kapsamda özellikle yönetimi geliştirmeye ilişkin çalışmalarında yukarıdan aşağı doğru bir yapılanmadan ziyade yerelden gelecek taleplere karşı daha duyarlı olmalıdır. Bunun için Türk kamu yönetiminde yönetsel kapasitenin geliştirilerek uluslararası düzlemde de söz sahibi olması sağlanmalıdır (Ökmen ve Canan, 2009: 165-168).

Kamu yönetiminin genel dinamikleri açısından değerlendirildiğinde önceleri kalkınmanın temel gücü olarak algılanan devlet, sonrasında sorunun kaynağı olarak görülmüştür. Bu kapsamda devletin küçültülmesi ve düzenleyici işlevlere sahip olarak sınırlandırılması gerektiği değerlendirilerek bu işlevin küreselleşme, yerelleşme ve yönetim politiği ile gerçekleştirilmesi gerektiği öne sürülmüştür. Bu süreçte özelleştirme, sivil toplum ve çok uluslu şirketler ulus-devletin küçültülmesi ve düzenleyici fonksiyonunun araçları olarak kullanılmıştır (Karcı, 2008: 42) Bu kapsamda Türk kamu yönetiminde değişim sürecinde, yerelleştirme yaklaşımı insan kaynaklarından kamu yönetiminin örgütlenmesine, hizmetin planlanmasından strateji

geliştirilmesine, piyasa koşullarından müşteri portföyü oluşturulmasına kadar birçok alanda etkin bir ilke olarak kullanılmıştır (Karcı, 2008: 52).

Yönetişim Türk kamu yönetiminde yerleşmenin önemli araçlarından birisidir. Yönetişimin uygulanmasındaki kilit nokta, halkın kendilerini ilgilendiren konularda alınacak kararlara katılımının sağlanması ve buna imkân verecek mekanizmaların oluşturulmasıdır. Bu kapsamda yönetim modeline geçilmiştir (Sobacı, 2007: 222). Çok aktörlü bir yönetim süreci olarak yönetim yaklaşımına göre karar alma süreçlerinde ortak sorumluluğu taşıyan paydaşların alınan kararları uygulama sorumlulukları da vardır. Dolayısıyla karar alma süreçlerine katılım, daha derin bir anlam olarak alınan kararların içeriğine de ortak olmayı ifade eder (Sobacı, 2007: 224). Bu nedenle yönetim yaklaşımı yerleşme ilkesine bu karşılıklı sorumluluk anlayışı ile destek olmaktadır.

Kullanıldığı alana göre çeşitli şekillerde tanımlanan yerleşme kavramının üzerinde en çok durulan yanı, yerel yönetimlerin güçlendirilmesidir (Övgün, 2016: 163). Türk kamu yönetiminde yerleşme politikaları Batıdakiyle benzer şekilde 1980 sonrası politikalarla hız kazanmıştır. 1983 yılında iktidara gelen ANAP hükümeti yerel yönetimleri desteklemeye yönelik uygulamalara geniş yer vermiştir. Bu dönemde yerleşme adımları merkezin yetki devrini genişletmiş, mevcut belediye yönetiminin yetki, sorumluluk ve kaynaklarını artırmış ve büyük şehirlerde görev ve hizmet sunumunda yetkili yeni bir yerel yönetim biriminin kurulmasının önünü açmıştır. Bununla birlikte yerel hizmetlerin sunumunda geleneksel yöntemlerin yanında farklı yöntemler de uygulanarak hizmet sunumu çeşitlenmiştir. Bu gelişmeler yerel yönetimlerde yönetsel ve mali özerkliğin gelişimini sağlamış ancak merkeziyetçi tutum muhafaza edildiğinden amaçlanan sonuca ulaşamamıştır (Sezer ve Büyükpınar, 2021: 94).

Bu dönemde ilk düzenleme yerel yönetimlerin bütçesini desteklemeye yönelik olarak yapılmıştır. 1981 tarih ve 2380 sayılı Kanunla hem çeşitli vergi gelirlerinden ayrılan paylar birleştirilerek genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere %5, il özel idarelerine %1 oranında pay ayrılmış hem de 1948 yılından beri yürürlükte olan 5237 sayılı Belediye Gelirleri Yasası yürürlükten kaldırılarak 2464 sayılı yeni bir Belediye Gelirleri Yasası çıkartılmıştır (Sezer ve Büyükpınar, 2021: 94). Yine bu dönemde 1985 tarih ve 239 sayılı kanunla belediye gelir kalemleri çoğaltılarak belediye gelirleri

artırılmaya çalışılmış ve bu kanunla emlak vergisi belediyelerin öz gelirleri arasına eklenmiştir. Bu dönemde artan yerel nüfusun ihtiyaçlarını karşılamak için mali kaynaklarında artış sağlanmaya çalışılmışsa da bu destek yeterli olmamıştır. Yine bu dönemde 1985 tarih ve 3194 sayılı İmar Kanunu ile imar planlarını hazırlama ve onaylama yetkisi merkezi idareden belediyelere devredilmiştir. Bu dönemde belediye yönetiminde bir çeşitliliğe gidilerek 1984 tarih ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu çıkarılmış ve Büyükşehir Belediyeleri kurulmaya başlanmıştır.

Bu dönemde Avrupa Birliği ve Avrupa Komisyonu tarafından geliştirilen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı AB'ye uyum süreci doğrultusunda 21.11.1988 tarihinde imzalanmış, 06.08.1992 tarihinde de onaylanarak yürürlüğe girmiştir (Taştekin ve Akca, 2021: 600-601). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartıyla üye ülkelerdeki yerel yönetimlerin idari yapılarının geliştirilmesi, idari ve mali özerkliklerinin artırılması ve yerel yönetim birimleri arasında işbirliklerinin geliştirilmesi amaçlanmıştır. Türkiye Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının bazı maddelerine çekinceler koyarak imzalamıştır (Taştekin ve Akca, 2021:595). Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında çekince konan maddeler değerlendirildiğinde ise yerel yönetimlerin iç yapılanmalarının kendileri tarafından belirlenmesi, yerel yönetimler üzerindeki vesayet yönetiminin azaltılması, yerel yönetimlerin mali alanda özerkliğinin artırılması, uluslararası alanda işbirliği yapabilmelerine ilişkin düzenlemelere gidilmesi, uluslararası birliklere katılma hakkının tanınması ve yargı yollarına başvuru haklarının genişletilmesi ile ilgili konular olduğu görülmektedir. Türkiye'nin bu maddelere getirdiği çekinceler zamanla düzeltilmiş ve iç hukukta konuya ilişkin birçok düzenleme yapılmıştır. Özellikle 2000'li yıllarda yerel yönetimlere ilişkin yapılan reform çalışmaları bu konuda çekince konan birçok sorunun çözümüne de yardımcı olmuştur (Taştekin ve Akca, 2021: 601).

2002 yılında iktidara gelen Adalet ve Kalkınma Partisi döneminde de kamu yönetimi reformları devam etmiştir. 2003 yılında kamu yönetiminin tümüne yönelik olarak hazırlanan Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun tasarısı Cumhurbaşkanlığı tarafından geri gönderildiği için yasalaşamamıştır. Ancak yerelleşmeye ilişkin reformlar yeni yasaların çıkarılmasıyla gerçekleştirilmiştir (Övgün, 2016: 163; Sezer ve Büyükpınar, 2021: 96; Taşçier, 2018: 654; Taştekin ve Akca, 2021: 601).

Bu çerçevede 2005 yılında çıkarılan 5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunuyla İl Özel idarelerinin idari ve mali özerkliği vurgulanmış ve görev ve yetkileri yeniden düzenlenerek güçlendirilmiştir. Bahse konu kanunla il genel meclis başkanının halk tarafından seçilmesi, valinin vesayet yetkilerinin azaltılması, meclis kararlarının halka duyurulması ve karar alma süreçlerine katılım kanallarının genişletilmesi gibi bazı düzenlemeler il özel idarelerini daha çok güçlendirmiştir.

2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile 2005 yılında çıkarılan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda belediyelerin idari ve mali özerkliklerinin artırılması ve görev ve yetkilerinin geliştirilmesi amaçlanmıştır. 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu'yla bir yerde belediye kurulabilmesi için asgari nüfus sayısı 2000'den 5000'e çıkarılmıştır. Bununla ölçek ekonomilerinden yararlanarak hizmet maliyetlerinin düşürülmesi amaçlanmıştır. Ancak bu uygulama kırsal alan belediyelerini ortaya çıkarmış ve bu belediyelerin sorunları önleyemediği görüldüğünden küçük belediyelerin kapatılması ve geniş ölçekli alan yönetimini esas alan bir belediyeleşmeye geçilmiştir. Bu amaçla 2012 yılında 6360 sayılı (On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun) kanun çıkarılmış ve bu kanunla büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırı olmuştur. Bu kanunla birlikte il özel idaresiyle birlikte belde belediyelerinin ve köylerin tüzel kişilikleri kaldırılmış ve böylece büyükşehir ölçeğinde yerel yönetim kademe sayısı azaltılmıştır. Bu kanunla 30 ilde Büyükşehir belediyesi yapılanması ile kamu yönetimi alanında *yerelde merkezileşmeye* doğru bir gidişat yaşanmıştır. Yerel düzeyde halka en yakın birimler olarak en alt kademelerin kaldırılması ise halkın karar alma süreçlerine katılımı açısından sorun yaratmıştır. Ayrıca Kapatılan yerel yönetim birimlerinin personel, araç ve gereçleri her ne kadar büyükşehir belediyelerine devredilmişse de bu belediyelerin kırsal alanları da içerecek şekilde tüm il sınırlarına kadar nitelikli hizmet götürmesi de mümkün görünmemektedir. Öte yandan bu değişiklikle kentsel alt yapı, hizmet ve imar konusunda bütünlüğün sağlanması şehir planlaması gibi yöntemlerle çarpık kentleşmenin önüne geçilmesi ve uluslararası projelerin kent ölçeğinde uygulanması amaçlanmıştır (Kara, 2016: 256; Sezer ve Büyükpınar, 2021: 97-99).

Yerelleşme yönünde yapılan reform çalışmalarından biri de 2005 tarih ve 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu'dur. Bu kanun mahalli idare birliklerine yönelik

ilk yasal düzenlemedir. Bu kanunla birliklerin hak ve yetkileri arttırılmış, birliklere katılma ve ayrılma süreçleri kolaylaştırılmıştır (Övgün, 2016: 165).

Yine 2014 yılında çıkarılan 6552 sayılı Kanunla belediyelere hizmetleri özel sektörden sağlama yönünde önemli yetkiler verilmiştir. Türk kamu yönetiminde yerelleşme politikalarının yürütülmesinde itici güçlerden birisi de Avrupa Birliğidir. 1999 yılında AB'ye aday olan Türkiye o tarihten beri ilerleme raporlarında yerelleşmeye yönelik faaliyetlere ağırlık vermektedir (Sezer ve Büyükpınar, 2021: 99). Sonuç olarak genel itibariyle değerlendirildiğinde bu yıllarda yapılan düzenlemelerle yerel yönetimlerin karar organlarının güçlendirilmesi, yeni yetki ve görevlerle donatılmaları ve yönetim kapasitelerinin arttırılması (Övgün, 2016: 164) yönünde adımların atıldığı görülmektedir.

Sonuç olarak ülkemizde kamu yönetiminin merkeziyetçi yapısını değiştirmeye yönelik reform çabalarının 1960'lara kadar gittiği görülmektedir. 2000'li yıllarda gerçekleştirilmeye çalışılan yasal düzenlemeler ise merkeziyetçiliği azaltacak köklü değişiklikler içermektedir. Bugün gelinen noktada, reformların merkeziyetçiliği azaltıp yerel yönetimleri etkili, verimli, katılımcı, saydam ve özerk yönetimler haline dönüştürdüğü söylenemez (Uygun, 2015: 1). Bu açıdan kamu yönetiminin merkeziyetçi yapısını pekiştiren anayasal ilkelerde bir değişikliğe gitmeden yasal düzenlemelerle köklü bir reform yapmak mümkün görünmemektedir.

6.4.5. Yönetimde Merkezileşme Eğilimleri

Türk yönetim yapısının en önemli özelliği merkezi nitelikte olmasıdır. Merkezileşme tartışmaları Osmanlı'nın son dönemlerinde gündeme gelmiş ve genellikle merkezileşme-âdem-i merkezileşme bağlamında yürümüştür. Merkezileşme daha çok idari yapılanma ve mülki idare ile ilgili yönetsel bir kavram olmakla birlikte (Aydın, 2020: 269), siyasal yönleri de olan bir kavram olarak değerlendirilmektedir. Kavramın yönetsel boyutuyla "karar alma hiyerarşisinin yukarıdan aşağıya doğru katı bir şekilde işlemesi" anlatılmak istenirken; siyasi boyutuyla "siyasal iktidarın tek merkezli olması" kastedilmektedir (Övgün, 2016: 166).

Türk kamu yönetiminde bu ilke devletin *sürekliliğini ve yönetsel bütünlüğünü* ifade etmek için kullanılır. Ayrıca merkezin, işlerini yerel planda yürütmek amacıyla âdem-i merkeziyetçi uygulamalarla da bir bütün olarak değerlendirilir (Yılmaz, 2007:

3). Merkezi ve yerel yönetim ilişkileri, kamu yönetimi sisteminin karakteristiğini belirleyen önemli bir faktördür. Bu iki yönetsel düzey arasındaki etkileşim, yönetim hukukunun ve yönetim biliminin ana konseptlerinden biridir (Ökmen ve Canan, 2009: 156). Bu kapsamda merkezileşme kavramından asıl kasıt “yönetsel düzlemde karar alma ve uygulama yetkisinin ülkenin başkent teşkilatında toplanması ve başkent “yetki genişliği” kavramı temelinde bu gücünü mülki idarede göstermesidir” (Övgün, 2016: 166).

Esas itibarıyla devletin *özüne* ait bir kavram olarak merkezileşme siyasal sistemlerin zaman zaman kullandıkları bir yapılanma sürecidir. Bu kapsamda modern devlet siyasal alanda merkezileşmiş bir güç olarak kabul edilmektedir. Ancak neoliberal politikalar ve küreselleşmeyle birlikte bu gücün aşıldığı görülmektedir (Çelik, 2010: 311). Öte yandan devletin, küresel ölçekte işleyen bir sisteme uyumlanma zorunluluğu da vardır. Özellikle 1970’lerden sonra iktidara gelmeye başlayan Yeni-Sağ hükümetlerle birlikte, “küçük ama güçlü devlet” anlayışı doğrultusunda düzenlemelere gidilerek, neoliberal politikaların gerektirdiği kararların hızlı ve etkin bir şekilde alınabilmesi için merkezileşmeye gidildiği görülmektedir (Aydın, 2020: 267; Baltacı, 2004: 364). Bu durum devletin hızlı işlemesi açısından olumlu değerlendirilirken, bu süreçte oluşan bürokratik-teknokratik elit bir grubun devletin üstünde baskı aracı olarak işlemesi tehlikesini de taşımaktadır (Baltacı, 2004: 364). Bu açıdan merkezileşme büyük yapıli örgütler için (ki devlet de büyük yapıli bir örgüttür) etkin ve verimli bir karar alma süreçlerinin yürütülebilmesi açısından işleyişin temel bir parçası iken bürokrasinin işlevselsizliği, katılığı, hantallığı ve yönetme gücünün kötüye kullanılıp tekeli yaklaşımının gelişmesine de imkân veren bir düzenlemedir (Andrews vd., 2009: 59).

Türkiye örneğinde bakıldığında ise özellikle 24 Ocak kararlarından sonraki sürecin bu nitelikte olduğu, neoliberal dönüşümlerin sağlanabilmesi için ekonominin merkeziyetçi politikalarla yürütüldüğü ve karar alma süreçlerinin de tek elde toplandığı görülmektedir. Bu dönemde merkezileşme Başbakanlık örgütü merkezde olacak şekilde yürütülmüş ve hızlı karar alma süreçleri kanun hükmünde kararnamelerle yürütülürken bütçe dışı fonlar da mali araç olarak kullanılmıştır (Aydın, 2020:288-289). Ayrıca 1960 ve 1970’li yılların iktisadi yapısının önemli kurumlarından olan DPT, 1980’li yıllarda neoliberal politikaların uygulanmasını

sağlamaya yönelik olarak personel ve idari yapısındaki düzenlemelere ilaveten yeni işlevlerle donatılmış ve merkezileşme sürecinde önemli bir rol üstlenmiştir. Sonrasında ise bu süreci bürokratik statüsü daha yüksek kurumların kurulması izlemiştir. Bunların en bilineni yine Başbakanlığa bağlı olarak kurulan Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığı'dır (Aydın, 2020: 285-288). Bu dönemin merkezileşmesinde dönemin siyasal koşulları önemli bir rol oynamıştır (Aydın, 2020: 288).

2000'li yıllarda ise yürütülen kamu yönetimi reformlarında reformlar genel olarak yerelleşme niteliğinde iken sonrasında merkezileşme eğilimi göstermiştir. Bu kapsamda 2002 ve 2011 yılları arasında yapılan reformlarda yerelleşme amacı ön plana çıkarken; takip eden yıllarda yerelleşmenin yerini siyasal ve ekonomik nedenlerden dolayı merkezileşme eğiliminin aldığı görülmektedir (Övgün, 2016: 161). Bu dönemde kamu yönetiminde 2011 yılından sonra görülmeye başlayan siyasal merkezileşme eğilimleri kamu yönetiminin önemli sorunlarından olan siyaset-yönetim ayrımını düşündürmektedir (Övgün, 2016: 167). Bu bağlamda tekrardan merkezileşmeye geçilmesinin temel sebebi siyasi ve ekonomik nedenler olarak gösterilmektedir. Özellikle tarihin ilk küresel krizi olarak yaşanan 2008 krizinden sonra 2011 yılında Avrupa ülkelerinde de devletler ekonomiye doğrudan müdahale etmiştir. Bu krizden Türkiye de etkilenmiş ve büyümenin yavaşlaması, dış ticaret ve ödemeler dengesinde gerileme ve tasarruf hacminin düşmesi ve sermaye girişindeki azalma nedeniyle özellikle 2011 yılından başlayarak sorunu aşmak için yoğun bir müdahale programı uygulanmıştır. Devletin bu şekilde rol almasının gerekçesi ise *hızlı karar alma* ihtiyacının doğmasıdır (Övgün, 2016: 167).

Sonrasında ise Nisan 2017 tarihinde gerçekleştirilen Anayasa referandumu ile Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçilmesiyle birlikte hem siyasi hem idari merkezileşmenin bir arada olduğu “hibrit bir merkezileşme” gerçekleşmiştir (Angın ve Övgün, 2020: 637). Böylece Türkiye’de uzun süre var olan yürütmeyi güçlendirme eğilimi bir eğilim olmaktan çıkarılarak kurumsal bir niteliğe kavuşturulmuştur (Angın ve Övgün, 2020: 637). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemiyle, iki başlı yürütme erki teke düşürülerek idari ve siyasi karar mekanizmaları ve süreçleri birleştirilerek tek bir merkezde Cumhurbaşkanlığında toplanmıştır (Angın ve Övgün, 2020: 644). Türk kamu yönetiminde hem üniter yapının gereği hem de Cumhuriyet rejiminin inşasındaki zorunluluklar nedeniyle merkeziyetçi bir yönelim hep olmuştur.

Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemine geçişle birlikte merkeziyetçi yönelim, Cumhurbaşkanlığı özelinde yoğunlaşarak başka bir üst aşamaya geçmiştir (Angın ve Övgün, 2020: 644; Eryılmaz, 2019: 306; Zengin, 2019: 10).

Türk kamu yönetiminde merkezileşmeye ilişkin süreçlerden biri de *yerelde merkezileşme* uygulamalarıdır. 6360 sayılı Kanun ve getirdiği düzenlemeler bu duruma bir örnektir. Merkez ve yerel açısından değerlendirildiğinde merkezileşme ve yerelleşme arasındaki diyalektik ilişki, birisinde alınan bir kararın diğerinde sonuç doğurmasına neden olmaktadır. Bu anlamda yerel yönetim reformlarının önemli bir ayağı olan 6360 sayılı Kanunla getirilen düzenlemelerin yerelleşmeden ziyade merkezileşmeyi teşvik ettiği görülmektedir (Kara, 2016: 256; Taşçier, 2018: 660). Büyükşehirlerdeki il özel idarelerinin kapatılmasıyla, görevlerinin büyükşehir belediyesi, bakanlıkların taşra teşkilatı ve il özel idarelerinin yerine kurulan ve İçişleri Bakanlığına bağlanan Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlığı'na devredilmesi yerelde merkezileşme biçiminde yeni bir tip yapılanmaya örnek oluşturmaktadır (Kara, 2016: 256; Taşçier, 2018: 650).

Sonuç olarak Türk kamu yönetiminde gerek idari gerek siyasi anlamda devleti toplum karşısında koruma amacına yönelik olarak merkezileşme eğilimlerinin genel itibarıyla muhafaza edildiği görülmektedir. Dolayısıyla yerinden yönetim, sivilleşme, yetki devri gibi uygulamalar Türk kamu yönetiminde yaygın olmayan uygulamalardır (Eryılmaz, 2019: 301). Türk kamu yönetiminde merkezileşmenin asıl dayanağının idari vesayet ile idarenin bütünlüğü ilkeleri olduğu düşünüldüğünde Türk kamu yönetimindeki merkezileşme eğilimlerinin de yine Türk kamu yönetimine yön veren bu ilkelerden kaynaklandığı görülmektedir. Bu bağlamda çerçeve yasal düzenlemeler olarak 1961 ve 1982 Anayasalarının eski anayasalara göre daha merkeziyetçi bir yaklaşıma sahip olmaları da (Uygun, 2015: 9) yerelleşmenin ön plana çıktığı günümüzde (Eryılmaz, 2019: 301) merkeziyetçiliği teşvik etmektedir.

6.5. Küreselleşmenin Kamu Hizmetlerine Yansıması

İkinci Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkan refah devleti uygulamaları, devletin yüklendiği yeni görevler nedeniyle yönetsel anlamda geniş ve yaygın bir kamu yönetimi örgütünün doğmasına neden olmuştur. 1970'lerde yaşanan ve temelde refah devletinin sebep olduğu ekonomik kriz ise neoliberal politikalar yoluyla aşmaya çalışılmış ve devletin iktisadi alandan çekilerek küçültülmesi temel bir

politika olarak benimsenmiştir. Devletin küçültülmesine ilişkin bu yaklaşım kamu hizmetlerinin sunumuna da etki etmiş ve özellikle 1980’li yıllarda neoliberal politikaların bir sonucu olarak gelişen Yeni Kamu Yönetimi anlayışı çerçevesinde *işletmecilik anlayışına* uygun bir şekilde hizmet verilmesi gerektiği görüşü kabul görmeye başlamıştır. Bu süreçte kamu hizmetinin niteliği, kapsamı, sunumu ve kamu hizmetlerine yüklenen anlam da değişmeye başlamıştır. Temelde devletin asli görevlerinden olan kamu hizmetlerinin, özellikle 1980 sonrası dönemde etkililik, ekonomiklik ve verimlilik ilkeleri çerçevesinde sunulması gerektiği değerlendirilerek yeni hizmet modelleri geliştirilmeye başlanmıştır. Bu süreçte kamu hizmetlerinin en dikkat çeken yanı toplumsal çoğunluk karşısında müşteriye önceliklemesidir. Müşterinin talep ve beklentilerinin karşılanması yönetimde etkinlik ve verimliliğin anahtarı olarak değerlendirilmiştir. Zira neoliberal politikalarla birlikte uygulamaya konulan Yeni Kamu Yönetimi anlayışı kendisinden önceki Geleneksel Kamu Yönetiminin benimsemiş olduğu kitlesel üretimin kaynak israfına neden olduğunu ve çeşitlilikten uzak bir üretimin müşteri ihtiyaçlarını da karşılayamayacağı inancını taşımaktadır. Fordist üretim tarzı olarak tanımlanan kitlesel üretim tarzı Yeni Kamu Yönetimiyle birlikte postmodern paradigmanın da etkisiyle postfordist bir sürece evrilmiştir. Kamu hizmetlerinin sunumunda; çeşitlilik, müşteri taleplerine duyarlılık, müşteriye en yakın yerden üretim, yönetsel ve örgütsel esneklik, örgütsel yalınlık, girişimcilik, rekabet, piyasa odaklılık, katılımcılık ve sonuçlara odaklılık gibi ilkelere vurgu yapan bu yönetim yaklaşımının sosyo-ekonomik açıdan değerlendirildiğinde kendi içinde tutarlı olduğu söylenebilir. Zira kamu kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde kullanılması gerektiği anlayışı, kamu yönetiminin her zaman için şiddetle savunduğu yönetsel ilkelerdendir. Ancak bu süreçte etkinlik ve verimlilik adına bireyin olması gerekenden fazla öne çıkarılıp toplumun ihmal edilmesi bu yaklaşımının yoğun bir eleştiri almasına neden olmuştur. Bu durum ise kamu hizmetlerinde sürekli bir yeni arayışı zorunlu kılmıştır. Bu bölümde kamu hizmetlerinin sunumu bu süreç çerçevesinde değerlendirilmeye çalışılmıştır.

6.5.1. Genel Çerçeve ve Kamu Hizmeti

Modern ulus-devlet küreselleşmenin hız kazanması, teknoloji alanındaki ilerlemeler ve demokrasi anlayışındaki değişim gibi nedenlerle hızlı bir dönüşüm yaşamaktadır. Bu dönüşüm siyasal ve yönetsel anlamda Yeni-Sağ olarak adlandırılan

yaklaşımı getirmiş ve 1980 sonrası yönetimin ilkeleri de bu ideolojiye göre belirlenmiştir (Altın, 2013: 110; Özer ve İrdem, 2020: 220). Bu görüş güçlü refah devletinin zayıflatılması ve rekabet koşullarına göre işleyen çoğulcu bir sistemi savunmuştur. Bu anlayış doğal olarak kamu hizmetlerinin sunumuna da yansımış ve kamu sektörü tarafından sunulan hizmetlerin piyasa ve rekabete açılması gerektiği öngörülerek kamu yönetiminde yeni bir yapılanmaya gidilmiştir. Bu yeni yapılanma (Özer ve İrdem, 2020: 220);

- Kamu ve idare hukukunun ötelenmesiyle özel hukukun güçlendirilmesi,
- Kamu kuruluşlarının özerkleştirilerek piyasa koşulları ile uyumlaştırılması,
- Kamu hizmetlerinde bütünlük değil projecilik yaklaşımının benimsenmesi,
- İstihdamda sözleşmeci ve esnek istihdam yaklaşımlarının benimsenmesi,
- Bakanlık tipi örgütlenme yerine kurul tipi örgütlenmeye geçilmesi,
- Yönetişim yaklaşımıyla merkeziyetçi yapıdan yerellik yaklaşımına geçilmesi,
- Kamunun faaliyet gösterdiği alanların daraltılması ve onun çekildiği alanlarda özel kesimin faaliyet göstermesi gibi ilkeleri içermektedir.

Kamu hizmeti kavramına ilişkin birçok tanım olmakla birlikte kavramı net olarak ifade eden bir tanım da bulunmamaktadır. Bu durum daha çok kamu hizmeti kavramına yaklaşımdaki felsefi, ideolojik ve siyasi bakış açılarındaki farklılıktan kaynaklanmaktadır (Çal, 2009: 6-8). Ancak kavram ekonomi, siyaset hukuk yönetim gibi birçok alanı içermesinden dolayı disiplinler arası bir bakışa da ihtiyaç duymaktadır. Kavramın tanımsal sınırları daha çok idare hukuku çerçevesinde çizilmeye çalışılmıştır. Türk İdare Hukuku alanında önemli isimlerden olan Onar, kamu hizmetini “devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların gözetim ve denetimi altında genel kolektif ihtiyaçları karşılamak, kamu yararını sağlamak için kamuya sunulmuş olan devamlı ve muntazam faaliyetler” şeklinde tanımlamaktadır (Altın, 2013: 103; Çal, 2009: 11; Göçoğlu, 2020: 616; Solak, 2012: 178). Buna göre bir hizmetin kamu hizmeti sayılabilmesi için iki koşul gereklidir. Bunlardan birincisi hizmetin kamuya yöneltilmiş ve kamuya yararlı olması gerektiğidir. İkincisi ise hizmetin kamu kuruluşları tarafından veya ilgili kamu kuruluşlarının denetimi ve gözetimi altında özel hukuk kişilerince gerçekleştirilmesidir (Altın, 2013: 103; Göçoğlu, 2020: 616). Bu koşullardan anlaşılacağı üzere bir hizmetin kamu hizmeti sayılabilmesi için öncelikle kamu

yararına yönelik olması gerekmektedir. Bu kapsamda hizmetin kamu ya da özel kesim tarafından sunulması fark etmez ancak kamunun gözetimi ve denetim altında yapıldığı sürece kamu hizmeti sayılır (Altın, 2013: 103; Şen ve Acar, 2017: 148). OECD'nin sınıflandırmasına göre bir devletin vatandaşlarına sunmakla görevli olduğu hizmetler ise kısaca on başlık altında şöyle sınıflandırılmıştır (Crocini-Angelini, 2011: 7): Genel kamu hizmetleri, savunma, kamu düzeni ve güvenliği, ekonomik işler, çevre koruma, barınma ve toplumsal olanaklar, sağlık, dinlenme kültür ve din, eğitim ve sosyal koruma. Bu sınıflandırmada görüldüğü üzere oldukça geniş bir yelpazeye sahip olan kamu hizmetleri niteliklerine göre kimisi devlet tarafından sunulmakta kimisi özel sektör eliyle yürütülmektedir. Bu kapsamda hangi hizmetin devlet hangi hizmetin özel sektör eliyle yürütüleceği o ülkenin toplumsal, ekonomik ve siyasi koşullarına bağlıdır (Altın, 2013: 104-105; Çal, 2009: 20):

Kamu hizmetleri süreklilik, bedelsizlik, değişkenlik ve uyum, eşitlik ve tarafsızlık ilkelerine sahiptir. Bu ilkeler kısaca şöyle özetlenebilir(Altın, 2013: 104-105; Çal, 2009: 20):

Süreklilik: Kamu hizmetlerinin kesintisiz ve düzenli olarak yürütülmesini ifade eder. Ancak kamu hizmetlerinin sürekli olması onun her zaman gece ve gündüz işlemesi anlamına gelmemektedir. Sağlık, elektrik, su gibi bazı hizmetlere her zaman ihtiyaç duyulurken, eğitim, sanat gibi hizmetlere belli zamanlarda ihtiyaç duyulur.

Bedelsizlik: İlke olarak kamu hizmetlerinin ücretsiz sunulmasını içerir, ancak artan toplumsal ihtiyaçlar kamu hizmetlerinde belli bir bedel ödenmesini gerektirmiştir. Özellikle iktisadi nitelikteki hizmetler buna örnektir. Bu ilke hizmetten yararlananların yükünü hizmetten hiç yararlanmayanlara yüklememek amacıyla geliştirilmiştir.

Değişkenlik ve Uyum: Kamu hizmetlerinin gelişen ve değişen durumlara kendini uyarlaması demektir. Kamu hizmetlerinin örgütlenmesi ve işleyişi gibi tüm süreçlerde kendisini yenilemesi gerekmektedir. Bu değişiklikler genellikle kanunların değiştirilmesi ve idareye tanınan takdir yetkisi ile düzenleyici işlemler yapma yoluyla gerçekleştirilir.

Eşitlik ve Tarafsızlık: Kamu hizmetlerine katılma, yararlanma ve kamu hizmetinin gerektirdiği yükümlülükler karşısında bireylerin eşitliğini ifade eder. Kamu hizmetlerinde eşitlik ilkesi kanun önünde eşitlik ilkesinin bir sonucudur.

Kamu hizmetleri faaliyet alanına göre; iktisadi, idari, sosyal, bilimsel-teknik-kültürel kamu hizmetleri olarak gruplandırılmaktadır. Bu hizmet alanlarının içerikleri de kısaca şöyle özetlenebilir (Altın, 2013: 105-106; Göçoğlu, 2020: 617):

İktisadi Kamu Hizmetleri: Ekonomik içerikli olan bu hizmetler devletin iktisadi alana müdahale etmesinin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Kamu iktisadi teşebbüslerinin yürüttüğü hizmetler iktisadi kamu hizmetlerine örnek olarak gösterilebilir.

İdari Kamu Hizmetleri: Bu hizmetler geleneksel olarak idare tarafından kamu hukukuna uygun olarak yürütülen milli savunma, tapu ve kadastro, bayındırlık gibi hizmetlerdir.

Sosyal Kamu Hizmetleri: Bireyin sosyal açıdan korunmasını içeren emeklilik, sosyal yardım, sosyal güvence, çalışma hayatının düzenlenmesi gibi konularda yürütülen hizmetlerdir. Özellikle Sanayi Devrimi ve dünya savaşlarından sonra gelişmiştir.

Bilimsel-Kültürel-Teknik Kamu Hizmetleri: Bu hizmet alanı bilimsel ve teknik araştırmalar, müzik, tiyatro, bale, bilim, kültür, sanat gibi alanlara ilişkin hizmetleri içermektedir. Ancak bu faaliyetler nitelikleri gereği klasik idari kalıplar içinde yürütülemediklerinden özerk kuruluşlar, bağımsız personeller, serbest usuller ve geniş maddi olanaklara ihtiyaç duymaktadırlar. Kamu hizmetine ilişkin önemli bir gruplamayı da evrensel kamu hizmetleri oluşturmaktadır. Evrensel kamu hizmeti “istisnasız herkese makul kalite ve fiyattan, sürekli ve düzenli olarak sunulmak zorunda olunan ve çağdaş bir insan için vazgeçilmesi mümkün olmayan asgari/temel ortak ihtiyaçlar” olarak tanımlanabilir (Solak, 2012: 179). Bu hizmet daha çok bilgi toplumunun bir ihtiyacı olarak gelişmiştir.

Kamu hizmetlerinin sunumunda etkililik, etkinlik ve eşitlik temel performans ölçütleridir. Bu açıdan kaynakların amaç yönünden etkili araç yönünden etkin ve paylaşım yönünden de eşit sunulması gerekmektedir. Ancak hizmet sağlayıcılar olarak özel sektör faaliyetlerinde öncelik etkinlik arayışı iken kamu sektöründe öncelik hizmetin kalitesini de içerecek şekilde etkililik ve eşitlik arayışıdır (İlkorkor, 2013: 31). Bu durum kamu sektörü ile özel sektör arasındaki en büyük farkı oluşturur. Bu kapsamda niteliği esas alınmak üzere kamu hizmetlerinin gördürülme şekli de değişir. Günümüzde kamu hizmetleri kamu hukuk tüzel kişisi veya özel hukuk tüzel kişisi

tarafından sunulmaktadır (Şen ve Acar, 2017: 149). Kamu hizmetlerinin idare tarafından görülme şekline emanet usulü denir. Özel hukuk tüzel kişileri tarafından gerçekleştirilen kamu hizmetleriyse; müşterek emanet, iltizam, ruhsat, imtiyaz ve yap-işlet-devret yöntemleriyle adlandırılır. Bu yöntemler kısaca şöyle özetlenebilir (Altın, 2013: 106-107; Göçoğlu, 2020: 618; Şen ve Acar, 2017: 149):

Emanet Yöntemi: Kamu hizmetlerinin doğrudan doğruya bir kamu tüzel kişinin kendi kuruluşu ve kendi kaynakları ile yerine getirilmesidir. Milli savunma, güvenlik, adalet, eğitim ve sağlık gibi hizmetler emanet usulü ile görülür. İdare hukukunun geçerli olduğu emanet yönteminde hizmet bakanlıklar, belediyeler, il özel idareleri, köyler ve çeşitli kamu kurumları eliyle görülmektedir.

Müşterek Emanet ve İltizam Yöntemleri: Bu yöntemler günümüzde uygulanmamaktadır. Müşterek emanet usulü; hizmeti yerine getiren özel kişinin hizmetin bedelini, hizmetten yararlananlardan aldığı bedelle karşılması ve bu yolla kazanç elde ettiği takdirde bunu idare ile paylaşması yöntemidir. İltizam ise hizmetin, önceden kararlaştırılan oranda bir bedel karşılığı özel kişi tarafından görülmesidir.

Ruhsat veya İzin: Bu yöntemde tekel niteliğinde olmayan bir hizmetin özel kişilere bir sözleşme ile gördürülebilmesi söz konusudur. Ruhsat özel kişi ile bir idari sözleşme şeklinde değil, özel kişiye idarenin tek taraflı iradesi ile yapılan bir işlemle verilmektedir.

İmtiyaz Yöntemi: devletin bir hizmeti kamu hizmeti niteliğine getirdikten sonra bu hizmetin yürütülmesini, hizmetin yürütülmesinden doğan giderler ve hasarlar da özel kişiye ait olmak üzere bir özel kişiye vermesidir.

Yap-İşlet-Devret Yöntemi: Köprü, tünel, baraj, sulama, içme ve kullanma suyu, elektrik iletim dağıtım ve ticareti, maden ve işletmeleri, demiryolu, deniz ve hava limanları gibi yatırım hizmetleri alanında idarenin özel hukuk kişisi ile en çok 49 yıllığına bir sözleşme imzalamasıdır. Özel hukuk kişisi söz konusu yatırımı belirlenen süre içerisinde masrafı, kâr ve zararı kendisine ait olmak üzere işletir ve süre sonunda bedelsiz olarak idareye devreder.

Bunların dışında yönetimler arası işbirliği, yerel yönetim hizmetlerine gönüllü katılım, şirketleşme, e-devlet gibi dijital platformlar aracılığıyla da kamu hizmetleri sunulabilmektedir.

Kamu hizmetlerinin gelişimi yönetsel paradigma ile yakından ilgilidir. Bu konuda 1968 yılı önemli bir dönüm noktasıdır. Bu dönemde Amerika'daki siyasal ve sosyal olaylar toplumsal huzursuzluk ve isyanlar halkın yönetime bakışını etkilemiştir. Akademide Dwight Waldo'nun öncülük ettiği Minnowbrook Konferansları yeni bir yönetsel paradigma olarak Yeni Kamu Yönetimini ortaya çıkarmıştır. Waldo bu dönemde yönetimin yetersizliğinden dolayı kamu yönetiminde “kimlik krizi” iddiasında bulunmuş ve bu dönemde kamu hizmetleri bu tartışmaların gölgesinde sunulmuştur. Kamu hizmetlerinin 1970'lerdeki sunumu kriz ekonomisiyle beraber seyretmiş ve kamu hizmetlerini geliştirmeye yönelik reformlar sonuç vermemiştir. 1980'lerde tüm dünyada yaşanan yapısal ve ideolojik değişiklikler kamu hizmetlerinin sunumuna da yansımış ve kamu hizmetleri pazar ve piyasa koşullarına göre sunulmaya başlanmıştır. 1990'larda “yönetimi yeniden icat etme” kavramlarının da etkisiyle kamu hizmetlerinde azalma yönünde bir eğilim yaşanmış ve son yıllarda ise kamu hizmetlerinde fark yaratma iddiasında bulunan ve Yeni Kamu Yönetimi ile taban tabana zıt olan “Yeni Kamu Hizmeti” yaklaşımı ortaya çıkmıştır. Vatandaşlık kavramına duyarlı olan bu yaklaşım kamu yararını, topluma katkıda bulunmayı ve halkın sorumluluk alarak yönetime katılımını amaçlamaktadır (Perry ve Buckwalter, 2010: 5239-5240). 2020'li ve sonrasındaki yıllarda ise kamu hizmetinin hesap verebilir, şeffaf, etik ilklere bağlı, meşru, demokratik ve katılımcı olması beklenmektedir (Perry ve Buckwalter, 2010: 5239-5240).

Kamu hizmetleri; kamu yararı ve toplumsal refahı amaçlar. Temelde çok geniş bir alana sahip bir kavram olarak kamu hizmetleri, yönetimin topluma yansıyan yüzünü oluşturmaktadır (Ferguson, 2019: 221). Bu durum kamu hizmetlerine ilişkin sorunların çözümünü de hizmetin kendisi kadar önemli kılmaktadır. Bu kapsamda kamu hizmetlerine ilişkin sorunların çözümünde demokrasi ve yönetim anahtar bir kavram haline gelmektedir (Mcgregor Jr., 1983: 75). Mcgregor Jr., kamu hizmetlerine ilişkin sorunların çözümünde demokrasinin bürokrasi ile tehdit edilmemesi gerektiğini, sorunların görmezden gelinmesinin onları büyüteceğini bu nedenle sorunların çözümüne yönelik ulusal bir politika geliştirilmesi gerektiğini belirtmektedir. Kamu hizmetlerine ilişkin sorunların çözümünde bütüncül davranılması gerektiğini belirten Mcgregor Jr. (1983: 75), ulusal yapıların yanında özerk yapıların da gücünden yararlanılması gerektiğini vurgulamaktadır. Sonuç itibariyle kamu hizmetleri devletin toplumla buluştuğu alanlardır. Bu nedenle nitelikli

bir kamu hizmeti sunumu özellikle bürokrasi açısından devlet-vatandaş yaklaşımını sağlayacak önemli bir araçtır. Bu kapsamda devlet etkin bir kamu hizmeti sunumu için çeşitli yöntemlere başvurur. Özelleştirme, serbestleştirme, yerellik ve halk katılımını teşvik eden demokratik ve katılımcı yaklaşımlar bunlardan bazılarıdır. Bu yöntemler aracılığıyla devlet kamu hizmetlerini geliştirir ve sunar.

6.5.2. Piyasa Sistemine Hazırlık: Serbestleştirme

Serbestleşme (deregülasyon) piyasa ekonomisine öncelik vermeye, devletin ekonomiye müdahalesini azaltmaya ve özel sektörü yönetime katmaya yönelik bir süreçtir (Tokathioğlu ve Şen, 2019: 208). Serbestleşme 1980'lerden sonra; kapitalizmin güçlenmesine yol açan sermaye önündeki engellerin kaldırılması, Sovyetler Birliğinin çökmesi, ekonomide piyasa sürecine geçilmesi, IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşların dünya ekonomisini yönlendirmede etkili bir güç haline gelmesi gibi nedenlerle ortaya çıkan neoliberal politikaların bir sonucu olarak gelişmiştir.

1980 sonrasında dünyada yaşanan dönüşüm olgusunda, yeni liberal tezler önemli bir etkiye sahiptir. Genel olarak devletin iktisadi alandan çekilmesi ve küçültülmesini öneren bu tezlerin önemli politika araçları özelleştirme ve serbestleşmedir. Bu politikalar; bir yandan özelleştirme uygulamaları, diğer yandan da devlet kontrolündeki bazı faaliyetlerin serbestleştirilmesi ile kamunun içinde barındırdığı bazı olumsuzluklardan kurtulmayı amaçlamaktadır (Güran, 2005: 233). Küreselleşmenin ve piyasa ekonomisine girişin bir sonucu olarak gelişen bu politikalar (Solak, 2012: 178), Yeni-Sağın kamu yönetimi reformlarında maliyetleri azaltma sürecinde kullandığı en önemli araçlardan birisidir (Özer ve İrdem, 2020: 239).

Serbestleştirme devletin sektörler üzerindeki hukuki, düzenleyici ve kısıtlayıcı yetkisinin *kısıtlanması* ve bazı alanlarda da *kaldırılmasını* ifade etmektedir. Ayrıca serbestleşmeyle kamu tekellerinin tekel olma niteliğinin kaldırılarak özel sektörün de bu alanlarda faaliyet göstermesi ve rekabet ortamının oluşturulmasına katkıda bulunulması amaçlanmaktadır. “Fiyat ve ücret kontrolleri, faiz oranının ve döviz kurunun kontrolü, kira kontrolleri, piyasaya girişlerin engellenmesi ve sınırlandırılması, devlet tekelleri, imtiyaz hakkı, kotalar, tarifeler, çeşitli tarifeler, çeşitli teşvikler ve destekler” (Özer ve İrdem, 2020: 239) serbestleştirme uygulamalarının görüldüğü alanlardandır. Bununla birlikte serbestleştirme tamamen

kuralsızlık demek de değildir. Kaldı ki; piyasa ekonomisine geçiş rekabetin korunması açısından bir düzene ihtiyaç duyarken; kurumların kendi iç dinamikleri ve AB gibi uluslar üstü kuruluşların getirdiği yapısal ve yasal düzenlemeler de bu alandaki düzenlemelere yön vermektedir (Özer ve İrdem, 2020: 240). Öte yandan özelleştirme gibi serbestleştirme faaliyetlerinin de her alanda uygulanabileceğini söylemek mümkün değildir. Temelde kamu sektörünün hizmet ürettiği alanlarda olumsuzlukları gidermek ve etkinliği artırmak amacıyla uygulanan bu politikaların (Güran, 2005: 69) örneğin doğal tekeller üzerine uygulanması evrensel hizmetlerin sunulması açısından sorun yaratmaktadır. Toplumun her kesimine makul kalite ve fiyattan sürekli ve düzenli olarak sunulması gereken evrensel hizmetlere ilişkin düzenlemelerin serbestleştirilmesi veya özelleştirilmesi sınırlı bir rekabet yaratacak ya da hiç yaratmayacaktır. Dolayısıyla amaçlanan etkinlik de sağlanamayacaktır. Bu kapsamda serbestleştirme faaliyetlerinde hizmetin ticari mi evrensel mi olduğunun öncelikle değerlendirilmesi gerekmektedir (Solak, 2012: 187).

Küresel ölçekte kamu hizmetlerinin serbestleşme ve özelleştirme uygulamalarıyla küresel ekonomiye eklemlenmeleri GATS'la mümkün olmuştur. Bu yönüyle GATS neoliberal politikaların ete kemiğe büründüğü temel metinlerden biridir. Temelde ulus-devlet tarafından sunulan kamu hizmetlerinin küresel ekonomik yapıda piyasa koşullarına göre sunulmasını amaçlayan GATS Türkiye gibi gelişmekte olan ülkeler açısından düzenleyici ve belirleyici bir işlev görmektedir (Kıyan ve Yüksel, 2011: 25). Bu kapsamda serbestleştirme faaliyetleri evrensel kamu hizmetlerinin sunulduğu alanlarda özellikle çok uluslu şirketler tarafından daha çok başvurulan bir yöntem olarak ilgili sektörün düzenleyici çerçevesinin kendi lehine değiştirilmesini içerecek şekilde talepte bulunabilmektedirler. Nitekim bütünlüklü bir hizmet ticareti açısından GATS'la bu süreç tamamlanmaktadır (Kıyan ve Yüksel, 2011: 38).

Tüm bu süreçlerin bir sonucu olarak serbestleştirme faaliyetlerinin kamu yönetimi üzerinde; adem-i merkeziyetçi bir yaklaşımla görev ve yetki devrinin gerçekleşmesi, etkinlik ve verimliliğin artırılması, karar verme mekanizmalarına kullanıcıların katılımının sağlanması, hizmetlerin sözleşme aracılığıyla gördürülebilmesi, kamu kuruluşlarında şirketleşme sürecinin başlatılması, özel ve kamu kuruluşları arasında rekabetin sağlanması, kamu-özel işbirliklerine gidilmesi ve

geleneksel kamu-özel ayrımının kaldırılması (Özer ve İrdem, 2020: 240) şeklinde etkide bulunması beklenmektedir.

6.5.3. Kamu Hizmetlerinin Halka En Yakın Yerden Sunulması: Hizmette

Yerellik

Hizmette yerellik (subsidiarite) ilkesi kamu yönetimi literatüründe en çok tartışılan konulardan birisidir. Kavram hem federal hem de üniter devletlerde desantralizasyonun en temel göstergelerinden biri olarak kabul edilmektedir. Hizmette yerellik ilkesi en genel anlatımla hizmetlerin vatandaşa en yakın birim tarafından sunulması anlamına gelmektedir. Söz konusu ilke bireyin tek başına yapabileceği işlere devletin müdahalede bulunmaması gerektiğine vurgu yapmaktadır (Eryılmaz, 2019: 128). Hizmette yerellik ilkesi temelde merkezi ve yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki paylaşımına dayanır. Buna göre merkezi yönetim ancak, yerelde yerine getirilemeyen ya da yerine getirilmesinde güçlük çekilen hizmetlerde görev üstlenebilir (Eryılmaz, 2019: 128). Bu kapsamda yerellik ilkesi; kamusal ihtiyaçları karşılamak üzere farklı yönetim düzeyleri arasında yetki bölüşümünü öngören bir ilkedir. Bu ilkeye göre yetki halka en yakın yönetim birimi tarafından kullanılır, ancak alt düzeyin yetkisi üst düzeye mutlak gereklilik durumlarında devredilir (Karakılçık ve Özcan, 2005: 10).

Kökeni kimilerince Aristo'ya, kimilerine göre de Hristiyan düşünür St. Thomas d'Aguin'e kadar götürülen subsidiarite ilkesi 1980'li yıllarda hukuksal ve siyasal bir zeminde kullanılmaya başlamıştır (Karakılçık ve Özcan, 2005: 11). Subsidiarite ilkesi "ikincil olma, yedekte olma, yardım etme ve destek verme" gibi anlamlara gelmektedir. Subsidiarite sözcüğü, ilk kez 1992'de Maastricht'te imzalanan Avrupa Birliği anlaşmasında kullanılmıştır (Demir ve Karakütük, 2003, 73). Bu ilke ile Birliğin merkezileşmesi önlenmekte ve ulus-devletlerin de egemenlik hakları korunma altına alınmaktadır. Bu ilke ile Birlik ile üye devletler arasındaki görev ve yetki paylaşımı düzenlenmekte ve karar mekanizmaları vatandaşa yakınlaştırılarak üye devletlerin ulusal kimliklerinin korunarak haklarının güvence altına alınması ve böylece yurttaşlarca Avrupa'nın bütünleşme sürecine sahip çıkılması amaçlanmaktadır (Çilingir, 2017: 352; Eryılmaz, 2019: 129). Yerellik (subsidiarite) kavramının Türkiye'de ilk kullanımı ise Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı sonrasında düzenlenen Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı ile olmuştur. Düzenleme,

Mahalli İdareler başlığı altında ele alınmış olup; düzenlemeye göre kamu hizmetlerinde etkinliğin sağlanması; kaynakların ölçülü ve rasyonel kullanımı ile ilgili hizmetlerin sunulacağı yerde karşılanması esaslarına dayandırılmıştır (Demirkale vd., 2022: 61).

Yerellik ilkesi (subsidiarite) “hizmeti halka yakınlaştırma” anlamında kullanılmaktadır. Bu kapsamda bu ilke merkezi yönetimin işlevlerini ikinci plana atmaktadır. Bu açıdan yönetimin bütünlüğü ilkesi ile çelişen bu ilke asıl yetkili makamın yerel yönetimler olduğu ve zorunlu hallerde yerel yönetimlerin yetkilerini merkezi yönetime devrettiklerini savunur. Oysa “idarenin bütünlüğü” ilkesine göre bu durumun tam tersi söz konusudur. Yani merkezi yönetim gerekli hallerde yetkilerinin bir kısmını alt birimlere devretmekte ve genel yetkili birim yine merkezi yönetim olmaktadır. Bu kapsamda genel bir değerlendirme ile subsidiarite ilkesinin federal devlet anayasalarına daha uygun (Karakılçık ve Özcan, 2005: 11) bir özellik taşıdığını söylemek mümkündür.

Demokratik anlamda subsidiarite Avrupa Birliği Anlaşmasında “...kararların vatandaşa mümkün olduğunca yakın biçimde alınması...” şeklinde ifade edilmiştir. Burada subsidiarite kavramı âdem-i merkeziyetçilik olarak kullanılmıştır. Bu yönüyle subsidiarite aynı zamanda siyasal yönü olan bir kavramdır (Çilingir, 2017: 353). Haklın yönetime katılımının sağlanması bakımından yerel yönetimler yerelleşme (subsidiarite) ilkesinin uygulanabileceği en uygun altyapıya sahip kuruluşlardır (Demir ve Karakütük, 2003, 74). Modern toplum katılımcı bir yapıya sahip olduğundan vatandaşın yönetime katılımı ve temsilinin sağlanması da bir anlamda yönetsel bir zorunluluktur. Bu çerçevede yerelleşme ilkesi de önemli bir ilkedir (Görmez, 1997: 55-56). Özellikle modern yönetimin temel ilkelerinden olan katılım ve temsil gibi süreçlerin uygulanmasının merkezi yönetimdeki güçlüğü bu konuda yerel yönetimleri daha güçlü kılmaktadır (Demir ve Karakütük, 2003, 74). Ülkemizde 1990 yılında kalkınma planı hedefleri arasında yer alan ilke 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun 14. maddesinde, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun da 6. maddesinde yer almıştır. Demokrasiyle yakından ilgili olan söz konusu ilkenin (Demirkale vd, 2022: 62) ülkemizde yasal düzenlemelere konu olmaya başladığı söylenebilir. Böylece etkin bir kamu hizmeti sunumu için yasal düzlemde de gerekli

düzenlemeler yapılarak kamu hizmetlerinin halka en yakın yerden sunulması sağlanmış olacaktır.

6.5.4. İşletmeci ve Rekabetçi Yönetim: Özelleştirme

Özelleştirme temel olarak İkinci Dünya Savaşı sonrasında Keynesçi ekonomi politikaları sonucunda büyüyen devletin 1970’lerde yaşadığı krizle gündeme gelmiştir. Bu süreçte Batı ülkeleri krizin aşılmasına yönelik olarak sermayenin serbest dolaşımı, özelleştirme, devletin sınırlandırılması, gibi birtakım uygulamalara yönelmişlerdir. Yeni-Sağ denilen bu yeni düzenin çıkış noktası ise piyasa ekonomisine koşulsuz güvene dayanamamaktadır. Piyasa koşullarını sağlamanın yolu kamu hizmetlerinde özelleştirme uygulamalarına ağırlık verilerek devletin küçültülmesidir (Altın, 2013: 114; Sezgin, 2010: 4). Özelleştirme ise milli ekonomi içerisinde devletin payının küçültülmesindeki en etkin araçtır (Tandırcıoğlu, 2002: 198).

Daha çok piyasa ekonomisi ile anılan özelleştirme (Tandırcıoğlu, 2002: 128), dar anlamda kamu mülkiyeti altındaki işletmelerin kısmen veya tamamen özel sektör iştiraklerine satılmasıdır. Geniş anlamda özelleştirme ise “devletin ekonomik faaliyetlerinin azaltılması ya da tümü ile ortadan kaldırılmasıdır” (İleri, 1998: 150). Özelleştirmenin temel mantığı liberalizmin savunduğu sınırlı devlet anlayışına dayanır. Sınırlı devlet anlayışı piyasa ekonomisi ile mümkün olur ki bu kapsamda piyasa ekonomisi; “rekabete dayalı kârı esas alan, özel mülkiyet, miras, sözleşme, teşebbüs ve tercih özgürlüğünün güvence altına alındığı ve devletin fiyat mekanizmasının işleyişine en az düzeyde müdahale ettiği bir ekonomik sistemdir” (Tandırcıoğlu, 2002: 199).

Dünyada ilk özelleştirme uygulaması 1979 yılında Muhafazakâr Partinin iktidara gelmesiyle İngiltere’de gerçekleşmiştir (İleri, 1998: 149; Özer ve İrdem, 2020: 234). Ülkemizde ise çok partili hayata geçişle birlikte başlamış ancak bu konudaki somut adımlar 1980 sonrasında Yeni-Sağ politikalarla atılmıştır (İleri, 1998: 158). Bu tarihten sonra Türkiye, korumacı politikalardan vazgeçilerek dışa açık politikalar benimsenmiştir. 1980 sonrası dönemde KİT’lerin faaliyet gösterdiği alanların özel sektöre açılması piyasa ekonomisinin işlemesi bakımından oldukça önemlidir. Ancak burada önemli olan nokta ise *devlet tekelinin özel tekele dönüşmemesidir* (Tandırcıoğlu, 2002: 199). Devletin buradaki işlevi ilgili sektörde rekabeti sağlayacak yasal ve kurumsal tedbirlerin alınmasıdır.

Doktrinde özelleştirmenin tanımı geniş tutulduğundan, özelleştirme yöntemlerinin sınıflandırılmasında da tam bir görüş birliğine varılamamıştır (Orkunoğlu, 2010: 4). Özelleştirmenin mülkiyet transferini içeren hisse senedi ve direkt satış yöntemleriyle; mülkiyet transferini içermeyen yasal-kurumsal serbestleşme, fiyatlama, kupon, sübvansiyon, ihale, imtiyaz, yönetim devri, kiralama, yap-işlet-devret, ortak girişim ve gönüllü organizasyonlar gibi çeşitli yöntemleri bulunmaktadır (Tandircioğlu, 2002: 202).

Özelleştirme genellikle üç sebepten dolayı gerçekleştirilir. Bunlar *ekonomik, mali ve politik* nedenlerdir. Ekonomik nedenlerle özelleştirme piyasa mekanizmasıyla çalışan özel işletmelerin devlet işletmelerinden daha etkin çalıştığı anlayışına dayanır. Mali nedenlerle özelleştirme verimsiz çalışan kamu kurumlarının hazinenin finansman yükünü artırdığı, vergi gelirlerinin yetersiz olduğu durumlarda ise merkez bankası kaynaklarının kullanılmasının enflasyona yol açtığı gibi nedenlerle zarar eden kamu kurumunun özelleştirilmesiyle vergi yükünün azaltılacağı ve yeni yatırımlar için de finansman kaynağı yaratılacağı savına dayanır. Politik nedenlerle özelleştirme ise bireysel özgürlükleri temel alan liberal sistemin tesis edilmesi gerektiği anlayışından yola çıkar (İleri, 1998: 152; Orkunoğlu, 2010: 3; Tandircioğlu, 2002: 200-202).

Ülkemizde 1980'lerde başlayan özelleştirme uygulamaları, pek çok kez revize edilmiştir. Türkiye'de 1984'te çıkarılan 2983 sayılı Kanunla KİT'ler ve bunlara ait tesislere, hisse senedi ihracı yoluyla gerçek ve tüzel kişilerin ortak olabilmesine veya bu tesislerin işletme hakkının belli sürelerle devrine olanak tanınmıştır. Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi özelleştirme programının yürütülmesi için görevlendirilmiş, 1986'da çıkarılan 3291 sayılı kanunda kamu kuruluşlarının özelleştirme kapsamına alınması ve uygulanmaların yürütülmesine ilişkin esaslar belirlenmiş ve 4046 sayılı Özelleştirme Yasası 27 Kasım 1994 tarihinde yayınlanarak yürürlüğe girmiştir (Orkunoğlu, 2010: 13). Özelleştirme sürecinde 24 Ocak kararları mihenk taşı olarak kabul edilmektedir. 24 Ocak 1980 tarihinde dönemin hükümeti, Dünya Bankası ve IMF'nin desteği ile İstikrar ve Yapısal Uyarlama Programları uygulanmaya başlamıştır. Bu programın amacı Türkiye ekonomisini liberalize etmek ve devletin ekonomik yaşama müdahalesini azaltmaktır. Türkiye 1980-1984 yılları arasında beş Yapısal Uyum Programını benimsemiştir (Sezgin, 2010: 4). 24 Ocak kararlarının bir gereği olarak ilk önce ticaret ve sermaye hesapları liberalleştirilmiştir. Özelleştirme,

politika gündemine ise ilk defa 1984 yılında liberalleşme programının bir parçası olarak girmiş olup (Sezgin, 2010: 4), açıklanan bu programa muhalefet tarafından bir eleştiri gelmemiş ve tartışmalar daha çok özelleştirmenin nasıl yapılacağı üzerinde odaklanmıştır.

Türkiye’yi özelleştireme sürecine hazırlamak için 1985 yılında DPT tarafından “Özelleştirme Ana Planının” hazırlanmasına karar verilmiş ve “Morgan Guaranty Trust Company of New York” firması ile birlikte Türkiye Sınai Kalkınma Bankası, Sınai Yatırım ve Kredi Bankası, Yatırım Finansman A.Ş. ve Price Waterhouse/Muhaş A.Ş. Özelleştirme Ana Planı’nı hazırlamakla görevlendirilmişlerdir. Bu kapsamda 1986 yılında özelleştirme hedeflerinin belirlendiği “Özelleştirme Master Planı” hazırlanmıştır. Planda KİT’ler satılabilirliklerine göre sınıflandırılarak, özelleştirmeyi mümkün kılacak şekilde hukuksal ve muhasebe konularına ilişkin değişiklik önerilerine yer verilmiştir (İleri, 1998: 157; Sezgin, 2010: 5). Ancak bu plan özelleşmenin nasıl gerçekleştirileceğini göstermesine rağmen uygulamada karşılaşılabilecek sorunlara ve bu sorunların çözümüne ilişkin stratejilere değinmediği için çok ciddi eleştirilere hedef olmuştur (Sezgin, 2010: 5). Bu planda özelleştirme ile şu hedeflere ulaşılması amaçlanmıştır (Sezgin, 2010: 6):

- Pazar güçlerinin ekonomiyi harekete geçirmesine imkân verilmesi,
- Verimliliğin ve etkinliğin artırılması,
- Malların ve hizmetlerin kalite, miktar ve çeşitliliğinin artırılması,
- Halka açık şirketlerin yaygınlaştırılması,
- Sermaye piyasalarının geliştirilmesinin hızlandırılması,
- KİT'lere sağlanan mali desteğin asgariye indirilmesi,
- KİT'lerin tekelci fiyatlandırma ve desteklerinin azaltılması,
- Kamu görevlilerinin politika ve düzenleme konularında serbest çalışabilmesi,
- Modern teknoloji ve yönetim tekniklerine sahip olunması,
- Çalışanlara hisse senedi vermek suretiyle iş verimliliğinin artırılması,
- Politik ideolojinin özel mülkiyete doğru değiştirilmesi,
- Uluslararası ekonomik/ politik bağların yabancı sermaye ile güçlendirilmesi,
- Mevcut sermaye yatırımlarındaki iç kârlılığın artırılması,
- Devlete gelir sağlanması.

Şüphesiz ekonomi siyaset ve yönetim açısından değerlendirildiğinde bu hedeflerin önemli kalkınma stratejileri içerdiği görülmektedir. Ancak özelleştirmede başarıya ulaşılması açısından sürecin nasıl yürütüldüğü de önemlidir. Bu nedenle birçok ülkede olduğu gibi ülkemizde de özelleştirme henüz tamamlanmış değildir. Türkiye’de alana ilişkin birçok ilerleme yaşansa da eksiklikler düşünüldüğünde birçok açıdan bu sürecin başında olduğu söylenebilir (İleri, 1998: 160). Bu kapsamda özelleştirme sürecinde yaşanan sorunlar genel olarak; özelleştirme amaçlarının geniş kapsamlı belirlenmesi, özelleştirmenin hukuki ve kurumsal altyapısının oturmasının geniş bir zaman alması, şeffaflıkla ilgili tartışmalar, özelleştirme ihalelerinde fiyatlarla ilgili sorunlar, özelleştirme kapsamının genişliği ve özelleştirmek için parçalara ayrılan şirketlerin rekabet güçlerinin zayıflaması şeklinde sıralanabilir (Türk, 2014: 150-157).

Sonuç olarak Türkiye özellikle Cumhuriyetin ilk yıllarında kalkınma sürecini yürütecek özel teşebbüs gücünden yoksun bir ülke iken bugün dünyadaki gelişmelere paralel olarak ülke ekonomisini yapılandırmaya yönelik önemli girişimlerde bulunmaktadır. Özelleştirme bu süreçlerin en önemlisidir. Bugün Türkiye’de devlet artık ekonomiye doğrudan müdahale etmekten sakınmakta ve daha çok altyapı ve sosyal nitelikli hizmetlere yönelmektedir. Bu kapsamda özelleştirme uygulamalarıyla; bütçe yükünün hafifletilmesi, yeni yatırım alanlarının açılması, yabancı sermayenin özendirilmesi, teknolojiyi merkeze alan gelişmiş üretim sistemlerinin kurulması, dünya piyasaları ile rekabet edebilir bir ekonomik yapı, tabana yayılmış bir sermaye ve güven esaslı bir ekonomi gibi hedeflere yönelmiştir (İleri, 1998: 158-160). Ancak 4046 sayılı kanunda gelir odaklı bir özelleştirmeye odaklanılmasına karşın; zarar eden KİT’lerin yerine kâr elde eden KİT’lerin daha çok özelleştirildiği, zarar eden işletmelerin birçoğunun özelleştirilmeden tasfiye edildiği, özelleştirilebilenlerin ise birçoğunun yeni sahipleri tarafından yeni yatırımlarla kâra geçilmeye çalışılması yerine onların da tasfiye edilerek gayrimenkullerinden rant elde edilmeye çalışıldığı belirtilmektedir. Yine özelleştirmede; ağırlıklı olarak blok satış yöntemi kullanıldığından sermayenin tabana yayılmadığı, özelleştirmelerle amaçlanan yeni yatırım alanlarının açılmaması sonucu beklenen istihdam artışının gerçekleşmediği, bazı kuruluşların özelleştirme süreçlerinin uzun sürmesinin o kuruluşun pazar payını kaybetmesine ve personelin de motivasyon sorunları yaşamasına neden olduğu, kârlı

işletmelerin özelleştirilmesi sonucunda hazine üzerindeki yükün daha da arttığı vb. sorunlar yaşandığı görölmektedir (Türk, 2014: 158-160).

Bu kapsamda küreselleşmenin büyük ölçüde özelleştirme yanlısı olduğunu ve bu yöntemle çok sayıda yolsuzluk ve rüşvete fırsat yaratıldığını belirten Farazmand (2001: 266), bireyin çıkarlarını toplumun çıkarlarının üzerinde gören anlayışa, yurttaşları tüketiciler olarak gören piyasa temelli kavramlara ve onları birer pazar malına indirgeyen yaklaşımlara karşı çıkılması gerektiğini vurgulamaktadır. Hayward (2017: 1-10) ise küreselleşmeyle birlikte kamu yönetiminde özelleştirmenin önemli oranda arttığını ve aslında kamu yönetiminin *özelleştirilerek küreselleştirildiğini* belirtmektedir. Üstelik sonuçları bakımından halk nezdinde totalde arzu edilen sonuçları yaratmamasına rağmen OECD ölkelerinde dönem dönem artan ve azalan bir seyirde de olsa özelleştirme faaliyetlerinin yürütöldüğüne dikkat çekmektedir. Hayward yönetimde etkinlik ve verimliliği artırmanın bir aracı olarak sunulan özelleştirmenin planlandığı şekilde devleti küçöltmediğini, bilakis devletin büyüme eğiliminin devam ettiğini ve dahası bir ticari grubun lehine sonuçlar yarattığını belirtmektedir.

6.5.5. Toplumsal Sorumluluk Vurgusu: Yeni Kamu Hizmeti

Son yıllarda kamu yönetiminde yapılan reformlarla kamu yönetiminin etik, hesap verebilir ve şeffaf olması amaçlanmaktadır. Ancak tüm bu çabalara rağmen yine de hiçbir devlet ve kamu yönetimi amaçlanan değişimi gösterememiştir. şüphesiz kamu yönetiminin bu durumunda Yeni Kamu işletmeciliği yaklaşımının henüz tam olarak yerleşememiş olmasının da etkisi bulunmaktadır. Bu dönemde Yeni-Sağ hükömetler ekonomide neoliberal politikalar toplumsal ve siyasal alanda ise muhafazakâr ve otoriter bir yaklaşım sergileyerek, ölkö ekonomilerini uluslararası ekonomi ile bütünleştirmek istemişlerdir (Ayhan ve Önder, 2017: 21). Özellikle 1990'lı yıllarda devletin bir işletme gibi yönetilmesini öngören bu yaklaşım vatandaşı müşteri gibi göröüp kamu yararını ihmal ettiği için eleştirilmiş ve bu kapsamda yeni yaklaşımlar ortaya çıkmaya başlamıştır (Ayhan ve Önder, 2017: 22; Denek, 2019: 418). Bunlardan en çok bilineni ise Robert B. Denhardt ve Janet Vinzant Denhardt'ın 1990'larda ileri sürdükleri "Yeni Kamu Hizmeti" yaklaşımıdır.

Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımı Geleneksel ve Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımlarının üzerine gelişmiş olup "demokratik vatandaşlık", "topluluk ve sivil

toplum” ve “kurumsal hümanizm” ve “postmodern” unsurları içermektedir (Denhardt ve Denhardt, 2000: 549).

Demokrasi ve vatandaşlık kavramının son yıllarda siyasi ve sosyal çevrelerde sıklıkla vurgulanması kamu yönetimi alanında da demokratik vatandaşlık kavramını gündeme getirmiştir. Demokratik vatandaşlık kamu yönetimi ve kamu hizmetlerine karşı aktif ve ilgili olmayı gerektirmektedir. Bu teoriye göre vatandaşlar sadece oy veren bir seçmen ve ekonomik bir unsur anlamında müşteri olarak görülmemelidir. Aksine vatandaşlar kişisel çıkardan ziyade topluma karşı aidiyet duygusu ve ahlaki bir bağ ile kamu yararına odaklanan kişiler olarak değerlendirilmelidir (Denhardt ve Denhardt, 2000: 552). Bu yaklaşıma göre vatandaşın yönetime aktif katılımı sağlanarak karşılıklı güven ilişkisine dayanan bir yurttaşlık modelinin tesis edilmesi gerekmektedir.

Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımına göre topluluk ve sivil toplum son yıllarda toplumsal yapıda artan çeşitliliğe karşın toplumu bir araya getirmenin en etkili yolu olarak değerlendirilmektedir. Bu yönüyle sivil toplum yönetimin vatandaşın taleplerine daha duyarlı olmasını sağlayan aktif arabulucu kurumlar olarak görülmektedir. Sivil toplum insanların küçük gruplar halinde kişisel çıkarlarını gerçekleştirmelerine de fırsat verir. Yönetimde diyalog ve müzakereye de ortam sağlayan sivil toplum demokrasinin gelişmesi açısından da önemli bir işlev üstlenir (Denhardt ve Denhardt, 2000: 552-553). Bu yönüyle kalkınmada da önemli bir rol oynayan sivil toplumun etkin bir kamu hizmeti sunumu için desteklenmesi gerekmektedir.

Kurumsal hümanizm ve postmodern teori de Yeni Kamu Hizmeti anlayışının yerleşmesindeki bir diğer unsurdur. Özellikle 1960 ve 1970’li yıllarda gelişen bu teori kamu yönetimine pozitivist bir yaklaşım eklemiştir. Mevcut yönetim ve organizasyon yapılarına eleştirel bir yorumu içeren bu yaklaşım bürokraside alternatif yaklaşımları içeren yorumlayıcı ve eleştirel bir yapıya sahiptir. Bu yaklaşıma göre bürokratik yapılanma moda kuruluşlar yerine ihtiyaçlara ve koşullara uygun kurumlara yer vermeli ve vatandaşlar ve yöneticiler dâhil tüm tarafların yönetime katılımı ve yönetimde temsil edilmeleri gerekmektedir. Teoriye göre yönetim ve halk arasında kurulacak bu diyalog yönetimin meşruiyetinin sağlanması (Denhardt ve Denhardt, 2000: 553) bakımından önemlidir.

Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımına göre kamu çalışanları vatandaşların ortak yararlarını gözetmeli ve bunu gerçekleştirmelerine yardımcı olmalıdır (Denhardt ve Denhardt, 2000: 549). Yeni Kamu Yönetimi kamu yararının bireysel çıkarlarla sağlanacağını savunmakta ve kamu görevlilerinin de girişimci bir kimlikle verimliliği artıracaklarını öne sürmektedir (Denhardt ve Denhardt, 2015: 667). Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımı ise vatandaşın yönetime duyduğu güven duygusunun kamu politikasının belirlenmesinde etkili olduğunu, böylece kamu kurumlarının vatandaşların güveni ve kamu yararı için daha motive olmuş bir şekilde çalışacaklarını savunmaktadır (Denhardt ve Denhardt, 2015: 667). Denhardt ve Denhardt (2000:553-557) Yeni Kamu Hizmetinin dayandığı ilkeleri ise şu şekilde sıralamaktadırlar:

- Yönetmek yerine hizmet etmek daha önemlidir.
- Kamu yararı ikincil değil temel amaçtır.
- Stratejik düşünüp demokratik davranılmalıdır.
- Hizmet vatandaşa edilmelidir müşteriye değil.
- Hesap verebilirlik basit değil önemli bir konudur.
- Yalnızca üretmek değil insanlara da değer verilmelidir.
- Vatandaşlık ve kamu hizmeti girişimcilikten öte bir şeydir.

Yeni Kamu Hizmeti anlayışında bireyler müşteri değil vatandaş olarak kabul edilmekte, hizmet sunumunda kamu yararı önceliklendirilmekte ve kamu hizmetlerinin özel sektördeki gibi hızlı, kaliteli ve verimli bir şekilde sunulması amaçlanmaktadır (Denek, 2019: 418). Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımı demokratik değerlere, vatandaşlık kavramına, müzakere sürecine ve kamu yararına odaklanan bir kavram olarak gelişmiştir. Bu yaklaşım özel sektör faaliyetlerinin genişletilip, devletin faaliyet alanının küçültülmesi gerektiğini savunmaktadır. Ancak bu süreçte kamunun şeffaflık ve hesap verebilirliğiyle ilgili endişeleri nedeniyle yönetim yaklaşımına da vurgu yapmaktadır. Yönetişim yaklaşımı da Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımına alternatif olarak gelişmiştir. Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımındaki unsurlara benzer bir şekilde, yönetim yaklaşımı da kamu politikalarının belirlenmesi için sivil topluma, aktif vatandaşlığa, stratejik vizyona, etkileşime, katılımcılığa ve işbirliğine önem vermektedir (Ayhan ve Önder, 2017: 22-23). Bu yeni anlayışa göre vatandaş; tüketici, müşteri veya seçmen olarak değil, kamu hizmetlerinin üreticisi ve tüketicisi olmaları açısından *sadece vatandaş* olarak değerlendirilmelidir (Denek, 2019: 426). Yeni

Kamu Hizmeti yaklaşımı kamu yönetiminde *demokratik değerleri, vatandaşlığı ve kamu yararını* merkeze alır (Denek, 2019: 426).

Kamu hizmetlerinin geleceğine ilişkin değerlendirmede ise Perry ve Buckwalter (2010: 5244) tarihsel, küresel, ulusal, ekonomik, sosyal ve politik gelişmelerin kamu hizmetini şekillendirdiğini belirtirler. Dolayısıyla kamu hizmetlerinin sunumuna ilişkin tek bir prototipin sunulması mümkün değildir. Bu nedenle tarihi program ile güncel gelişmelerin kesiştiği noktada kamu hizmetinin yeniden yapılandırılması ihtiyacı doğmaktadır. Bu kapsamda kamu hizmetleri de değişen ve gelişen toplumsal koşullar çerçevesinde yeniden planlanmaktadır.

6.6. Türk Kamu Yönetiminde Küresel Yönetim Tekniklerinin Uygulanışı⁴

Küreselleşmeyle beraber ticaretin uluslararasılaşması, sınır tanımayan akışkan küresel sermaye ve iletişim ve bilgi teknolojilerinde yaşanan gelişmeler hem kamu hem de özel sektörde hâkim olan yönetim tekniklerinin değişmesine neden olmuştur. Bu değişiklikler öncelikle özel sektörde gerçekleşmiş, kamu sektörü ise bu sürece nispeten geç girmiştir. Bu bağlamda kamu yönetiminde 1970'lerden sonra yaşanan demokratikleşme, yerelleşme, sivilleşme ve liberalleşme eğilimleri kamu yönetiminde değişime gidilmesinin temel nedenlerini oluşturmuştur. Böylesi bir değişim kamu yönetiminde hem insana bakışı hem de insanların devlete bakışını etkilemiş ve birey, devletin öncelediği bir konuma yükselmiştir. Bu çerçevede bireyin taleplerinin karşılanması için, kamu yönetiminde etkinlik, ekonomi ve verimlilik kavramları ön plana çıkmış ve yönetimde modern yönetim teknikleri kullanılmaya başlanmıştır. Kamu yönetiminde işletme tekniklerinin kullanılması gerektiği anlayışına dayanan bu

⁴ Kamu yönetiminin gelişimi bir süreç olarak değerlendirildiğinde bu sürecin geçmişten geleceğe doğru sürekli bir evrilme halinde olduğu görülmektedir. Kamu yönetimin gelişimine ilişkin bu süreçte toplumsal, ekonomik ve siyasal olaylar önemli bir etkiye sahiptir. Günümüz modern yönetim yapısı da bu süreçlerin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda Türk kamu yönetimi de dünyadaki gelişmelere paralel bir seyir izlemiştir. Bu gelişmelerin bir sonucu olarak Türk kamu yönetimindeki küresel yönetim tekniklerini elbette birkaç başlıkla anlatmak mümkün değildir. Zira küresel yönetim teknikleri dünya ölçeğinde yaşanan rekabetçi ve piyasa sistemine dayanan bir yapının gelişmesi sonucunda ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla bu yeni yapı kendi *dinamikleri* ölçüsünde bir seyir izleyecektir. Bu nedenle bu sürece ilişkin yaklaşımlar da sürekli bir gelişim gösterecektir. Bu bölümde konuya ilişkin genel bir çerçeve çizilmesi açısından konu ele alınmaya çalışılmıştır. Küresel yönetim teknik ve yaklaşımlarına ilişkin ayrıntılı bilgi için bkz.:

Özer, M. A. (Edt.). (2018). *Yönetim Teorileri* (2. b.). Ankara: Gazi Kitabevi.

Özer, M. A. (2019). *21. Yüzyılda Yönetim ve Yöneticiler* (4. b.). Ankara: Gazi Kitabevi.

yeni yaklaşımlar özellikle 1980'lerden sonra devletin küçültülmesi ve etkinliğinin artırılması çabalarının bir sonucu olarak gündeme gelmiştir. Toplam Kalite Yönetimi (TKY), Performans Yönetimi, Stratejik Yönetim ve İnsan Kaynakları Yönetimi bunlardan bazılarıdır.

6.6.1. Toplam Kalite Yönetimi

Kalite kavramı insanlık tarihi kadar eski olmasına karşın üzerinde uzlaşıya varılmış bir tanımı yoktur (Aktan, 2012: 238; Balcı, 2005: 197; Parlak ve Sobacı, 2010: 284). Ancak kalite kavramının öncülerinden J. M. Muran'a göre "müşteri ihtiyaçlarına uygun şartları taşıması ve herhangi bir kusur barındırmaması" kalite kavramının iki temel unsurudur. Philip Crosby'e göre kalite "şartlara uygunluk"tur. İshikawa'ya göre "en ekonomik, en kullanışlı ve tüketiciyi daima tatmin eden ürünü geliştirmek, tasarımı yapmak, üretmek ve satış sonrası hizmetlerini yürütmektir". Feigenbaum'a göre ise kalite "bir ürünün ya da hizmetin müşteri beklentilerini karşılayabilmesini sağlayan pazarlanabilir üretim ve bakım özelliklerinin tümüdür" (akt. Parlak ve Sobacı, 2010: 284).

Kalite esasen bir sonuçtur ve bir ürünün kalitesini belirleyen birçok unsur vardır. Bunlar aynı zamanda kalitenin boyutlarını da gösterir. Dolayısıyla *liderlik, yönetim, insan, sistem, süreç ve donanım kalitesi* kalite kavramının boyutlarını oluştururlar. Bu perspektif ise toplam kalite kavramını öne çıkarır ki; bu da mal ve hizmet kalitesi ile organizasyon kalitesinin sürekli iyileştirilmesi için tüm alanlarda, süreçlerde ve çalışmalarda kalitenin geliştirilmesini ifade eder (Parlak ve Sobacı, 2010: 284). Bu da bizi organizasyonel performansı etkileyecek tüm alanlarda kalite geliştirilmesini amaçlayan "toplam kalite yönetimi" kavramına götürür (Aktan, 2012: 240). Literatürde toplam kalite, toplam kalite yönetimi ve toplam kalite kontrol kavramları ise çoğunlukla eş anlamlı olarak kullanılmaktadır (Aktan, 2012: 240).

TKY konusundaki ilk çalışmalar 1930'lu yıllarda ABD'de başlamıştır. Bell Telephone şirketinde istatistikçi olarak çalışan Walter A. Shewhart kalite alanında uyguladığı istatistiksel yöntemlerle önemli çalışmalarda bulunmuştur. Shewart'ı Edwards Deming ve Joseph M. Juran izlemiştir. Günümüzde Edwards Deming TKY'nin kurucusu olarak kabul edilmektedir (Aktan, 2012: 236). Deming bir işletmede kalite problemlerinin %94'ünün yönetim kaynaklı olduğunu ortaya koyarken, Juran iç ve dış müşteri ayrımını ilk defa kullanarak literatüre kazandıran

kişidir (Balcı, 2005: 198). TKY 1950’li yıllarda gelişmesine rağmen Shewhart tarafından geliştirilen Planla-Yap-Denetle-Uygula (PYDU) yöntemi ile Walfö Wezlav ve Joseph V. Talacka tarafından geliştirilen “Pareto İlkesi”nin (hataların büyükten küçüğe doğru sıralanarak problem çözümünde önceliklerin belirlenmesi) TKY’nin temelini oluşturduğu kabul edilmektedir. TKY’de bu öncülerin dışında; 1950’li yılların sonuna doğru toplam çalışan katılımını vurgulamasıyla Armond V. Feigenbaum; sıfır hata yaklaşımı ve davranışsal yaklaşımlara verdiği önemle Philip Crosby; 1960’lı yılların başlarında kalite çemberleri ve neden-sonuç ilişkisine yaptığı vurguyla Kaoru Ishikawa; sürekli geliştirme (Kaizen) felsefesiyle Masaaki Imai (Parlak ve Sobacı, 2010: 285-286); istatistiksel deney tasarımı ve kalite kayıp fonksiyonu ile Genicki Taguchi; tam zamanında üretim modeli ile geleneksel Taylorizm ve Fordizm anlayışındaki kitle üretim modelinin yıkılmasına neden olan Taaichi Ohna TKY’nin gelişimine katkıda bulunan önemli temsilcilerdir (Aktan, 2012: 236).

TKY’de hedef müşteri memnuniyeti olduğundan ürün ve hizmetlerde kalitenin yükseltilmesi ve verimliliğin artırılması amaçlanır. Bu kapsamda çalışanların memnuniyeti ve motivasyonu, performans ve ölçme yöntemlerinin kullanılması, organizasyondaki hata ve yanlışların ortadan kaldırılması, ekip çalışması, başarılı örgütlerin tecrübelerinden yararlanılması, stratejik planlama vb. yöntemler üzerinde durulmaktadır (Aktan, 2012: 236; Balcı, 2005: 197; Parlak ve Sobacı, 2010: 287).

TKY, savunduğu temel prensipler nedeniyle birçok yönetim tekniğini de içinde barındırmaktadır. TKY’nin temel hedeflerinden birisi “insan kalitesi” olduğu için gerek çalışan gerekse hizmetten yararlananlar açısından hizmete ve üretime ilişkin taleplerin karşılanması oldukça önemlidir. Bu açıdan *insan kaynakları yönetimi*, *performans yönetimi*, *motivasyon yönetimi*, *müşteri odaklı yönetim*, *esnek üretim*, *tam zamanında üretim* gibi modern yönetim teknikleri TKY’nin sıklıkla uyguladığı tekniklerdir. Bu tekniklerin dışında; gerçekleştirilebilir hedef anlamında *vizyon yönetimi*; kalitenin tamamlayıcı unsuru olarak *toplam ahlak yönetimi*; çalışanların tamamının katılımına yaptığı vurgu nedeniyle *sinerjik yönetim*; güvenli adımlarla geleceğe hazırlanma bakımından *stratejik yönetim*; problemlerin en aza indirilmesi açısından *açık iletişim*, *öneri sistemleri* ve *kalite çemberleri*; bilgi ve iletişim teknolojilerinin etkin kullanımı bakımından *bilgi destekli yönetim*; AR-GE faaliyetleri

bakımından *yenilik ve yaratıcılık yönetimi* gibi modern yönetim yaklaşımları da TKY'nin uyguladığı yönetim teknikleridir (Aktan, 2012: 242-243; Parlak ve Sobacı, 2010: 288).

Bununla birlikte TKY, sadece modern yönetim tekniklerinin uygulanması ile gerçekleştirilecek bir süreç de değildir. Bu anlamda örgütsel yapıların teşkilatlanma biçimleri de TKY'nin başarısına etki eder. Bu açıdan örgüt yapılanmalarında öncelikle organizasyon yapısının sadeleştirilmesi ve basitleştirilmesi TKY'nin başarısı açısından oldukça önemlidir. Bunun yanında; merkeziyetçi organizasyon yapısı yerine âdem-i merkeziyetçi ve katılımcı organizasyon yapısını öngören *yalın organizasyonların*, sürekli eğitime ve bilgiye önem veren *öğrenen organizasyonların* ve her türlü kriz ve olumsuz duruma önceden hazırlıklı olan *çevik organizasyon yapılarının* oluşturulması TKY'nin başarısı açısından önemlidir (Aktan, 2012: 243-244; Parlak ve Sobacı, 2010: 288).

TKY'de örgütsel gelişmenin sağlanabilmesi açısından kalite kontrol çok önemlidir. Literatürde kısaca PUKÖ Döngüsü (Planla, Uygula, Kontrol Et ve Önlem Al) ya da “kalite kontrol çemberi” olarak geçen bu yaklaşım örgütlerde kalitenin geliştirilmesi açısından oldukça önemlidir. TKY için istatistiksel araçların kullanılması ise ürün mal ve hizmetlerin kontrolü ve geliştirilmesi açısından ayrıca önemlidir (Aktan, 2012: 248).

Kamu sektöründe TKY'ye geçmenin gerekliliği ise değişimin zorunluluğu ile açıklanmaktadır. Özellikle küreselleşme sürecinde yaşanan hızlı değişime kamu sektörünün ayak uyduramaması bu değişimi zorunlu kılmıştır. Vatandaşların kamu hizmetlerinin kalitesi hakkındaki beklentileri, kamu örgütlerinin yüklü maliyetle hizmet sunmaları, özelleştirme uygulamalarının yaygınlaştırılması, hesap sorabilen sorumlu vatandaşlık anlayışının gelişmesi ve kıt kaynakların ekonomik kullanımı gibi zorunluluklar TKY uygulamasına geçilmesinin nedenlerini oluşturmuştur (Balcı, 2005: 200).

TKY'nin kamu örgütlerinde uygulanması sırasında yaşanabilecek ilk zorluk çoğunlukla özel sektörün mal, kamu sektörünün de hizmet üretmesine ilişkindir. Hizmetlerin ölçülmesinin güçlüğü, üretildikleri anda tüketilir nitelikte olmaları, kamu sektörünün çoğunlukla tekeli bir yapıda olması, hizmet sunumunda müşteri ve vatandaş ikileminin yarattığı sorunlar, kamu sektörünün özel sektörün aksine eğitim,

sağlık, güvenlik gibi tüm toplumu ilgilendiren ve dahası kritik alanlarda hizmet sunmak zorunda olması TKY'nin uygulanmasına ilişkin güçlüklerdendir. Ayrıca kamu sektörünün doğasından kaynaklanan durağanlık ve değişime direnç, yapısal engeller ve kamu sektöründe çalışma kültüründen kaynaklanan problemler de TKY'nin kamu kurumlarında uygulanmasını zorlaştıran diğer nedenlerdir (Balcı, 2005: 201-206). Sonuç olarak TKY, Ülkemizde de çeşitli kurumlarda uygulamaya konmuşsa da nitelikli bir sonuç için onun basit bir değişim hareketi olmadığı ve politik ve yönetsel açıdan tam bir sahiplenmeyi gerektirdiğinin dikkate alınması gerekmektedir.

6.6.2. Stratejik Yönetim

Günümüzde küreselleşmeyle birlikte yönetimde stratejik yaklaşım bir zorunluluk haline gelmiştir. Stratejisi olmayan bir örgüt önünü göremeyen ve yönünü çizemeyen bir örgüttür. Strateji kelime anlamı itibariyle “sevk etme, yöneltme, gönderme, götürme ve gütme” anlamlarına gelmektedir. Kelimenin eski Yunan Generallerinden Strategos'un bilgi ve yönetme sanatına atfen kullanıldığı düşünülmektedir. Bazı Latince kaynaklarda ise Stratum, yani yol, çizgi, nehir anlamında kullanılmaktadır (Güçlü, 2003: 66).

Strateji; “uzun dönemli düşünme, çevreyi iyi algılama ve hedefi buna göre belirleme süreçlerini içeren” uzun dönemli bir planlama faaliyetidir. *Stratejik yönetim* ise “geleceğe yönelik amaç ve hedeflerin tespiti ve bu hedeflere ulaşmak için yapılması gereken işlemlerin belirlenmesine imkân sağlayan yönetim tekniği”dir (Özer, 2019a: 469-471). Bu kapsamda stratejiyle yakından ilgili kavramlar olarak *stratejik vizyon* örgütün geleceğe yönelik gerçekleştirilebilir amaç ve hedeflerini ifade etmektedir, yani bir anlamda vizyon örgütün gelecekteki resmidir. *Misyon* gelecekte ulaşılması istenen amaçla ilgili görev ve kararlılık ifadesidir. *Stratejik planlama* örgüt ve çevre arasındaki ilişkiyi esas alıp örgütün çevresindeki değişime uyum sağlamasına yönelik kararlar bütünü iken, *stratejik yaklaşım* örgütün belirlenen stratejiye ulaşması için en iyi sonucu vereceği düşünülen stratejik hareket planı ile bu planın uygulanmasını sağlayacak en etkin yöntemlerin kullanılmasıdır (Özer, 2019a: 742). Politika, taktik, program, yöntem ve plan gibi bazı kavramlar ise stratejiyle birlikte kullanılan ancak onunla karıştırılan kavramlardandır. Zira bu kavramlardan kimisi

strateji kavramını kapsarken kimisi de onun gerçekleşmesinde yardımcı rol üstlenirler (Güçlü, 2003: 68).

Stratejik yönetim örgütü sistem yaklaşımıyla ele alır (Güçlü, 2003: 71; Özgür, 2004: 4). Bu açıdan örgütü çevresiyle uyumlu kılmanın temel amaç olduğu stratejik yönetimde örgütün başarısı için, çevredeki olumsuzlukların azaltılması ve fırsatlardan maksimum düzeyde yararlanılması önemlidir. Bundan dolayı diğer yönetim tekniklerinin aksine stratejik yönetim sadece örgütün içyapısını değil dış dünyayı da dikkate alır (Özgür, 2004: 13). Şüphesiz örgütlerin stratejik yönetim başarıları örgütlerin öz yetenekleri, entelektüel kapasiteleri ve örgüt kültürü ile mümkündür. Örgüt üyelerinin paylaştıkları değerler normlar, inançlar ve anlayışlar örgüt kültürünü oluşturur. Stratejik yönetim ise farklılaşma, uzmanlaşma ve işbölümünü gerektirmektedir. Bu yönüyle stratejik yönetim aynı zamanda teknik de bir iştir (Özer, 2019a: 476).

Örgütsel açıdan stratejik yönetim birbirine bağlı üç temel değişkenin uyumunu gerektirmektedir. Bunlar üst yönetim, çevre ve kaynaklardır (Bayat, 2008: 72). Ayrıca stratejik yönetim örgütün güçlü-zayıf yönleriyle, dışsal fırsat ve tehditlerin değerlendirilmesi gerektiğine de dikkat çekerek hedef ve amaçların esnek ve değiştirilebilir nitelikte olması gerektiğine de vurgu yapar (Özer, 2019a: 477). Bu kapsamda stratejik yönetim süreci genel olarak şu beş aşamadan oluşmaktadır (Bayat, 2008:72): Örgütün yönü misyon ve hedeflerinin belirlenmesi, çevresel incelemeler, strateji oluşturma, stratejinin hayata geçirilmesi ve stratejinin değerlendirilmesidir. Bu aşamaların bir ifadesi olarak stratejik yönetim; “bir örgütün belirlenen misyon ve hedeflere ulaşmak amacıyla, kendi zayıf ve güçlü yönleri doğrultusunda dış çevresinden gelen tehdit ve fırsatları sürekli analiz etmesi, stratejik seçenekleri oluşturma, oluşturulan stratejileri hayata geçirmesi ve bunların sonucunda gerçekleşen performansın arzu edilen performans ile ne kadar uyumlu olduğunu değerlendirmesi süreci” (Bayat, 2008: 73) olarak tanımlanabilir. Burada stratejik yönetimin kritik bir boyutu olarak insan unsurunun vurgulanmasında da fayda vardır. Çünkü ekonomik vb. herhangi bir güçlüğü bulunmasa dahi örgütün stratejik geleceğinin insan kaynakları ile yakından ilgili olduğunun unutulmaması gerekmektedir (Parlak, 2000: 98). Aksi takdirde örgüt, geleceğini koruyamama riski ile karşılaşabilir.

Temelde askeri bir kavram olarak stratejik düşüncenin kökleri, tarih içerisinde çok gerilere gitmesine karşın kavramın iş dünyasında kullanımının 1960'lı yıllara rastladığı genel bir kabuldür (Barca, 2005: 9; Özer, 2019a: 480). 1970'lerde kriz ortamının da etkisiyle örgütlerin gerekli esnekliği gösterememeleri sonucu kavram önemini yitirmiş, 1980'li yıllarda enerji ve hammadde konusundaki kısıtlılık, finans piyasalarındaki istikrarsızlık ve yeni dünya düzenine geçişle birlikte bu belirsizlik ortamından korunmak için kavram tekrar kullanılmaya başlanmıştır. 1990'lı yıllarda ise küreselleşmenin hızlanması, rekabete dayalı ticaretin yaygınlaşması ile stratejik yönetim tekrar önem kazanmaya başlamıştır (Güçlü, 2003: 65; Özer, 2019a: 480-481).

Stratejik yönetim bir çalışma alanı olarak ise 1920'lerin başında Harvard Üniversitesinde İşletme Politikaları adı altında ortaya çıkmıştır. Stratejik düşüncenin bilimsel içerikte yazıldığı ilk eser Alfred Chandler'in 1962 yılında yayımladığı "Strategy and Structure" isimli eseridir. Chandler'in bu eseri Harvard Üniversitesi odaklı geleneksel strateji anlayışının oluşmasına yol açmış Harvard ekolünün sonraki temsilcileri Andrews, Cave ve Porter'e de ışık tutmuştur. Sonrasında Andrews tarafından işletmelerin güçlü ve zayıf yanları ile fırsat ve tehditlerin analizine dayanan "SWOT Analizi" formüle edilirken; Porter da "Porter Analizi"ni geliştirmiştir.

1960'lı yıllardaki çalışmalarda Chandler'in bu eserinin yanında önemli olan diğer iki eser ise Andrews'un "Business Policy" (1965) ve Ansoff'un "Corporate Strategy" (1965) adlı eserleridir. Andrews'in eseri iyi bir eğitim için güçlü bir içerik sunarken, Ansoff iş dünyasına yön verecek pratik açılımlarda bulunmaktadır. 1960'lara kadarki bu gelişmelerden önce 1946 yılında Peter Drucker'ın "Concepts of the Corporation" adlı eseri de stratejik yönetimde işletmenin öncelikle amacının ne olduğunun sorgulanmasına yaptığı vurguyla alana katkıda bulunmuştur.

1970'lere gelindiğinde akademik temelli Harvard ekolüne karşı kurumsal temelli yeni bir paradigmaya ihtiyaç duyulmuş ve Schendel ve Hofer yönetimindeki bu çalışmalar stratejinin ayrı bir disiplin dalı olarak gelişmesini sağlamıştır. Bu yıllarda araştırma geleneğinin gelişmesini sağlayan "Stratejik Süreç Yaklaşımı" ortaya çıkmıştır. Bu geleneğin öncüleri olarak Mintzberg, Quinn ve Petigrew önemli temsilcilerdir (Barca, 2005: 9-12). Özellikle Mintzberg'in stratejik yönetimde *süreç yaklaşımına* olan vurgusu ve "bizler kör insanlarız ve stratejiler bizim fillerimiz"dir şeklindeki bakış açısı onun stratejik yönetimi çok önemli bir teori haline getirmesini

sağlamıştır. Çünkü Mintzberg'e göre strateji bir perspektiftir (Özer, 2019b: 254). Bu nedenle strateji hem gelecek için yapılan planları hem de geçmişten gelen örnekleri içine alan bir süreçtir (Bayat, 2008: 70).

Stratejik yönetimin gelişmesinde akademik alandan daha çok iş dünyası etkili olmuştur. Örneğin 1921 de Sloan'ın General Motors'u yeniden yapılandırmaya ilişkin yürüttüğü çalışmalar stratejik yönetim açısından önemli gelişmelerdir. Henry Ford'un maliyet liderliğini sürdürdüğü ve müşterilerine standart ürün ürettiği bir dönemde; Sloan butik ürünler sunarak müşteri talebini ön plana çıkarmış ve böylece üretimde “farklılaşma” stratejisini uygulamıştır. Yine IBM'in (International Business Machines) 1970 ve 1980'lerin ortalarına kadar olan yükselişinde önemli rol oynayan baba-oğul Thomas Watson'lar kalıcı bir başarı için kârın değil etik değerlerin önemine dikkat çekerek stratejide *yumuşak değerleri* vurgulamışlardır (Barca, 2005: 17). Bu örnekleri çoğaltmak mümkündür. Kârdan ziyade halka daha iyi hizmet vermeyi amaçlayan bu ve benzeri yaklaşımlar örgüt kültürünün önemini vurgulaması bakımından önemlidir (Barca, 2005: 17; Özer, 2019a: 476).

İş dünyasında strateji düşüncesinin gelişmesine katkı sağlayan gelişmelerden biri de danışmanlık şirketleridir. McKinsey, BCG (Boston Consulting Group) ve Bain bu şirketlerden bazılarıdır. Öyle ki, bu şirketlerin stratejik yönetime ilişkin terminoloji ve tekniklerin belirlenmesinde öncü oldukları söylenebilir (Barca, 2005: 17). Bunlardan McKinsey'in 7-S yaklaşımı yönetim literatüründe oldukça ünlüdür. İçerisinde mükemmel örgütlere yaptığı vurguyla bilinen Tom Peters gibi ünlü yönetim gurularının da olduğu bir grup tarafından gerçekleştirilen bu çalışma baş harfleri “S” ile başlayan yedi kavramdan meydana gelmektedir. Bunlar; strategy (strateji), structura (yapı), systems (sistemler), style (tarz-üslup), shared values (paylaşılan değerler), skills (yetenekler), ve staff (personel) unsurlarından oluşmaktadır. Bunlardan strateji, yapı ve sistemler daha yapısal olduklarından “sert kavramlar” olarak nitelendirilirken; personel, tarz, paylaşılan değerler ve yetenekler ise daha değişken oldukları için “yumuşak kavramlar” olarak (Özer, 2018a: 20-21) değerlendirilmektedirler.

Modern işletme tekniklerinden olan tam zamanında üretim sistemleri (gerekli miktarda gerekli kalitede, gerekli zamanda ve gerekli yerde), toplam kalite yönetimi, benchmarking (kıyaslama), rightsizing (doğru büyüklüğe erişme), downsizing

(örgütlerde küçülme), outsourcing (ikincil önemdeki işlerin örgüt dışında gerçekleştirilmesi), değişim mühendisliği (temel iş süreçlerinin yeniden düzenlenmesi), porter analizi (örgütün rekabet avantajını belirleyen unsurların analiz edilmesi) ve yalın örgütler (örgütlerde yönetim kademelerinin azaltılması) gibi yönetim teknikleri stratejik yönetimin gelişmesini sağlayan (Özer, 2019a: 481) yaklaşımlardır.

Stratejik yönetimin kamu sektöründe uygulanmasına ilişkin değerlendirmelerde ise, özel sektör karşısında kamu yönetiminin doğasından kaynaklanan güçlüklerine karşın stratejik yönetim yaklaşımının kullanılması gerektiği yaygın bir şekilde kabul edilmektedir (Durna ve Eren, 2002; Güçlü, 2003; Özer, 2019a). Bununla birlikte stratejik yönetimin kamu sektöründe başarısını etkileyen bazı yapısal güçlükler de bulunmaktadır. Bu güçlükler; vatandaş ve yönetim arasındaki ilişkiler, örgütsel yapıdan kaynaklanan yetersizlikler, siyaset ve yönetim işbirliğindeki sorunlar, finansal alanda yaşanan sınırlılıklar ve personel alanındaki yetersizlikler olarak sınıflandırılabilir (Durna ve Eren, 2002: 57-58). Ayrıca kamu kurumlarının kâr amacı gütmemesi, çeşitli çıkar grupları ve politik eğilimlerin yarattığı baskılar, özel sektördeki esnek karar verebilme serbestisine karşın kamuda karar mekanizmasının yavaş işlemesi, örgütsel gelenekler, kemikleşmiş çalışma grupları, rekabet ve kâr motifinin yokluğu, hukuksal, yasal ve siyasal prosedürler, denetim ve kontrol sisteminin zayıflığı, tüketici taleplerine duyarsızlık, kaynak kıtlığı, siyasal yapı vb. süreçler (Özgür, 2004. 25-26) stratejik yönetimin kamu yönetiminde etkin uygulanmasının önündeki güçlüklerden bazılarıdır.

6.6.3. Performans Yönetimi

Yirminci yüzyılın son çeyreği her alanda büyük değişimlerin yaşandığı bir dönem olmuştur. Bu değişim yönetsel yapıları da etkilemiş, örgütsel işleyişte diğer uygulamalarla birlikte amaçlara ne oranda ulaşıldığı, verimliliğin ne ölçüde gerçekleştirildiği gibi süreçleri içeren performans yönetimi uygulamalarını zorunlu kılmıştır.

Performans bir işi yapan bireyin, örgütün veya grubun amaçlara ne ölçüde ulaşabildiğinin nicel ve nitel olarak ölçülebilmesi ve o işle ilgili başarı derecesidir (Özer, 2019a: 381). Performans amaçlanan sonuçlara hangi kalite ve miktarda ulaşıldığına ilişkin değerlendirmedir (Karasoy, 2014: 258). Performans belirli bir

zaman dilimi içerisinde üretilen mal veya hizmetlerin etkinlik, ekonomiklik ve verimlilik kavramlarıyla ilişkilendirilmesidir (Helvacı, 2002: 156). Genel kabul gören tanıma göre ise performans, “bir işi yapan bir bireyin, bir grubun ya da bir teşebbüsün o işle amaçlanan hedefe yönelik olarak nereye varabildiğini, başka bir deyişle neyi sağlayabildiğinin nicel ve nitel olarak anlatımıdır” (Akçakaya, 2012: 173).

Performans yönetimi ise “bir kurumun stratejik amaçlarının saptanmasıyla başlayan, belirlenen amaçlara ne denli ulaşıldığını saptamaya yarayan performans ölçümüyle ve ölçüm sonuçlarının raporlanmasıyla devam eden, bu sonuçların değerlendirilmesi suretiyle iyileşmeye dönük önlemlerin alınmasını öneren sürekli yönetim döngüsü” (Usta, 2010: 33) olarak tanımlanmaktadır. Performans yönetimi; hedef belirleme, performans değerlendirme ve ödül sistemlerini kapsar (Helvacı, 2002: 157). Hedef belirleme en temel çerçevede örgütün amaçlara göre yönetilmesini kapsar. Bu çerçevede öncelikle örgütün kuruluş amacı dikkate alınır. Ödül Sistemleri örgütsel amaçlara ulaşmada etkili bir yöntem olarak çalışan davranışları ve çalışma sonuçlarını pekiştirmeyi amaçlar. Performans değerlendirme ise; çalışma sonuçlarını değerlendirmek için performans verilerini toplama ve yaymayı ifade eder (Helvacı, 2002: 158). Performans değerlendirme, örgütün ve çalışanın güçlü ve desteklenmesi gereken alanlarını dikkate alarak insan kaynakları yönetimine de ışık tutar.

Performans değerlendirmenin iki genel işlevi bulunmaktadır. Bunlardan ilki iş performansını hakkında bilgi edinmektir ki bu, ücret artışları, ikramiyeler, eğitim, disiplin terfi gibi yönetsel karar ve işlemler için gereklidir. Nihayetinde örgütte belli bir gruba ayrımcılık yapılmaması açısından bu düzenlemeler önemlidir. Diğer işlev ise çalışanların iş tanımında yer alan standartlara ne ölçüde yaklaştıklarına ilişkin bir geri bildirim sürecidir. Performans değerlendirmesinde dikkat edilecek hususlardan birisi de yakınlık değil yetkinlik temelinde değerlendirmenin yapılmasıdır (Helvacı, 2002: 15; Karasoy, 2014 260).

Performansı oluşturan unsurlar sunulan mal veya hizmetin çeşidine göre değişmektedir. Kimisinde kalite önemliken kimisinde miktar, zaman gibi unsurlar öne çıkmaktadır (Özer, 2019a: 383). Ancak performansın hiç değişmeyen unsurları ekonomiklik, etkinlik ve verimlilik (Bilgin, 2007: 70; Özer, 2019a: 383). Bu unsurlar içinde önemini hiç kaybetmeyen tek boyut ekonomikliktir. *Ekonomiklik* diğer adıyla tutumluluk “istenilen amacı en düşük maliyetli kaynaklarla ve en uygun

zamanda gerçekleştirmeyi” ifade eder. *Verimlilik*;” *örgütün* hedeflerini göz önünde tutarak belirli girdilerle en yüksek çıktının elde edilmesini veya sabit değer ve miktardaki çıktının en az girdiyle elde edilmesini” tanımlar. *Etkinlik* ise” bir örgütün tespit ettiği politika, proje ve aldığı tedbirlerle önceden saptanan amacın ne ölçüde gerçekleştirildiğini” anlatır (Özer, 2019a: 383-384). Bu ölçütlere hukukilik, saydamlık ve hesap verebilirlik kriterlerini de eklemek mümkündür (Bilgin, 2004: 74-78; Karasoy, 2014: 263-264). Kamu yönetiminde gelinen noktada ise etkinlik ve verimlilik olasılıklarını artıracak kaynakların yeniden ele alınması gerekmiş olup, devlet idaresinin dışında özel sektör, kâr amacı gütmeyen kuruluşlar, çeşitli topluluk organları ve vatandaş grupları da sahip oldukları potansiyelle kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliği artıracak önemli aktörlerdir (Wanna, 2015: 10).

Kamu örgütlerinde performans ölçümü esasen yeni değildir. 20. yüzyılda başladığı ve İkinci Dünya Savaşından sonra hızlandığı ve günümüzde de Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımının bir ölçüm sistemi olarak kullanıldığı görülmektedir (Usta, 2010: 37). Performans yönetimi vatandaşları merkeze alan bir yaklaşımı benimser. Bu yaklaşımla vatandaş aktif bir pozisyona geçerek hizmet sunanların hesap verme ve denetlenebilmesine de imkân tanınmış olur (Karasoy, 2014: 258; Usta, 2010: 39). Değişimlere esnek bir şekilde uyum sağlanması, katılımcı bir yönetim anlayışının yaygınlaştırılması, açık, şeffaf ve hesap verebilir kurum kültürünün oluşturulması, bireysel performansın geliştirilmesi, kuruluş amaçlarının gerçekleştirilmesi, rekabet üstünlüğünün yaratılması gibi nedenlerden dolayı performans yönetimi önemlidir (Bilgin, 2007: 56; Karasoy, 2014: 259).

Performans yönetimi girdi değil sonuç odaklıdır. Sonuçları iyileştirmek ve hizmet kalitesini artırmak için uzmanlığın merkezde olduğu politikaların belirlenmesi ve süreçten ziyade performans sorumluluğunun önemsenmesi gereklidir. Bu noktada kurumların ürettiği ürün ve hizmetlerin ölçülmesi ve değerlendirilmesi önemlidir (Wanna, 2015: 8). Nihayetinde ölçülemeyen bir sonucun yönetilebilmesi de mümkün değildir. Bu anlamda nicel yapıdaki ürünlerin ölçümünde kâr, verimlilik, üretim miktarı, üretim değeri, piyasa payı gibi değişkenlerden yararlanılırken; nitel yapıdaki çıktılar için müşteri memnuniyeti, saygınlık, güvenilirlik, olumlu imaj, gibi değişkenlerden yararlanılır (Usta, 2010: 40).

Performans değerlendirme teknikleri de örgütlerin niteliğine ve zamana göre farklılık göstermektedir. Bu açıdan değerlendirme teknikleri geleneksel ve modern olarak ayrılmakta olup grafik dereceleme, karşılaştırma, kontrol listesi, kritik olaylar değerlendirmesi, gibi teknikler geleneksel teknikleri oluştururken modern değerlendirme tekniklerinin en önemli özelliği örgütün tepe yönetimden başlamak üzere en alt kademesine göre amaçlara ne ölçüde uyulduğuna ilişkin değerlendirmelerin yapılmasıdır. Modern değerlendirme ölçütlerinden diğeri ise çalışanın geçmiş performansları yanında geleceğe yönelik iş başarma güç ve kapasitesinin değerlendirilmesidir (Karasoy, 2010: 260-262). Bu yöntemle performansın aslında aynı zamanda gelecek odaklı bir yönünün olduğuna da dikkat çekilmektedir. Bu noktada yüksek düzeyde bir performans gerçekleştirebilmek için bir strateji belirlemenin önemi ortaya çıkmaktadır (Bayat, 2008: 70). Zira örgütler bu şekilde stratejik bir yönetim anlayışı geliştirerek piyasa sisteminde rekabet üstünlüğü yakalayabilirler.

Performans yönetimi daha geniş bir örgütsel içeriği kapsamaktaysa da iş stratejisi, işyeri teknolojisi ve çalışan katılımı performansa doğrudan etki eden unsurlardır (Helvacı, 2002: 158). Bununla birlikte yetersiz güdüleme ve eğitim, açık olmayan görev tanımları, aşırı iş yükü, kariyer olanaklarının yetersizliği, ailevi, maddi, duygusal ve ruhsal sorunlar da performans düşüklüğüne sebep olur (Akçakaya, 2012: 196). Bunların dışında örgütsel kültür, ekip çalışması, yönetim sistemi, kurumsal teşkilatlanma gibi yapısal unsurlar (Usta, 2010: 38) ile karar alma süreçlerine katılım derecesi de performans üzerinde etkilidir. Ancak *merkezileştirilmiş* karar alma süreçlerinin performansa ne ölçüde etki ettiği ise çok boyutlu olarak ele alınması gereken bir konudur. Merkezi düzeyde karar verme büyük bürokratik yapılarda etkin ve verimli çalışmanın önemli bir unsuru iken, katı, tekelci ve hantal özellikleri bir yana gücün kötüye kullanılması riskini de taşımaktadır. Kararların merkezi düzeyde alınmasını savunan görüş bürokrasinin bu yöntemle daha hızlı işleyeceğini savunmaktadır. Bu görüşün karşısında olanlar ise bürokrasinin savunduğu katı kural ve prosedürlerin örgütlerin çevresel koşullar karşısında duyarsızlaşmasına ve performans düşüklüğü yaşanmasına neden olacağını savunmaktadırlar (Andrews vd., 2009: 59-60). Sonuç olarak her iki görüş de akla yatkın argümanlar sunmakla birlikte performans süreçlerinde katılım derecelerinin göz önünde tutulması önemlidir. Bu kapsamda kamuda performans yönetiminde karşılaşılan güçlüklerin genel sebepleri;

merkeziyetçilik, görev-yetki ve sorumluluk dağılımındaki belirsizlikler, siyasallaşma, yüksek kamu harcamaları, bürokratik yönetim yapısı, değişimlerin takip edilmemesi, iş standartlarının belirlenmemesi, liyakat ilkesinin uygulanmaması, nitelikli personel eksikliği gibi nedenlerle açıklanabilir (Akçakaya, 2012: 193). Ayrıca kamunun tekel olarak hizmet vermesi, mal yerine daha çok hizmet üretmesi, hizmetlerin ölçüm güçlüğüne bulunması, kamu yönetiminin siyasetin etkisine açık olması, hizmetin gerekliliklerinin bürokratların kişisel tercihlerinin gölgesinde kalması, kurumların yapı ve personel bakımından sürekli büyümeleri vb. sorunlar da kamu yönetiminde performans yönetiminin önündeki güçlüklerdendir (Akçakaya, 2012: 193-196).

Ülkemizde kamu yönetiminde performans artırmaya yönelik birçok reform çalışması yapılmıştır. Bu kapsamda gerçekleştirilen önemli çalışmalardan biri 2003'te 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunun çıkarılmasıdır. Bu kanunla bütün kamu kurumlarının performans yönetiminden yararlanması öngörülmüştür. Ülkemizde ayrıca 2005 yılında kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun ilgili maddeleri uyarınca da performans denetimi ve performans ölçütleri uygulaması zorunlu kılınmıştır (Karasoy, 2014: 265-266). Sağlık Bakanlığının performansa dayalı ücretlendirme sistemi ise bu alandaki ilk uygulamalardan birisidir. Sonuç olarak performans yönetimi de Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımıyla yönetim pratiğimize geçmiş etkinlik ve verimliliği artırmaya yönelik uygulamalardan birisidir.

6.6.4. İnsan Kaynakları Yönetimi

Yeni bir bin yıla girerken dünyanın hızla küçüldüğü ve küreselleşmenin hatta küreselleşme ötesi söylemlerin hızla yaşandığı bir dönemdeyiz. 1980'lere kadar gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde hâkim olan üretim sistemi fordist üretim modeli iken; küreselleşmeyle birlikte, 1980'lerden sonra postfordist üretim modeline geçilmiştir. Taylorist bir üretim sistemine dayanan fordist üretim modelinde standart bir üretim anlayışı benimsenmiştir. Bu yaklaşımda verimlilik anlayışı ön planda tutulmuştur. 1980'lerden sonra ise postfordist yönetim modeli gelişmiştir ki bu model; teknolojiyi ön planda tutan, rekabete dayalı, yeni iş bölümü süreçlerini içeren, esnek, uzmanlaşmış ve müşteri taleplerine duyarlı bir üretim sistemini benimsemiştir (Doğanoğlu, 2001: 173). Postfordist üretim modeli esnek organizasyon modelini zorunlu kılmıştır. Bu da personel politikasında hiyerarşik yapı yerine yetenek, bilgi ve uzmanlığın merkezde olduğu matriks ve yatay yapıları geliştirmeye yönelmiştir. İşte

İnsan Kaynakları Yönetimi de bu sürecin bir sonucu olarak gelişmiştir (Doğanoğlu, 2001: 174).

Esasen 18. yüzyılın son dönemlerinde meydana gelen bu değişimler iş gücünde uzmanlaşmanın çok arttığı Sanayi Devriminin bir sonucudur. Teknolojideki ilerlemeler, işletmelerin büyümesi, işçi sendikalarının gelişmesi ve hükümetlerin işçi kesimiyle daha fazla ilgilenmek zorunda kalmaları (Öğüt vd., 2004: 279) bu sürecin başlangıcını oluşturur. Teknolojik ilerlemelerle birlikte otomasyonun artması, fiziksel güce dayalı işlerin azalıp iş görenlerin daha çok bilgi-yoğun işlerde çalışması ve sanayi ötesi topluma geçişle birlikte insan unsurunun örgütsel yapı içerisindeki konumunun da değişmeye başlaması İnsan Kaynakları Yönetimine geçişin temel nedenlerini oluşturmuştur (Akdemir, 2005: 428; Parlak, 2000: 97). Bu gelişmelerin sonucu olarak “personelin” stratejik önemine binaen “insan kaynağı” kavramsallaştırması ortaya çıkmıştır (Bayat, 2008: 69).

Bu bağlamda *İnsan Kaynakları Yönetimi* “işletmelerde rekabetçi üstünlük yaratmak amacıyla gerekli insan kaynağının sağlanması, istihdamı ve geliştirilmesi ile ilgili politikalar oluşturma, planlama, örgütlenme, yönlendirme ve denetleme faaliyetlerini içeren bir disiplin” olarak tanımlanabilir (Doğan ve Demiral, 2008: 146). Bu kapsamda örgütsel amaçlarla bütünleşmemiş yani stratejik bir nitelik kazanmamış insan unsuru eskiden tanımlandığı şekliyle “personeldir”. Oysa insanın örgütte bir girdi/maliyet olarak görülmekten çıkarılıp “kaynak” olarak tanımlanması stratejik bir karardır (Bayat, 2008: 69) Bu durum aynı zamanda insan unsuruna stratejik bir nitelik de kazandırmaktadır. Bu kapsamda *Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi* ise; “iş görenlerin performansını arttırmak ve yenilikçilik ve esnekliği özendiren örgüt kültürünü içselleştirmek ve geliştirmek amacıyla, insan kaynaklarının stratejik amaç ve hedeflerle birbirine bağlanması” olarak tanımlanmaktadır (Öğüt vd. 2004: 283). Akdemir (2005: 438) insan kaynakları yönetimine “stratejik” nitelemesinin eklenmesinin, insan kaynakları yönetiminin organizasyonel etkinlik için ne derece kritik olduğu yolundaki ilgiyi vurguladığını belirtir. Bayat (2008: 69) ise insan kaynakları yönetiminin zaten niteliksel olarak stratejik olduğunu bu nedenle bu kavramı vurgulamaya gerek olmadığını belirtir.

İnsan Kaynakları Yönetiminin en temel amacı örgütün faydası için insan kaynaklarından optimum düzeyde yararlanılmasıdır. Bu temel amacın yanında İnsan Kaynakları Yönetiminin diğer amaçları da şöyle sıralanabilir (Doğanoğlu, 2001: 175):

- İnsan kaynaklarının örgütsel amaçlara ulaşmadaki rolünü belirtmek.
- Çalışanların yetenekleri ve potansiyellerini rasyonel şekilde değerlendirmek.
- Örgütsel başarı için çalışanların performansını artırmak.
- İyi bir örgüt kültürü için insan kaynağı ile örgüt politikalarını uyumlaştırmak.
- Çalışanların yetenek ve potansiyellerini ortaya koyabilecekleri bir ortam yaratmak.
- Ekip çalışması ve toplam kaliteyi özendirecek çalışma ortamları oluşturmak.

Başlangıçta personel yönetimi çalışanı daha çok bir maliyet olarak ele almıştır. Ancak İnsan Kaynakları Yönetimi, çalışanı işletmenin değişen koşullara uyum sağlamasını sağlayacak en dinamik faktör olarak görmektedir. Böylece İnsan Kaynakları Yönetimi mevcut çalışanların dışında, işletme için gerekli potansiyel adayları da içerisine alan daha geniş bir hedef kitleye sahiptir (Doğan ve Demiral, 2008: 147; Ögüt vd. 2004: 279).

İnsan Kaynakları Yönetimi problem çözme ve verimliliği artırma konusunda çalışan katılımına önem vermektedir. Bu anlamda kalite çemberleri gibi toplam kalite uygulamaları büyük bir öneme sahiptir (Doğanoğlu, 2001: 176). Ayrıca günümüzde İnsan Kaynakları Yönetimi çalışanın yeteneğinin artırılması ve bu yeteneğin yönetilmesine doğru evrilmiştir (Doğan ve Demiral, 2008: 146). Bu kapsamda personel güçlendirme anlayışının bir sonucu olarak “yetenek yönetimi” kavramı gündeme gelmiştir. Yetenek yönetimi “işletmenin bütün kademelerindeki yöneticiler arasında işbirliği ve iletişimi gerektiren, işgücü planlaması, personel alımı, eğitilmesi, geliştirilmesi, yeteneklerin gözden geçirilmesi, performans değerlendirme, sahip olunan yeteneklerin elde tutulması gibi çeşitli aşamaları içeren” bir süreçtir (Doğan ve Demiral, 2008: 151). Bu anlamda yetenek yönetimi süreci; personelin motivasyonunun artırılması, yeteneklerinin geliştirilmesi, personel eğitimleri, bilgi artırımı ve bilgi paylaşımı gibi birçok süreci içermektedir.

Günümüzde İnsan Kaynakları Yönetiminin önemli konularından birini de Uluslararası İnsan Kaynakları Yönetimi oluşturur. Bu konuda özellikle çok uluslu şirketler uluslararası insan kaynakları politikalarının belirlenmesinde önemli bir yere

sahiptir (Doğanoğlu, 2001: 176; Parlak, 2000). Bu şirketler ürettikleri sınır ötesi politikalarla bir yandan küresel insan kaynakları yönetimini belirlerken, diğer yandan bu politikaların uygulandığı zemin olarak ulusal politika ve yapılar üzerinde de etkili olmaktadır. Bu çerçevede çok uluslu şirketlerin insan kaynakları yönetiminde kültürel farklılıklara duyarlılık, kültürel farklılıkları yönetebilme, farklı kültürlerden gelen talepleri karşılayabilme gibi çeşitli yönetim stratejilerine de sahip olmaları gerekmektedir (Doğanoğlu, 2001: 176). Zira küreselleşme devam eden bir süreç olduğundan, rekabete dayalı uluslararası piyasada insan kaynakları yönetiminin önemi de her geçen gün artmaktadır (Parlak, 2000: 98). Nihayetinde üretimin unsurlarından olan insan kaynakları aslında bir sermayedir ve bu sermaye toprak veya hammadde gibi üretim faktörlerinden ayrıdır, çünkü sabit ve standart karakterde değildir. Bilakis inovatif faaliyetlerle üretimin diğer unsurlarını değerli kılan unsurdur. Bu nedenle insan faktörünün taşıdığı potansiyelin farkında olmak üretim süreçlerini başarıya götüreceğ önemli bir yaklaşımdır (Feiock vd., 2008: 28). Ayrıca insan faktörünü içine alan sosyal sermaye kalkınma için de anahtar bir rol oynar. Bu kapsamda demokratik, katılımcı, güven esasına dayanan bir yönetişim mekanizması insan kaynağının daha iyi çalışmasına da ortam hazırlar.

Sonuç olarak modern yönetim yaklaşımları küresel sistemlerin dönüşümüne paralel olarak gelişmiş yapılarıdır. Bu süreçte ulusal yapıların dahi yoğunluklu olarak küresel nitelikler taşıdıkları söylenebilir. Zira ulusal sistemler uluslararası yapılarla rekabet edebilmek ve devamlılıklarını sürdürebilmek için özellikle rekabetçi ve piyasa sisteminin benimsendiği günümüz gerçekliğinde “oyunu kuralına göre oynamak” zorundadırlar. Aksi takdirde sistem dışı kalabilirler. Modern yönetim yaklaşımları da bu süreçte küresel bir standart özelliği taşıyarak ulusal yönetim yapılarının dünya ölçeğiyle bütünleşmesine imkân tanımaktadır. Öte yandan bu yaklaşımlar işin doğası gereği zaten yönetim süreçlerinin taşıması gereken özelliklerdir. Ancak, konu tarihsel ve konjonktürel düzlemde değerlendirildiğinde ekonomik, siyasi ve toplumsal gelişmelerin de etkisiyle yönetim bugünkü formuna ancak küreselleşme ve buna bağlı uluslararasılaşmayla ulaşmıştır. Bu gelişmelerin bir sonucu olarak Türk kamu yönetimi de tüm bu süreçlerden etkilenmiş ve yönetim yapısını dünya ölçeğindeki gelişmelere göre uyarlamıştır. Ayrıca temelde bir süreç olan bu gelişmeler yakın ve uzak gelecekte de devam edecektir.

7. SONUÇ

Küreselleşme ve ulus-devlet ilişkisi kamu yönetimi literatürünün en temel tartışma alanlarından birisidir. Özellikle 20. yüzyılın sonlarında başlayan çok yönlü değişimlerle karakterize olan küreselleşme olgusu toplumsal, kültürel, ekonomik ve siyasal tüm yapıları etkilemiş olup; belki de en kapsamlı etkiyi devlet ve kamu yönetimi üzerinde yapmıştır.

Bu çalışmada küreselleşme ve ulus-devlet ilişkisinin Türk kamu yönetimi üzerindeki etkisi incelenmiştir. Çalışmada ele alınan konuların bugünkü mevcut durumu anlamaya yardımcı olacağı, bununla birlikte devletin, dolayısıyla kamu yönetiminin geleceğine ilişkin birtakım ipuçlarını da içereceği söylenebilir. Çalışma kapsamında ulaşılan temel tespit küreselleşme ve ulus-devlet ilişkisinin Türk kamu yönetimi üzerinde etkili olduğu yönündedir. Çalışmada, hızlı ve kapsamlı bir dönüşüm olarak küreselleşmenin ulusal yapıları etkilediği ve kültür, kimlik, egemenlik, değer gibi milli kavramlarla birlikte yönetsel sistemleri de bu değişime uyum sağlayacak şekilde dönüştürdüğü görülmüştür.

Tarihsel düzlemde değerlendirildiğinde küreselleşme ve devlet olgularının ilk çağlardan beri var oldukları, ancak bugünkü anlamda “küreselleşme” ve “ulus-devlet” ismiyle tanımlanmalarının ya da bu sürece doğru evrilmelerinin yoğun olarak modern dönemle başladığı görülmektedir. Pek tabii ki devlet hem kendi bünyesinde hem de dışsal dünyada meydana gelen değişimlerden etkilenmekte ve bu değişimlerin bir sonucu olarak kendisini dönüştürmektedir. Dolayısıyla ilk çağların klan, kabile, aile ve şeflik düzeyindeki yalın devlet örgütlenmeleri ile günümüzün karmaşık modern ulus-devlet yapıları aynı değildir. Bu dönüşümde ekonomik ve ticari faktörlerin önemli bir yer tuttuğu göz önüne alındığında ise devletin ve küreselleşmenin aslında birbirini dönüştüren ve besleyen yapılar olduğu söylenebilir. Bu noktada; küreselleşme sürecinde dönüşse dahi, siyasal bir iktidar olarak devletin insanlık tarihi için kaçınılmaz ve vazgeçilmez bir olgu olduğunu söylemek mümkündür.

Ancak devletin gerekliliğine ilişkin bu derece güçlü bir inanca karşın; yaşadığımız çağ itibarıyla modernitenin en iddialı kurumu olan ulus-devletin çeşitli nedenlerle zayıfladığı veya ortadan kalktığı, dolayısıyla devletin ömrünü tamamladığı iddiaları da sıklıkla dile getirilmektedir. Ulus-devletlerin kendilerinden beklenen özgürlük, barış, demokrasi, eşitlik, katılım, temsil, içerme, refah, adalet gibi yararları

tam olarak yerine getiremedikleri eleştirilerine dayanan bu tez; ulus-devletin mevcut yapılanmayla küresel dünyanın sorunlarını çözemediğini, bu nedenle bu sorunların çözümü için devletin iktidarını sivil güçler, ulus altı ve ulus üstü yapılarla paylaşmak zorunda kaldığını iddia eder. Yine bu görüşün savunucuları tüm bu gelişmelerin bir sonucu olarak devletin temel unsurları olan egemenlik ve meşruiyet olgusunun sarsıldığını ve bu bağlamda devletin ulusal bağımsızlığının da yara aldığını öne sürerler.

Ulus-devletin ömrünü tamamladığı yönündeki bu tartışmalara karşın, ulus-devletin günümüz kapitalist sisteminde en etkin siyasal örgütlenme modeli olduğu tezi de bir o kadar yaygındır (Keyman, 2005: 230-232; Ölmezoğulları, 1999: 276-280). Ancak bu tezi savunanlar ulus-devletin devamlılığının sağlanabilmesi için, devletin hem ulus altı hem de ulus üstü süreçlere kendini açarak bu süreçlerle uyumlanması ve ayrıca mutlak surette küresel ve bölgesel gerçeklikler üzerinden hareket edilmesi gerektiğini belirtmektedirler. Zira bugünün ekonomik ve siyasal yapılanması bir devlete ihtiyaç duymaktadır. Bu bağlamda bugününün ekonomik, siyasi, ticari ve toplumsal gerçekliği karşısında, ulus-devletin yerini alacak bir yapılanmanın henüz olmadığı (Heywood, 2018: 133; Stiglitz, 2014: 570) ve ulus-devletin bugün hâlâ bir “iktidar yatağı” (Köse, 2007: 5) olma özelliğini koruduğu görülmektedir.

Gelinen noktada devlete ilişkin eleştirilere karşın ona yönelik ihtiyacın arttığı da görülmektedir. Zira günümüzde sosyo-ekonomik sorunlar azalmamış, bilakis artmıştır. Devlet; güvenliği sağlamak, ulusal refahı artırmak, insan haklarını korumak ve adaleti sunmak gibi temel görevlere sahiptir. Öte yandan devlet ayrıca, ulusal ve küresel ölçekte kural koyan, politika belirleyen ve bu politikaları da uygulayan temel bir aktördür. Bu gücünden hareketle ulusal ve uluslararası politikaların belirlenmesinde de tek başına ya da topluca yetki kullanan ve irade belirten de yine devlettir. Zira liberal politikaların uygulandığı günümüz küreselleşmesinde birey ne kadar öne çıkarılsa da, gerek ulusal gerekse uluslararası bir sistemde sorun çözümünde bir devletin sahip olduğu güce ve yetkiye sahip değildir. Bu nedenle devlete olan ihtiyaç da artmaktadır. Öte yandan devletin bu gücüne karşın; toplumsal, ekonomik ve siyasi alandaki sorunların çözümü konusunda yetersiz kaldığı görüşü de sıklıkla dile getirilmektedir. Bu durum ise bazı devletlerin uluslararası ilişkileri ve sistemi

yönlendirmede önemli bir güce sahipken, diğerlerinin bu etkiye henüz sahip olamadıkları anlamına gelmektedir.

Ancak günümüzde ulus-devletlerin küresel ölçekteki sorunları çözme konusundaki yetersizlikleri karşısında, ulus-devletlerin yerine başka yapılanmaların oluşturulması gerektiği tartışmaları da gündeme getirilmektedir. Kuşkusuz ulus-devletler küreselleşmenin dayattığı siyasi, ekonomik ve toplumsal sorunlarla baş etme konusunda elbette aktif rol almaktadırlar, ancak insanlığın yaşamakta olduğu; çevre, ekonomi, ticaret, savaş, çatışma, terör, göç, beslenme, sağlık, yoksulluk gibi küresel nitelikteki sorunlar ulusal devletlerin ötesinde daha çok uluslararası bir işbirliğini gerektirmektedir. Karşılıklı bağımlılığın zorunlu kıldığı bu işbirlikleri ulus-devletlerin dönüşerek varlığını sürdürmesini gerektirmiştir. Ancak küresel ölçekteki sorunların çözümü daha güçlü bir yapılanmaya ihtiyaç duymaktadır. Bu kapsamda devletin dönüşümüne ilişkin tartışılan konulardan birisi de kozmopolitanizmdir. Literatürde kendisine oldukça geniş bir şekilde yer edinen kozmopolitan öneri günümüz küresel sorunlarının insan haklarının merkeze alındığı barışçıl yollarla çözülmesi gerektiğini savunur. Üstelik bu yapılanma sadece bugünün değil antik dönemin de üzerinde durduğu bir yapılanmadır ve ulusal sınırlara hapsedilen insanın her anlamda özgürleşmesi ve bunu tesis edecek bir siyasal düzenin kurulması gerektiğini savunur (Erdoğan, 2017: 378-379; Etgü, 2015: 264-274). Bu kapsamda kozmopolitan önerinin hayat bulabilmesi için küresel düzeyde yönetilen bir dünya devleti ile küresel ölçekte bir kamu yönetimi kuramının geliştirilmesi gerektiği de sıklıkla tartışılmaktadır. Ancak, ulus-devletin yerine kurulacak küresel bir dünya devletinin gerçekten özgürlükçü olup olmayacağı, gücün yine bir grubun elinde toplanıp diğer topluluk ve devletler üzerinde bir tehlike oluşturup oluşturmayacağı, bu kadar büyük bir yapılanmanın insanlık sorunlarının çözümünde gerçekten etkili olup olmayacağı vb. hususlar bu tür bir siyasal örgütlenmeye temkinli yaklaşılmasına neden olmaktadır. Bununla birlikte yaygın bir kabulle, küresel bir dünya devletinin kurulmasının bir temenniden ibaret olup, gerçekçi olmadığı (Jessop, 2018: 236) yönündeki değerlendirmeler de küresel dünya devleti önerilerinin karşısında sıklıkla dile getirilen savunulardandır.

Ekonomik ve siyasal küreselleşmenin genellikle bölgeselleşme eğilimleri üzerinden gerçekleştiği dikkate alındığında ise; küresel bütünleşme ve işbirliği

alışmalarının bölgesel yapılanmalar üzerinden yrtldđđı görülmektedir. AB buna en iyi örnektir. Siyasi ve ekonomik ihtiyaçlarla oluşturulan bu kurumlar, getirdikleri düzenlemelerle devlet ve kamu yönetimleri üzerinde düzenleyici etkide bulunmaktadır. Bu yönüyle bu yapıların gelecekte ulus-devletlerin yerini alıp almayacağı konusu da ulus-devletin geleceğine ilişkin tartişmalardandır. Ancak en gelişmiş bölgesel örgütlenme modeli olarak AB'nin 1997 Amsterdam Zirvesi sonrasında ye ülkelerin milli kimlerinin "Avrupalılık" kimliği altında bir alt kimlik olarak ele alınması fikri uluslaşma sürecini daha önce tamamlayan İngiltere, Fransa, İspanya, İtalya, Almanya gibi birçok ülke tarafından reddedilmiştir. Üstelik bu toplulukların çoğunun birbirine akraba olması ve AB olarak aynı kültür, medeniyet ve dini paylaşmalarına karşın böyle bir bütünleşmeyi kabul etmemeleri (şahin, 2006, 203) ulus-devletin geleceği açısından da önemli bir ipucu vermektedir Dolayısıyla bölgeselleşme faaliyetlerinin de yakın gelecekte ulus-devletin yerini alacağını söylemek pek olası değildir. Bu nedenle ulus-devletin bugün ve yakın gelecekte hâkim bir siyasi olgtlenme olarak varlığını sürdüreceğini söylemek mümkündür.

Çalışmada elde edilen önemli bir tespit de küreselleşme sürecinde ulus-devletin form değiştirip yeni roller üstlenmesine ilişkindir. Devletin değişen koşullar karşısında yeni roller ve işlevler üstlenmesi, devletin değişim sürecine uyum sağlamaya çalıştığı şeklinde değerlendirilmiştir. Küreselleşmeyle birlikte ulus-devletin temel niteliklerinin değişime uğradığı ve ulus-devleti oluşturan temel unsurların liberal doktrin çerçevesinde yeniden yorumlandığı görülmüştür. Özellikle 1970 sonrası dönemde kendini hissettiren küresel ölçekteki ekonomik ve siyasi değişimlerin etkisiyle klasik ulus-devlet yapılanmasının nispeten zldđđı ve devlet gücünün esas alındığı kamusal alandaki yapılanmaların, dışta uluslararası kurumlara ite ise bireyin ne çıkarıldığı ulus altı yapılanmalara doğru yneldiğı görülmektedir. Bu durum devletin rolünde reform niteliğinde bir dönüşümü ifade eder ki; devlet bu yapılanmayla liberal teorinin temel savlarından olan bireyciliği ve piyasa ekonomisini ön plana çıkararak minimal devlet yaklaşımını benimsemiştir. Bu süreçte, egemen bir g olarak devletin bu yetkilerini uluslararası ve ulus altı kurumlarla paylaşması devletin iktidarını sınırlandırırken, yeni yapılanmayla birlikte halkıyla bütünleşmiş, etkin, verimli, güçlü bir devlete de ihtiyaç duyulmuştur. İşte bu ihtiyaçtan hareketle devlet bu süreçte yetkilerini devrederek üzerindeki yüklerden arınmış ve düzenleyen, kural koyan, denetleyen etkin bir devlet modeline dnşmştir.

Küreselleşme, günümüzde devletin değişim sürecini yöneten en önemli unsurdur. Bu süreçte devletin esas işlev mekanizması ve yürütme gücü olan kamu yönetimi değişimden en çok etkilenen alan olmuştur. Bu kapsamda ulus-devletin dönüşüm sürecini yönetme anlamında yönetime katılma, temsil, demokratikleşme, sivil toplum, özerkleşme, yerelleşme, yönetişim, performans, etkinlik, verimlilik gibi kavramlar kamu yönetiminin anahtar kavramları olmuştur. Bu süreçte bu kavramlar yeniden yorumlanmış ve kamu yönetimleri bu kavramlar üzerinden yeniden yapılandırılmıştır. Yine bu süreçte özellikle 1960'lardan sonra gündeme gelen postmodern yaklaşım kamu yönetiminin yeni rotasının belirlenmesinde önemli bir felsefik ve teorik dayanak oluşturmuştur.

Devletin güvenlik, ekonomi, eğitim, sağlık, savunma, dış politika gibi temel görevlerinin yanında; özellikle 19. yüzyılda gelişmeye başlayan sanayileşme sonrasında istihdam, sosyal politika, gelir eşitsizliği, sosyal koruma, sosyal adalet, sosyal refah gibi alanlarda yeni işlevler üstlenmesi devletin daha çok büyümesine, daha karmaşık ve daha derin bir yapı almasına neden olmuştur. Bu süreçler sonunda yaşanan dünya savaşları sonrasında yürütülen devletçi ekonomik politikalar ve sosyal devlet anlayışındaki sınırsızlık devletin etkinliğini yavaşlatmaya hatta ilerleyen süreçte gerekliliğine ilişkin tartışmaların da yaşanmasına neden olmuştur. Kuşkusuz bu süreçte neoliberal ekonomi politikalarının etkili olduğu gerçeğini de göz ardı etmemek gerekir. Özellikle “serbest ekonomi güçlü devlet” sloganı ile yola çıkan Yeni-Sağ bu süreçte devletin gerekliliğine ilişkin tartışmaların destekleyicisi olarak küreselleşme sürecinde ulus-devletin dönüşümünde önemli bir rol oynamıştır. Devletin küçültülmesine ilişkin bu ekonomi-politik nedenlerin yanında devletin işleyişine ilişkin bazı arızı sebeplerin de bu süreçte etkili olduğunu belirtmek gerekir. Kaynakların rasyonel kullanılmaması, yolsuzluk, bürokrasinin genişlemesi, yönetimin hantallaşması, KİT'lerin verimsizliği, devletin politik çıkarlar için kullanılması, yönetimin etkinlik ve verimlilikten uzaklaşması, kamu maliyesinin sürekli zarar etmesi bunlardan bazılarıdır.

Bu noktada devletin yönetimi geliştirme adına bazı reformlara yönelmesi de bir gereklilik olarak ortaya çıkmıştır. Özellikle 1980'li yıllarda başlayan kamu yönetimi reformlarının temel amacı kısaca küçük ama etkili bir yönetim yapısı oluşturmaktır. Weberyen bürokrasinin aksine; yönetimde bürokrasi ve kırtasiyeciliğin

azaltılması, devletin hantallıktan kurtarılması, rekabetçi bir ortamın tesis edilmesi, katılımcı bir anlayışın ve sonuç ve vatandaş odaklı bir yönetimin oluşturulması günümüz kamu yönetimi reformlarının temel amaçlarını oluşturmaktadır. Bu kapsamda hizmet sunumunda kalitenin artırılması, ekonomik temelli yönetim, bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanma, insan kaynaklarının geliştirilmesi, stratejik ve performans odaklı yönetim gibi konular kamu yönetimi reformlarının öne çıkan başlıca konularını oluşturmuştur.

Çalışmada dikkat çeken konulardan birisi de küreselleşmeyle ulus-devlet arasındaki karşılıklı ve yoğun ilişkinin küreselleşme sürecinin lehine sonuçlar vermesidir. Zira küreselleşme ulus-devletin ekonomik, siyasal ve toplumsal yapısını değiştiren ve kendi çıkarları doğrultusunda yeni bir düzen kuran bir yapıdır. Bu yönüyle küreselleşme devlet üzerinde çok önemli ve geri dönülemez nitelikte değişikliklere neden olmaktadır. Bu değişiklik devletin yapısal ve işlevsel görünümüne de yansımakta devlet bu süreçte yeni formlar yüklenmektedir. Nitekim günümüzde küreselleşmenin bir sonucu olarak uluslararası sistem, ulusal devletlerin ötesinde gittikçe artan bir şekilde küresel aktörler tarafından yapılandırılmaktadır. Bu durumun bir sonucu olarak küresel bütünleşme ulus-devlet yerine küresel aktörler içinde öne çıkan çok uluslu şirketler ve sivil toplum kuruluşları gibi hükümet dışı kuruluşlar tarafından sağlanmaktadır. Bu durum ise ulus-devlete yöneltilen eleştirilerin başlıca kaynağını oluşturmaktadır.

Küreselleşme süreciyle devlet geleneksel yapısından uzaklaşarak küresel ve yerel dinamiklerin de etkisiyle daha esnek ve karmaşık bir hal almıştır. Küreselleşme sürecinde ulus-devletin yaşadığı bu dönüşümün kamu yönetimine yansımaları ise yönetim mekanizması ile olmuştur. Yönetişim yaklaşımı sorun çözümünde tek merkezli bir yapıdan ziyade yerel, ulusal, uluslararası ölçekte ortaklıklar ile hükümet dışı aktörlerin katılımını içermekte ve esnek bir yapılanma şeffaflık, sorumluluk, hesap verme, eşitlik, çoğulculuk, katılım, kararın ilgililere en yakın yerden alınması gibi ilkelere vurgu yapmaktadır. Yönetişim yerelleşmeyi de içeren bir süreç olarak devletin kendi egemen iradesinin yanında sivil toplumun, özel sektörün ve toplumun hiçbir unsurunun dışarıda kalmayacak şekilde yönetsel süreçlere katılımını ifade eder. Dolayısıyla yönetim, küreselleşme sürecinde ulus-devletin uluslararası alanda aşınan gücünün farklı bir yönetsel mekanizmayla yeniden tesis edilmesi anlamına da

gelmektedir. Günümüz küresel dünyasında, yönetimle birlikte merkezi yönetimle yerel unsurlar arasında bir işbirliği sağlanmakta ve yönetim mekanizması ulus-devlet yapısı içinde yönetsel ve toplumsal bütünlüğü sağlamanın etkin bir aracı olarak kullanılmaktadır. Ancak yönetim yaklaşımının günümüz ulus-devlet yapılarında bu derece etkin kullanımına karşın, yönetim yaklaşımıyla devletin yönetsel gücünün parçalanıp yaygınlaştırıldığı, devletin iinin boşaltıldığı, devletin merkezsizleştirildiği ve sonuç olarak devletin merkez dışı yapılar tarafından zayıflatıldığı yönünde ciddi eleştiriler aldığı da belirtmek gerekmektedir.

Küreselleşme sürecinde ulus-devletin değişime uğrayan önemli unsurlarından birisi de kimliktir. Küreselleşmeyle birlikte gelişen vatandaşlık tartışmaları kimlik algısını yeniden şekillendirmiştir. Bu kapsamda kimliğin her düzlemde temsili için kültürel farklılık politikaları ulus-devletin yeni yapısında kendine yer bulmuştur. Özellikle postmodern hareketlerle gündeme gelen kimlik politikaları kamu yönetiminde bütün kültürel-kimlikse yapıların temsilini amaçlamaktadır. Bu kapsamda çok kültürlülük, katılımcılık, demokrasi, temsil gibi kavramlar kamu yönetiminde sıklıkla kullanılmaya başlanmıştır. Bu süreçte yönetim politiğı tüm farklılıkların kendini ifade etmesine imkân tanıyan temel bir yönetsel yaklaşım olarak belirmiştir. Ayrıca kimliklerin ve kültürlerin kendini ifade etmesinde âdem-i merkeziyetçilik ve sivil toplum anlayışının gelişmesi de önemli bir işlev görmüştür.

Küreselleşme ile birlikte ulusal kamu yönetimlerinin büyüklüğü ve kapsamında da değişim olmuş ve devlet küçültülerek kamu politikalarının oluşturulması ve piyasanın korunması gibi süreçlerde görev almıştır. Bu süreçte özelleştirme politikaları ile devlet bir yandan küçültülürken, deregülasyon politikaları ile de hiyerarşik süreçlerin olmadığı yalın bir örgütlenme modeli benimsenmiştir. Yine bu süreçte bazı hizmet kuruluşları özerkleştirilerek, piyasa sisteminin devamlılığını sağlamaya yönelik düzenleyici, denetleyici ve karar alma yetkisine sahip kuruluşlara ağırlık verilmeye başlanmıştır. Türk kamu yönetiminin örgütsel yapısında farklı bir yere oturtulan bu kuruluşlar devlet otoritesinde bir parçalanmaya neden olduğu gibi Türk kamu yönetiminin hâkim örgütlenme modeli olan piramit yapılanma yerine esnek ve matriks bir örgütlenme modelini de öne çıkarmıştır.

Küreselleşme sürecinde kamu yönetiminde yaşanan değişimlerden birisi de geleneksel yönetim anlayışından işletmeciliğı esas alan kamu işletmeciliğı

yaklaşımına geçilmesidir. Kamu yönetiminde ekonomi ile bağlantılı bir yönetim anlayışını savunan ve Yeni Kamu Yönetimi anlayışı olarak ifade edilen bu yaklaşım biçimsel ve hiyerarşik yapılar yerine katılımcı, stratejik, performans odaklı ve verimlilik üzerine inşa edilmiş bir kamu yönetimi anlayışını savunur. Bu yaklaşım devletin ekonomik hayattan çekilmesi ve yönetimin işletmecilik esaslarına göre işlemesi gerektiğini belirterek, kamu hizmetlerinin serbest piyasa koşullarında rekabetçi, girişimci ve demokratik yöntemlerle sunulması gerektiğini savunur. Özellikle kamu hizmetlerinin sunumunda etkinlik, ekonomiklik ve verimliliğin ölçüt olarak alındığı bu yeni yaklaşım esas itibarıyla Türk kamu yönetimi üzerinde *çekirdekten* denecek ölçüde bir etki yaratmıştır. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında bu yeni yaklaşımın ilkeleri esas alınmıştır. Temelde devleti etkin kılmak amacıyla ortaya çıkan bu yaklaşım en genel anlamıyla özel sektör yönetim tekniklerinin kamu kesimine de uyarlanmasını ifade etmektedir. Bu kapsamda özellikle 1980 sonrası gerçekleştirilen yönetsel faaliyetlerin bu yaklaşımın bir sonucu olarak gerçekleştiği söylenebilir. Özellikle bu süreçte dünya ölçeğinde kamu yönetimine yön veren ilkeler olarak “Devletin Yeniden Keşfi” ve buna ilişkin on ilke (katalitik yönetim, toplum odaklı yönetim, rekabetçi yönetim, misyon odaklı yönetim, sonuç odaklı yönetim, müşteri odaklı yönetim, girişimci yönetim, gelecek odaklı yönetim, yerleşmiş yönetim ve piyasa odaklı yönetim) Yeni Kamu Yönetimi uygulamaları üzerinde pekiştirici bir etkide bulunmuştur. 1979 yılında İngiltere’de Muhafazakâr Parti ile iktidara gelen M. Thatcher ve 1980 yılında Amerika’da iktidara gelen Reagan’la başlayan süreç başlangıçta Anglo-Sakson ülkelerde uygulanmış, sonrasında ise neredeyse tüm dünyaya yayılmıştır. Günümüzün hâkim yönetim yaklaşımı olsa da Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı da eleştirilerden kurtulamamıştır. Bu noktada devleti değişime zorlayan koşulların göz önünde tutulması belki de gerçekçi bir değerlendirme yapılabilmesi açısından önemli olacaktır. Yeni Kamu İşletmeciliği bu süreçte özellikle Yeni-Sağ politikalarla olan ilişkisi nedeniyle eleştirilmiştir ki; 1970’lerde yaşanan ekonomik, toplumsal ve yönetsel krizlere bir çözüm olarak geliştirilen Yeni-Sağ yaklaşım uluslararası alanda yaşanan ekonomik ve mali krizlerin ancak ulusal ekonomilerin uluslararası alana ve piyasa koşullarına açılması ile çözümlenebileceğini savunmaktadır. Nitekim bu gelişmelerin bir sonucu olarak Türk kamu yönetiminde de 24 Ocak 1980 kararlarıyla Yeni-Sağ politikalar uygulanmaya başlanmıştır. Böylece Türk kamu yönetimi iktisadi bakımdan

liberalleşme sürecine girmiş ve Türkiye’de o güne kadar uygulanmakta olan devletçi politikalar yerini liberal politikalara bırakmıştır. Türkiye açısından bir dönüm noktası olan 24 Ocak kararlarıyla birlikte ithal ikameci dönem kapanmış, ekonomik ve toplumsal açıdan dışa açılım süreci başlamıştır. Ülkemizde ANAP iktidarında ve Özal’la başlayan bu dönem tüm dünyada Yeni-Sağ’ın uygulandığı bir dönem olmuştur. Bu dönemde; çağdaş bir yönetim için kamu yönetiminde demokratikleşmenin gereğinden hareketle yönetimde yerelleşme ve yetki devri gibi süreçleri de içerecek şekilde âdem-i merkeziyetçi uygulamalar geliştirilmiştir. Bu amaçla yönetimde reform faaliyetlerinde bulunulmuş ve bu reformlarla merkezi yönetimden alınan birçok yetki yerel yönetimlere bırakılarak yerel yönetimler güçlendirilmeye çalışılmıştır.

Yine çalışmada Türk kamu yönetiminde Yeni-Sağ anlayışın ekonomi-politik yaklaşımı olan neoliberal politikalarla devletin küçültülmesi ve etkinleştirilmesi adına kullanılan yöntemlerden birisinin yaygın bir şekilde özelleştirme uygulamaları olduğu görülmüştür. Devletin ekonomiye doğrudan müdahale etmesini önlemenin bir aracı olarak kullanılan özelleştirme uygulamalarıyla; bütçe yükünün hafifletilmesi, yeni yatırım alanlarının açılması, tabana yayılmış bir sermaye, yabancı sermayenin özendirilmesi ve dünya piyasalarıyla rekabet edebilir bir ekonomik yapının oluşturulması amaçlanmıştır. Ülkemizde toplumsal, ekonomik ve siyasal amaçlarla girilen bu süreçlerin başarılı bir şekilde yönetildiğini söylemek güçtür. Literatürde özellikle özelleştirmeden beklenen toplumsal yönetsel ve ekonomik faydanın halka yansımadığı, istihdam gelir dağılımı personel motivasyonu gibi doğrudan bireye yansıyan alanlarda sorunlar yaşandığı, ayrıca kârlı işletmelerin özelleştirilmesi gibi uygulamalarla devlet maliyesi üzerindeki yükün daha da arttığı belirtilmektedir ki; bu durum neoliberal politikaların önemli ve belki de en temel argümanı olan özelleştirme faaliyetlerinin dikkatle yürütülmesi gerektiğini ortaya koymaktadır. Bu durumun kamu hizmetleri bağlamında değerlendirilmesi ise bize kamu yararının bireysel çıkardan önce ve öncelikli olarak ele alınması gerektiğini hatırlatmaktadır. Bu süreçte vatandaşın birer pazar unsuru anlamında müşteri olarak değerlendirilmesi kamu işletmeciliği yaklaşımının o ülkenin asli unsuru olan vatandaşlarının ihmal edildiği süreci doğurmuştur ki; bu durum da Yeni Kamu Yönetimi anlayışına bir tepki olarak Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımının gelişmesine neden olmuştur. Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımına göre bireyler müşteri değil vatandaş olarak kabul edilmekte ve hizmet

sunumunda da kamu yararı bireysel yararın üstünde tutulmaktadır. Ancak gelinen süreçte, kamu yönetiminde müşteri-vatandaş ikileminde vatandaş kavramının öne çıkarıldığı yeni paradigmalardan, ekonomi temelli neoliberal politikalar içerisinde ne ölçüde karşılık bulacağı biraz da süreç içinde değerlendirilebilecek bir konu gibi görünmektedir.

Çalışmada ulaşılan sonuçlardan birisi de demokrasi kavramına ilişkindir. Özellikle kamu yönetimi açısından değerlendirildiğinde kamu yönetiminin demokratikleştirilmesinin diğer yönetsel süreçler üzerinde de niteliksel bir dönüşüm sağlayacağı değerlendirilmiştir. Örneğin neoliberal politikaların uygulanmasıyla gündeme gelen şeffaflık, bilgi edinme hakkı, katılım, hesap verebilirlik gibi demokratik yönetim ilkeleri ancak kamu yönetiminde demokrasinin güçlendirilmesiyle hayata geçirilebilecektir. Demokratik yönetim ise aslında her devletin arzu ettiği bir yönetimdir. Ancak küreselleşme ile birlikte devletin zayıflamasından dolayı demokrasinin de korunamayacağı kaygısı bu alanda sıklıkla dile getirilen sorunlardandır. Bu kapsamda Türk kamu yönetiminde demokrasinin sağlanmasına ilişkin bazı düzenlemelerin yapıldığını belirtmek gerekmektedir. Özellikle 2000’li yılların başında gerçekleştirilen yerel yönetim reformları halk nezdinde demokratikleşmeyi sağlamak adına yerel yönetim birimlerini kapsayan önemli gelişmelerdir. Ayrıca demokrasinin temel unsurlarından olan sivil toplumun geliştirilmesi ve güçlendirilmesi anlayışı da siyasal ve toplumsal alanda önemli ölçüde kabul görmüş ve sivil toplum uygulamaları da Türk kamu yönetiminde kendisine yer edinmiştir. Ancak sivil toplumun etkin bir yönetsel araç olarak kullanıldığı gelişmiş Batı ülkeleri ile karşılaştırıldığında ülkemiz sivil toplum yapılanmasının nispeten sınırlı ve yavaş olduğu görülmektedir. Öte yandan demokrasi ve sivil toplum gibi siyasal değerlerin yönetsel bir araç olarak katı ve merkezîyetçi bir geleneğe sahip olan Türk kamu yönetiminde kendilerine yer bulmaları yönetimin daha çok halka yak(ın)laştığı şeklinde yorumlanmaktadır. Ayrıca yine bu süreçte demokrasi ve sivil toplum gibi değerlerin günümüz küresel dünyasında ulus-devletin hem yerel hem de küresel yönetim sistemi olan yönetim mekanizması ile hayat buldukları da görülmektedir.

Çoğunlukla kapitalist sistemin son aşaması olarak nitelendirilen küreselleşme; “uluslararasılaşma” olarak adlandırılan ekonomi, ticaret, yönetim ve siyaset

süreçlerinin birbirine eklemelenmesi anlamına gelmektedir. Bu ilişki ağı temelde sermayenin uluslararası dolaşımını sağlamaya yöneliktir. Bu nedenle sermayenin uluslararası alanda dolaşımını engelleyecek herhangi bir engel liberal politikaların uygulanma alanını da daraltacaktır. Dolayısıyla temel amacı serbest piyasa ekonomisine işlerlik kazandırmak olan küreselleşme, bu amacını gerçekleştirebilmek için birçok açılıma gitmek zorunda kalacaktır. Bu anlamda küreselleşmenin sosyal ve siyasal söylemlerinde sıklıkla kullandığı demokrasi, insan hakları, sivil toplum gibi kavramlar çoğunlukla kapitalist sistemin yeniden yapılandırılmasına ilişkindir. Hatta sermayenin dolaşım hızındaki artışa bağlı olarak ulusal sınırların bir öneminin kalmadığına ilişkin değerlendirmelerin de bu amaca yönelik olduğu söylenebilir. Dolayısıyla ulus-devletin rolünün değişmesine bağlı olarak kamu yönetimi sistemlerinde de değişiklikler yaşanmaktadır. Ancak bu değişimin devletin rolündeki değişime paralel olarak serbest piyasa ekonomisi sisteminin uygulanmasını sağlamaya yönelik bir değişim olduğunu söylemek mümkündür. Bu dönüşümün yönetsel mekanizması ise yukarıda değinildiği üzere Yeni Kamu İşletmeciliği ve yönetim mekanizmasına dayanmaktadır. Yeni Kamu İşletmeciliği sürecin idari tarafını temsil ederken, yönetim siyasal yapıya ilişkin düzenlemeleri içermektedir.

Bu süreçte kamu yönetimlerinin uluslararasılaşması hayati bir öneme sahiptir. İşte kamu yönetimlerinin ihtiyaç duyduğu bu süreç de aynı zamanda küreselleşmenin dinamikleri olan uluslararası kuruluşlar tarafından yapılandırılmaktadır. Özellikle 1970’li yıllardan sonra kamu yönetimleri üzerinde etkili olan IMF, Dünya Bankası, DTÖ, GATT ve AB gibi uluslararası kuruluşlar ülkelerin küresel sisteme nasıl eklemeleneceklerine ilişkin düzenlemeleri yürütmüşlerdir. Bu kuruluşlar neoliberal politikaların uygulanmasına zemin hazırlayacak şekilde oluşturdukları düzenlemelerle ülkelerin kamu yönetimlerini küresel sisteme uyarlama sürecinde önemli bir rol üstlenmişlerdir. Türk kamu yönetimi üzerinde de etkili olan bu kuruluşların aynı kaynaktan beslenip aynı amaca hizmet etmesi bu kuruluşların ulusal yönetimlerce kabul edilebilirliğini artırmıştır. Öte yandan ulusal ekonomilerin, dolayısıyla ulusal yönetimlerin küresel sistemle bütünleşmelerinin öncelikle bu sistemlere uyumla mümkün olması gerçeği de bu kuruluşların ulusal yapılar üzerinde etkili olmasını sağlamıştır. Özellikle neoliberal politikaların dünya ölçeğinde uygulamaya konduğu 1970-1980’li yıllardan sonraki düzenlemelerin Türk kamu yönetiminde bu derece etkili olmasında söz konusu kuruluşlar oldukça önemli bir rol üstlenmişlerdir. Bu

anlamda Türk kamu yönetiminin özellikle 1980 sonrası yapılanması üzerinde bu kuruluşların temel bir etkiye sahip olduklarını söylemek yanlış olmayacaktır.

Türk kamu yönetiminin değişen koşullara uyumunu sağlamak amacıyla gerçekleştirilen kamu yönetimi reformlarının da bu süreçte değerlendirilmesi gerekmektedir. Tüm bu süreçlerin bir sonucu olarak reform faaliyetleri de bu süreçlerden bağımsız değerlendirilemez. Nitekim yakın geçmişte gerçekleştirilmek istenen Kamu Yönetimi Temel Kanunu ile gündeme getirilen reform çalışmaları bu sürecin bir ürünüdür. 2004 yılında hazırlanan kanun 1980'li yıllarda ortaya çıkan Yeni Kamu Yönetimi anlayışını esas almış ve bu yönüyle geleneksel yönetimden bir kopuşu ifade etmiştir. Kanun, içerdiği ilkeler ve öngördüğü teşkilatlanma esasları ile merkezi idare ile yerel yönetim birimleri arasındaki görev ve yetki paylaşımını düzenlemektedir. Bu düzenleme ile yerel yönetimler güçlendirilirken merkezi idare kural ve standart koyan, düzenleyen ve denetleyen bir pozisyonadadır. Kanunun bütününe ilişkin yapılan değerlendirmede ise özelleştirme, yönetim ve yerelleştirme kavramlarının öne çıktığı görülmektedir. Kamu yönetimine ilişkin köklü düzenlemeler getiren bu tasarı Türk devlet teşkilatının örgütlenmesinde temel ilkeler olan merkeziyetçilik, yerinden yönetim, idarenin bütünlüğü, yetki genişliği ve idari vesayet kavramlarına zarar verdiği gerekçesiyle reddedilmiştir. Ancak bu tasarının öngördüğü bazı düzenlemeler parça parça diğer kanunlarla gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Kamu denetçiliği müessesesini düzenleyen 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, vatandaşın bilgi alma mekanizmalarını düzenleyen 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu, kamuda mali yönetim denetim ve performans sistemini düzenleyen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, kamu personelinin tarafsızlığını sağlamayı ve personelin etik ilkelere göre hareket etmesini sağlamayı amaçlayan 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, büyükşehir belediye yönetimini düzenleyen 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, illerde yerel yönetimleri düzenleyen 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, belediye yönetimini düzenleyen 5393 sayılı Belediye Kanunu ve bölgesel eşitsizlikleri gidermeyi amaçlayan 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun bunlardan bazılarıdır. Öte yandan Türk kamu yönetiminde yönetimi yapılandırmaya yönelik reform çalışmalarının Cumhuriyet öncesine kadar gittiği ancak etkin bir reform çalışmasının yürütülemediği de görülmektedir. Bu durum; sürece sahip çıkılmadığı, reformların çok

genel olduğu, uygulanabilirliğinin glğ, gerçekçi tespitlerin yapılamadığı vb. nedenlerle eleştirilse de Türk kamu yönetimi açısından sürekli bir düzenleme durumu yaratmaktadır. Bununla birlikte toplumsal, siyasal, kültürel, ekonomik, bilimsel ve teknolojik alanlardaki sürekli değişim olgusu da yeni şartlara uyumu zorunlu kılmaktadır. Bu açıdan değerlendirildiğinde ise Türk kamu yönetimi için reform uygulamaları vazgeçilmez nitelikte bir gereklilik olarak değerlendirilmektedir.

Ayrıca Türk kamu yönetiminde reform geleneği yeni bir uygulama değildir. Hatta bu konuda Türk kamu yönetiminin güçlü bir yönetsel birikime sahip olması da yönetim açısından bir avantaj olarak değerlendirilmektedir. Gerek Osmanlı dönemindeki güçlü yönetim yapısı gerek Cumhuriyet döneminde dünyaya örnek olan kurtuluş mücadelesi Türk yönetim sisteminin gücünün anlaşılması bakımından önemlidir. Dolayısıyla Türk kamu yönetiminin, reform süreçlerini yönetecek bir gte olduğunu söylemek mümkündür. Bununla birlikte reformların toplumsal zeminde kabul görmesi ve planlama ve yürütme süreçlerinde gerekli takip, titizlik ve kararlılığın gösterilmesi, konuya ilişkin olarak hatırdan tutulması gereken önemli hususlardandır.

Sonuç olarak küreselleşme vb. nedenlerle sürekli değişen ve gelişen bir dünyada ülkemiz kamu yönetiminin bu değişimlere kapalı olması düşünülemez. Türk kamu yönetiminin evrensel bir nitelikte geliştirilebilmesi için öncelikle evrensel kamu yönetimi ilkelerinin kabul edilmesi gerekmektedir. Bu kapsamda kamu yönetiminde açık, şeffaf, saydam ve hesap verebilir bir anlayışın hâkim kılınması önemlidir. Öyle ki bu anlayış yönetimin her kademesinde etkin bir yönetsel ilke olarak değerlendirilmelidir. Toplum ve devlet arasındaki ilişkinin geliştirilmesi ve doğru kamu politikalarının belirlenmesi için vatandaş katılımının merkeze alınması ve temsil süreçlerinin toplumun tüm katmanlarını içerecek şekilde yürütülmesi günümüzde bir zorunluluk olarak değerlendirilmektedir. Ayrıca vatandaş-müşteri ikileminde vatandaşın önceliklendirilerek kamu hizmetlerinin bu anlayışla sunulması büyük bir öneme sahiptir. Bu süreçte etkin bir kamu yönetimi için bölgesel, yerel ve küresel gerçekliklerin göz önünde tutularak plan ve programların bu kapsamda oluşturulması ve bu alanlarda meydana gelen değişikliklerin dikkatle takip edilmesi önemli bir gerekliliktir.

Yine dünyada yaşanan genel ekonomik ve siyasal dönüşümler değerlendirildiğinde ülkemizin küresel sistemle bütünleşmesi gerektiği anlaşılmaktadır. Ülkemizin bu sistemle bütünleşmesi milli çıkarlarının korunması için de gereklidir. Bu amaçla uluslararası bütünleşme süreçlerinde bölgesel dinamikler ve jeopolitik konum göz önünde bulundurulmalıdır. Ayrıca tüm dünyada olduğu üzere küresel bütünleşme çoğunlukla ekonomik ve ticari faaliyetlere yönelik olarak gerçekleşmekte ise de demokrasi, hukuk ve insan haklarının geliştirilmesi bakımından da dünya standartlarının gerisinde kalınmamalıdır. Zira özellikle günümüzde devletin ve toplumsal yapıların tek bir çatı altında toplanmaya başladığı küresel bir dünyada demokrasi, hukuk ve insan hakları gibi bireyi esas alan düzenlemelerin bugün önemli derecede meşruiyet kaynağı oldukları görülmektedir. Bu nedenle yönetsel açıdan uluslararası bir yapıya evrilirken, devletin asli unsurlarından olan insan unsurunun bu yönünün de desteklenmesi yönetim faaliyetlerinin kabul edilebilirliğini artıracak etkinlikler olarak değerlendirilmektedir.

Örgütsel işleyiş açısından değerlendirildiğinde ise öncelikle bütüncül bir bakış ve stratejik bir yaklaşıma ihtiyaç duyulmaktadır. Bu kapsamda örgütsel amaçların da bu çerçevede belirlenmesi gerekmektedir. Günümüz toplum yapıları ve genel sosyo-ekonomik durum dikkate alındığında örgütsel verimliliği artırmak gerektiği ortaya çıkmaktadır. Bu amaçla her şeyden önce örgütsel sistem ihtiyaca yönelik olarak yapılandırılmalıdır. Esnek, yalın ve fonksiyonel örgütlenme bu anlamda birçok ihtiyacı giderebilecek bir açılım sunmaktadır. Ancak bir örgütün/işletmenin başarısında asıl unsurun yönetim fonksiyonuna bağlı olduğu yine hatırdan çıkarılmamalıdır. Ayrıca kamu hizmetlerinin halka en yakın birimler olarak yerinden ve yerelde sunulmasını sağlamaya yönelik yetki devri ve yerel yönetim gibi uygulamalara da ağırlık verilmelidir. Zira katı ve merkeziyetçi yönetimler bir yere kadar yönetime güç sağlamaktadırlar; sonrasında ise devleti zayıflatarak onun hantal ve işlevsiz bir hale gelmesine neden olmaktadır. Bu nedenle kamu yönetiminde etkin, katılımcı ve demokratik süreçleri hâkim kılmak birçok sorunun çözümüne de katkıda bulunacaktır.

KAYNAKLAR

- Abonyi, G. ve Van-Slyke, D. M. (2010). "Governing on the Edges: Globalization of Production and the Challenge to Public Administration in the Twenty-First Century". *Public Administration Review*, 70, 33-45.
- Acar, E. (2016). "Dünyada ve Türkiye’de İdareyi Değişime İten Nedenler". *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (Afro-Avrasya Özel Sayısı), 147-159.
- Acar, E. (2017). "Neoliberalizm ve Sosyal Refah Devleti Ekseninde Üçüncü Yol Yaklaşımı". *Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18(1), 248-263.
- Acar, A. ve Sevinç, İ. (2011). "Avrupa Birliği Sigma (Support for Improvement in Governance and Management) Programı’nın Türk Kamu Yönetimine Yansımaları". *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 25(2), 1-12.
- Acs, Z. J., Morck, R. K. ve Yeung, B. (2001). "Entrepreneurship, Globalization and Public Policy". *Journal of International Management*, 7(3), 235-251.
- Adres, E., Vashdi, D. R. ve Zalmanovitch, Y. (2016). "Globalization and the Retreat of Citizen Participation in Collective Action: A Challenge for Public Administration". *Public Administration Review*, 76(1), 142-152.
- Akça, G. (2005). "Postmodernite ve Ulus Devlet". *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 7(2), 232-257.
- Akçakaya, M. (2012). "Kamu Sektöründe Performans Yönetimi ve Uygulamada Karşılaşılan Sorunlar". *Karadeniz Araştırmaları*, (32), 171-202.
- Akçakaya, M. (2016). "Weber’in Bürokrasi Kuramının Bugünü ve Geleceği". *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 3(8), 275-295.
- Akçakaya, M. (2019a). "Yeni Kamu Yönetimi". M. A. Özer, M. Akçakaya, H. Yaylı ve N. Y. Batmaz (Edt.) içinde, *Kamu Yönetimi Modern (Yapı ve Süreçler)* (2. b., s. 91-149). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Akçakaya, M. (2019b). "Yönetim Teorileri ve Fonksiyonları". M. A. Özer, M. Akçakaya, H. Yaylı ve N. Y. Batmaz (Edt.) içinde, *Kamu Yönetimi Klasik (Yapı ve Süreçler)* (2. b., s. 63-117). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Akçakaya, M. ve Özdemir, A. (2018). "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Siyasal İstikrar". *Third Sector Social Economic Review*, 53(3), 922-944.
- Akdemir, B. (2005). "Küresel Rekabet Ortamında İnsan Kaynakları Yönetiminin Değişen Rolü: Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi". *Journal of Social Policy Conferences* (No. 49).
- Akıncı, A. (2012). "Modern Ulus Devletlerin Doğuşu". *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi* (34), 61-70.
- Akış, E. (2011). "Küreselleşme Sürecinde Bölgesel Kalkınma Yaklaşımındaki Gelişmeler ve Bölgesel Kalkınma Ajansları". *İstanbul Journal of Sociological Studies*, (44), 237-256.

- Akman, E. (2019). "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Kamu Politikası Aktörleri". *Paradoks Ekonomi Sosyoloji ve Politika Dergisi*, 15(1), 35-54.
- Akpınar, M. (2011). "Gün Işığında Yönetim Açısından Türk Kamu Yönetiminde Açıklık ve Şeffaflık Sorunu". *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 16(2), 235-261.
- Aksakaloğlu, Y. (2018). "Yeni Kamu Yönetimi ve Alternatif Arayışlar". M. A. Özer ve U. Ayhan (Edt.) içinde, *Kamu Yönetimi Tartışmaları* (s. 85-113). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Aksakaloğlu, Y. ve Akçakaya, M. (2021). "Kamu Değeri Yaklaşımı'nın 'Eleştirel Kuram' Temeli". *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi*, 56(1), 272-289.
- Aksoy, A. (2016). "Geleneksel Devletten Modern Devlete: Sanayi Devrimi ve Kamu Yönetimi Düşüncesinde Değişim". *Uluslararası Politik Araştırmalar Dergisi*, 2(3), 31-37.
- Akşin, S. (2018). *Kısa 20. Yüzyıl Tarihi* (6. b.). İstanbul: Türkiye İş Bankası Yayınları.
- Aktan, C. C. (2012). "Organizasyonlarda Toplam Kalite Yönetimi". *Organizasyon ve Yönetim Bilimleri Dergisi*, 4(2), 249-256.
- Aktan, C. C. ve Vural, İ. Y. (2003). *Globalleşme: Fırsat Mı Tehdit Mi?*. İstanbul: Zaman.
- https://www.researchgate.net/publication/318682225_Globalleşme_Fırsat_mı_Tehdit_mi. (Erişim Tarihi: 26.10.2021).
- Aktel, M. (2001). "Küreselleşme Süreci ve Etki Alanları". *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi*, 6(2), 193-202.
- Akyel, R. ve Köse, H. Ö. (2010). "Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği". *Türk İdare Dergisi* (466), 9-45.
- Akyılmaz, B. (1999). "Osmanlı Devleti'nde Merkezden Yönetimin Taşra İdaresi". *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(4), 127-156.
- Al, H. (2019). "Woodrow Wilson ve İdarenin İncelenmesi: Reform Bağlamında Yeniden Okumak". *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 2(3), 538-545.
- Alp, S. (2009). "Refah Devleti Düşüncesinin Gelişimi ve Bir Liberal Alternatif Olarak Üçüncü Sektör". *Maliye Dergisi*, (156), 265-279.
- Altan, S. (2019). "Değişen Yönetim Anlayışında Bürokrasiye Çözüm Önerisi: Adhokrasi". *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 7(87), 109-125.
- Altın, A. (2013). "Kamu Hizmeti Anlayışında Değişim". *Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 1(2), 101-118.
- Altınay, A. ve Akıncı, Ö. S. (2018). "Sanayi Devriminden 1990'lara Dünyadaki Finansal Yapının Gelişimi ve Bretton Woods Kurumlarının Ortaya Çıkış Süreci". *Bankacılık ve Sermaye Piyasası Araştırmaları Dergisi*, 2(5), 1-18.
- Altıntaş, E. ve Pektaş, E. K. (2020). "Küreselleşme Sürecinin Ulus-Devlet Üzerindeki Etkileri ve Ulus-Devletin Geleceği Üzerine Bir Değerlendirme". *Kocatepe İİBF Dergisi*, 22(1), 115-126.

- Amin, S. (1998). "Bunalım, Ulusçuluk, Toplumculuk". I. Wallerstein, A. Frank, G. Arrighi, ve S. Amin (Edt.) içinde, *Genel Bunalımın Dinamikleri* (F. Akar, Çev., s. 187-270). İstanbul: Belge Yayınları.
- Andrews, R., Boyne, G. A., Law, J. ve Walker, R. M. (2009). "Centralization, Organizational Strategy, and Public Service Performance". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(1), 57-80.
- Angın, C. ve Övgün, B. (2020). "Kamu Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Hibrit Merkezileşme". *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 38(4), 633-654.
- Arap, İ., ve Yılmaz, L. (2006). "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının "Yeni" Kurumu: Kamu Görevlileri Etik Kurulu" *Amme İdaresi Dergisi*, 39(2), 51-69.
- Arendt, H. (1998). "Azınlıkların Ulusu ve Devletsiz Halklar". J. Leca (Edt.) içinde, *Uluslar ve Milliyetçilikler* (S. İdemen, Çev., s. 127-129). İstanbul: Metis Yayınları.
- Armağan, A. (2011). "Klasik Dönemde Osmanlılarda Devlet Yönetim Anlayışına Dair Bazı Düşünceler". *Akademik Bakış*, 5(9), 139-156.
- Arrighi, G. (1984). "Bir Hegemonya Bunalımı". I. Wallerstein, A. Frank, G. Arrighi, ve S. Amin (Edt.) içinde, *Genel Bunalımın Dinamikleri* (F. Akar, Çev., s. 65-123). İstanbul: Belge Yayınları.
- Arslan, N. T. (2010). "Klasik - Neo Klasik Dönüşüm Süreci: "Yeni Kamu Yönetimi". *C. Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 11(2), 21-38.
- Arslan, E. (2021). "Bürokrasi Eleman Yetiştiren Yöneticilik Okulu Olarak Enderun Mektebi: Kurumsal Bir Değerlendirme". *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 18(2), 940-964.
- Arslanel, M. N. ve Eryücel E. (2011). "Modern Devlet Anlayışının Felsefi Temelleri". *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 15(2), 1-20.
- Aslan, S. (2009). "Küreselleşmenin Ulus Devletlere Etkisi". *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (25), 289-296.
- Aslan, S. (2010). "Türkiye'de Sivil Toplum". *Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi*, 9(31), 260-283.
- Asunakutlu, T. ve Coşkun, B. (2005). "Frederick Winslow Taylor ve Fizyolojik Örgüt Kuramı". *Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 157-176.
- Atay, E. E. (2022). "Osmanlıda Devlet Anlayışı ve Teşkilatı". *Journal of Social Sciences and Humanities*, "I. Uluslararası Irakta Osmanlı İzleri Sempozyum Özel Sayısı", 6(1), 14-38.
- Ateş, D. (2007). "Ulus Devletin Siyasal Meşruiyeti: Küreselleşmenin Yansımaları". *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 3(2), 32-55.
- Ateş, H. (2003). "Effectiveness in Government: The Theory of Intentional Action in a Comparative Perspective". *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 5(2), 181-191.

- Ateş, H. (2011). “Yeni Kamu İşletmeciliği Bağlamında Hesapverebilirlik”. B. Parlak (Edt.) içinde, *Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar* (2. b., s. 179-227). Bursa: Alfa Aktüel.
- Ateş, H. ve Banazılı, A. M. (2019). “Modern, Postmodern ve Postbürokratik Kamu Yönetimi Yaklaşımları”. *ASSAM International Refereed Journal*, 6(13), 55-64.
- Ateş, H. ve Nohutçu, A. (2006). “Kamu Hizmeti Sunumunda Gönüllü Kuruluşlar ve Devlet”. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 6(11), 244-276.
- Atmaca, Y. ve Karaçay, F. (2020). “Türkiye’deki Kamu Yönetimi Reformlarında Dijitalleşme ve E-Yönetişim”. *International Journal of Management and Administration*, 4(8), 260-280.
- Ay, H. ve Uçar, Ö. (2015). “Devletin Gelişim Süreci”. *İşletme Fakültesi Dergisi*, 16(2), 195- 206.
- Aydeniz, N., Silinir M. ve Karhan, G. (2012). “Küreselleşme Olgusuna Temel Yaklaşımlar”. *Batman Üniversitesi Yaşam Bilimleri Dergisi*, 1(1), 1013-1023.
- Aydın, R. (2018). “Ulus, Uluslaşma ve Devlet: Bir Modern Kavram Olarak Ulus Devlet”. *Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi*, 6(1), 229-256.
- Aydın, R. (2020). “Neoliberalleşme Döneminde Türk Kamu Yönetiminin Merkezileşme Süreci: 1980’li Yıllarda Yönetimsel Merkezileşmenin Araçları”. *Akademik Hassasiyetler*, 7(13), 267-295.
- Aydınlı, H. İ. (2003). “1980 Sonrası Türk Belediye Sisteminde Yeni Liberal ve Desentralist Eğilimler”. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (5), 73-86.
- Ayhan, U. ve İrdem, İ. (2018). “Değişen Yönetim Paradigması”. M. A. Özer ve U. Ayhan (Edt.) içinde, *Kamu Yönetimi Tartışmaları* (s. 3-27). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Ayhan, E. ve Önder, M. (2017). ”Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı: Yönetişime Açılan Bir Kapı”. *Gazi İktisat ve İşletme Dergisi*, 3(2), 19-48.
- Aykaç, B. (1999). “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları”. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 1(1), 1-12.
- Aykaç, B. (2012). “Türkiye’de Kamu Yönetimi Eğitiminin Gelişmesi”. B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (Edt.) içinde, *Türkiye’de Kamu Yönetimi* (2. b., s. 57-66). Ankara: Nobel.
- Babaoğlu, C. ve Çobanoğlu, S. (2018). “Kamu Yönetiminde Podtmodern Savlar”. *Sayıştay Dergisi*, (108), 175-189.
- Badache, F. (2020). ”A Representative Bureaucracy Perspective on Workforce Composition in İnternational Organizations: The Case of the United Nations Secretariat”. *Public Administration*, 98(2), 392-407.
- Balcı, A. (2005). “Kamu Örgütlerinde Toplam Kalite Yönetimi Uygulanması: Olumlu Perspektifler ve Olası Zorluklar”. *Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 2005(2), 196-211.

- Baltacı, C. (2004). “Yeni Sağ Üzerine Bir Eleştiri”. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 9(2), 359-373.
- Bakan, S., ve Arpacı, I. (2012). “Liberal Değişim Sürecinde Dönüşen ve Dönüştüren Muhafazakârlık”. *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 2(2), 131-140.
- Bakan, S. ve Tuncel, G. (2012). “Küreselleşmenin Ulus-Devlet Üzerindeki Etkisi”. *Birey ve Toplum*, 2(3), 51-65.
- Barca, M. (2005). “Stratejik Yönetim Düşüncesinin Evrimi: Bilimsel Bir Disiplinin Oluşum Hikayesi”. *Yönetim Araştırmaları Dergisi* 5(1), 7-38.
- Barrow, C. W. ve Keck, M. (2017). “Globalization Theory and State Theory: The False Antinomy. *Studies in Political Economy*, 98(2), 177-196.
- Baudrillard, J. (2021). *Sessiz Yığınların Gölgesinde Toplumsalın Sonu* (9. b.). (O. Adanır, Çev.) Ankara: Doğubatı.
- Bauman, Z. (2018). *Küreselleşme Toplumsal Sonuçları* (8. b.). (A. Yılmaz, Çev.) İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- Bayansar, R. ve İrdem, İ. (2021). “Yönetişimde Yozlaşma ve Alternatif Bir Çözüm Önerisi Olarak Kamu Değeri Yaklaşımı”. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 23(3), 831-858.
- Bayar, F. (2008). “Küreselleşme Kavramı ve Küreselleşme Sürecinde Türkiye”. *Uluslararası Ekonomik Sorunlar Dergisi*, (32), 25-34.
- Bayat, B. (2008). “İnsan Kaynakları Yönetiminin Stratejik Niteliği”. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 10(3), 67-91.
- Baygöl, S. (2020). “Küreselleşme ve Teknoloji Üzerine Bir Değerlendirme”. *Uluslararası Beşerî Bilimler ve Eğitim Dergisi*, 6(13), 395-411.
- Bayhan, V. (2002). “Demokrasi ve Sivil Toplum Örgütlerinin Engelleri: Patronaj ve Nepotizm”. *C. Ü Sosyal Bilimler Dergisi*, 26(1), 1-13.
- Bayramoğlu, S. (2002). “Küreselleşmenin Yeni Siyasal İktidar Modeli: Yönetişim”, *Praksis*, 7, 85-116.
- Berber, M., ve Çelepci, E. (2005). “Türk Bölgesel Kalkınma Politikalarında Yeni Arayışlar: Kalkınma Ajansları ve Türkiye’de Uygulanabilirliği”. *Doğu Karadeniz Bölgesel Kalkınma Sempozyumu*, 13-14.
- Berger, P. L. (2003). “Küreselleşmenin Kültürel Dinamikleri”. P. L. Berger ve S. P. Huntington (Edt.) içinde, *Bir Küre Binbir Küreselleşme* (A. Ortaç, Çev., s. 9-28). İstanbul Kitap Yayınevi.
- Bergeron-Barrows, S. ve Barrows, D. (2017). “Globalization and Public Administration: A Conceptual Framework”. R. Andeßner, D. Greiling ve R. Vogel (Edt.) içinde, *Public Sector Management in a Globalized World* (s. 39-50). Wiesbaden.
- Beriş, H. E. (2006). *Küreselleşme Çağında Egemenlik*. Ankara: Lotus Yayınevi.
- Beriş, H. E. (2008). “Egemenlik Kavramının Tarihsel Gelişimi ve Geleceği Üzerine Bir Değerlendirme”. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 63(01), 55-80.

- Beriş, H. E. (2013). “Teoride ve Pratikte Demokrasi: Tarihsel ve Siyasal Gelişim”. T. Erdem (Edt.) içinde, *Feodaliteden Küreselleşmeye* (3. b., s. 113-150). Ankara: Lotus.
- Berkman, A. Ü. (2009). *Yolsuzluk ve Rüşvet* (2. b.). Ankara: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, No: 345.
- Bertucci, G. ve Alberti, A. (2003). “Globalization and the Role of the State: Challenges and Perspectives”. D. A. Rondinelli ve G. S. Cheema (Edt.) içinde, *Reinventing Government for the Twenty-First Century, State Capacity in a Globalizing Society* (s. 17-31). Westport, Connecticut (USA): Kumarian Press Inc.
- Bilge, Ö. (2020). “Vatandaşlık Kavramı ve Vatandaşlık Hukukunu Etkileyen Faktörler Hakkında Değerlendirme”. *Güvenlik Çalışmaları Dergisi*, 22(1), 129-150.
- Bilgin, K. U. (2007). “Kamuda Ölçülebilir Denetime Hazırlık “Performans Yönetimi””. *Sayıştay Dergisi*, (65), 53-87.
- Bilgin V. (2013). “Değişim Sorunları”. T. Erdem (Edt.) içinde, *Feodaliteden Küreselleşmeye* (3. b., s. 17-30). Ankara: Lotus.
- Bonefeld, W. (2008). “Global Capital, National State, and the International”. *Critique*, 36(1), 63-72.
- Boratav, K. (2015). “The Turkish Bourgeoisie Under Neoliberalism”. *Research and Policy on Turkey*, 1(1), 1-10.
- Bourdieu, P. (2015). *Devlet Üzerine College De France Dersleri (1989-1992)*. (M. Işık-Durmaz, Edt., A. Sümer, Çev.) İstanbul: İletişim Yayınları.
- Bozeman, B. (2000). “Technology Transfer and Public Policy: A Review of Research and Theory”. *Research Policy*, 29(4-5), 627-655.
- Braud, P. (2018). “Hukuki Öğretinin İkilemleri”. C. B. Akal (Edt.) içinde, *Devlet Kuramı* (G. B. Çoşkun, Çev., 5. b., s. 359-376). Ankara: Dost Kitabevi.
- Brodie, J. (2004). “Introduction: Globalization and Citizenship Beyond the National State”. *Citizenship Studies*, 8(4), 323-332.
- Brown, L. D. ve Moore, M. H. (2001). “Accountability, Strategy, and International Nongovernmental Organizations”. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 30(3), 569-587.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C. ve Bloomberg, L. (2014). “Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management”. *Public Administration Review*, 74(4), 445-456.
- Bull, H. (2014). “Devletler Sisteminin Ötesinde”. D. Held ve A. McGrew (Edt.) içinde, *Küresel Dönüşümler Büyük Küreselleşme Tartışması* (M. C. Çelebi, Çev., 2. b., s. 681-686). Ankara: Phoenix.
- Bulut, M. (2011). “Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümünde Etkili Bir Araç: Avrupa Birliği İlerleme Raporları”. *Sayıştay Dergisi*, (82), 97-124.
- Castells, M. (2008). The New Public Sphere: Global Civil Society, Communication Networks, and Global Governance. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616(1), 78-93.

- Castells, M. (2014a). "Dördüncü Dünya'nın Yükselişi". D. Held ve A. McGrew (Edt.) içinde, *Küresel Dönüşümler Büyük Küreselleşme Tartışması* (A. S. Mercan, Çev., 2. b., s. 510-520). Ankara: Phoenix.
- Castells, M. (2014b). "The Impact of the İnternet on Society: A Global Perspective". *Change*, 19, 127-148.
- Cebeci, İ. (2011). "Küreselleşme Yaklaşımları Kapsamında Küreselleşme Sürecinin Tarihsel Değerlendirmesi", *Istanbul Journal of Sociological Studies*, 0(43), 359-386.
- Centeno, M. A. ve Cohen, J. N. (2012). "The Arc of Neoliberalism". *Annual Review of Sociology*, 38, 317-340.
- Cesur, A. (2020). "Tarihsel Bağlamıyla Kamu Yönetimi Disiplininin Kimlik Sorunsalı ve Disiplinin Türkiye'deki Gelişimi". *Journal of Social, Humanities and Administrative Sciences*, 6(27), 769-781.
- Chang, H. J. ve Grabel, I. (2004). "Reclaiming Development from the Washington Consensus". *Journal of Post Keynesian Economics*, 27(2), 273-291.
- Chomsky, N. (2002). *Amerikan Müdahaleciliği* (3. b.). (T. Doğan ve B. Zeren, Çev.) İstanbul: Aram Yayıncılık.
- Clarke, A. (2020). "Digital Government Units: What are They, and What Do They Mean for Digital Era Public Management Renewal?". *International Public Management Journal*, 23(3), 358-379.
- Collins, R. (1980). "Weber's Last Theory of Capitalism: A Systematization". *American Sociological Review*, 925-942.
- Conway, D. (2011). "Klasik Liberalizm". (A. Yayla, Çev.) *Liberal Düşünce Dergisi* (64), 85-90.
- Cope, S., Leishman, F. ve Starie, P. (1997). "Globalization, New Public Management and the Enabling State: Futures of Police Management". *International Journal of Public Sector Management*, 10(6), 444-460.
- Coşkun, A. (2007). *Ulus-Devletin Dönüşümü ve Meşruluk Sorunu*. Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Coşkun, Ö. (2016). "Türk Yönetim Sistemi Üzerine Kısa Bir Değerlendirme". *The Journal of International Lingual Social and Educational Sciences*, 2(2), 126-135.
- Croci-Angelini, E. (2011). Globalization and Public Administration: a Complex Relationship. *International Journal of Public Administration*, 34(1-2), 4-12.
- Çağlar, N. (2008). "Postmodern Anlayışta Siyaset ve Kimlik". *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 13(3), 369-386.
- Çaha, Ö. (1994). "Osmanlı'da Sivil Toplum". *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 49(03).
- Çal, S. (2009). "Kamu Hizmeti Kavramı Üzerine Kimi Düşünceler". İçinde, Prof. Dr. Hüseyin Hatemi'ye Armağan, (s. 1-96). İstanbul: Vedat Yayıncılık.
- Çelik, A. (2010). "Refah Devletinde Kriz ve Yeniden Yapılanma". In *Journal of Social Policy Conferences*, (50), 301-320.

- Çelik, M. Y. (2012). "Boyutları ve Farklı Algılarıyla Küreselleşme". *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 32(2), 57-74.
- Çelik, A. ve Akca, H. (2021). "Değer Odaklı Bir Yönetim Yaklaşımı: Kamu Değeri". *Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (28), 376-404.
- Çeliksoy, E. (2018). "Türkiye’de Kamu Politikası Oluşturma Sürecinde Yer Alan Reformların Ağbağ Analizi". *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, (52), 197-212.
- Çeliksoy, E. (2020). "Türkiye’de Kamu Yönetiminde Halkla İlişkiler ve E-Devlet". *21. Yüzyılda Eğitim ve Toplum Eğitim Bilimleri ve Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 9(27), 709-728.
- Çeliksoy, E., ve Bayan, B. (2020). "Genel ve Özel Amaçlı Ombudsmanlık Örnekleri: İngiltere ve Türkiye". *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 3(1), 92-103.
- Çetin, H. (2001). "Liberalizmin Temel İlkeleri". *C. Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 2(1), 229-237.
- Çetin, H. (2002). "Egemenlik ve Hukuk İlişkisi Üzerine". *C. Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 3(2), 1-16.
- Çetin, Z. Ö. (2015). "Türkiye’de İl Özel İdaresi Sisteminin Dönüşümü ve 6360 Sayılı Kanunun Dönüşüme Etkileri". *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 20(2), 247-266.
- Çevikbaş, R. (2014). "Bürokrasi Kuramı ve Yönetimsel İşlevi". *Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 3(2), 75-102.
- Çiçek, U. ve Coşkun, S. (2019). "IMF Politikaları’nın Gelişmekte Olan Ülkeler Üzerindeki Başarısı(z)lıkları Üzerine Bir Değerlendirme". *VI. Uluslararası Stratejik Araştırmalar Kongresi*, Antalya.
- Çilingir, S. (2017). "AB Hukukunda Subsidiarite İlkesi ve Uygulanması". *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 19(3), 349-371.
- Çobanoğlu, S. (2019). "Fatih Sultan Mehmed (1432-1481)". M. Akçakaya (Edt.) içinde, *Türk-İslam Tarihinde Yönetim Bilgeleri* (2. b., s. 233-252). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Çolak, Ç. D. (2016). "Yeni Sağ’ı Oluşturan Bileşenlerin Birbiri ile Çelişen Kavramları Üzerine Bir Değerlendirme". *The Journal of Academic Social Science Studies*, 44, 351-361.
- Çolak, Ç. D. (2019). "XI. Kalkınma Planında Yeni Kamu Yönetişimi Paradigmasından İzler". *Ombudsman Akademik* (11), 39-71.
- Çulha-Zabcı, F. (2002). "Dünya Bankasının Küresel Pazar İçin Yeni Stratejisi: Yönetişim". *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 57(3), 151-179.
- Çukurçayır, M. A. (2011). "Çok Katmanlı Yönetişim ve Bölgesel Yönetişim Üzerine". B. Parlak (Edt.) içinde, *Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar* (2. b., s. 149-177). Bursa: Alfa Aktüel.
- Dahl, R. A. (2014). "Uluslararası Örgütler Demokratik Olabilir Mi? - Bir Şüphelinin Görüşü". D. Held ve A. McGrew (Edt.) içinde, *Küresel Dönüşümler Büyük Küreselleşme Tartışması* (E. Sarıtaş, Çev., 2. b., s. 628-641). Ankara: Phoenix.

- Dahl, A. ve Soss, J. (2014). "Neoliberalism for the Common Good? Public Value Governance and The Downsizing of Democracy". *Public Administration Review*, 74(4), 496-504.
- Danziger, J. N. ve Andersen, K. V. (2002) "The Impacts of Information Technology on Public Administration: An Analysis of Empirical Research from of *Public Administration*, 25(5), 591-627.
- Dawes, S. S. (2009). "Governance in the Digital Age: A Research and Action Framework for an Uncertain Future". *Government Information Quarterly*, 26(2), 257-264.
- D'Entreves, A. P. (2018). "Devlet Kavramı". C. B. Akal (Edt.) içinde, *Devlet Kuramı* (B. Baysal, Çev., 5. b., s. 193-211). Ankara: Dost Kitabevi.
- Denhardt, R. B. ve Denhardt, J. V. (2000). "The New Public Service: Serving Rather Than Steering". *Public Administration Review*, 60(6), 549-559.
- Denhardt, J. V. ve Denhardt, R. B. (2015). "The New Public Service Revisited". *Public Administration Review*, 75(5), 664-672.
- De-Wenden, C. W. (1998). "Ulus ve Yurttaşlık: Hem Rakip Hem Ortak". J. Leca (Edt.) içinde, *Uluslar ve Milliyetçilikler* (S. İdemen, Çev., s. 39-48). İstanbul: Metis Yayınları.
- Demir, H. (2019). *Yurttaşlık Düşüncesi Bağlamında Ulus Devlet ve Sorunları*. Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Demir, K. A. (2020). "Coğrafi Keşiflerin Ekonomi ve Kamu Yönetimi Sistemine Katkıları: Merkantilizm ve Kameralizm". *Ç. Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 29(1), 118-135.
- Demir, M. ve Gür-Türkdoğan, T. (2019). "Bürokrasinin İktisadi Gerekçesi: Piyasa Başarısızlıkları". N. Öztaş (Edt.) içinde, *Bürokrasi* (s. 69-79). Ankara: Nobel.
- Demir, H. ve Karakütük, M. (2003). "Yerel Yönetimler ve Hizmette Yerellik: Subsidiarite İlkesi". *Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi*, (2), 65-77.
- Demir, Y. ve Terzi, N. (2020). "Modern Devletin Gelişimi: Küreselleşme". *Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi*, 12(22), 1-11.
- Demirel, D. (2007). "Küreselleşme, Etkin Devlet ve Türkiye". *Türk İdare Dergisi*, 456, 107-128.
- Demirkale, S., Karaburç, Ö. ve Öztürk, L. (2022). "Yerel Yönetimlerde Subsidiarite İlkesinin Etkileri ve Uygulanabilirliği". *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 14(1), 48-70.
- Demirkıran, S., Yücel, M. A., Terzioğlu, M. K. ve Selvi, A. (2021). "Dijital Dönüşüm Sürecinde Akıllı Yönetişim". *TESAM Akademi Dergisi*, 8(2), 489-519.
- Demirtaş, B. (2016). "Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Dış İlişkilerinin Analizi: Merkez-Çevre Etkileşimini Yeniden Düşünmek". *Uluslararası İlişkiler*, 13(52), 151-173.
- Denek, S. (2019). "Yeni Kamu Hizmeti Düşüncesi: Değişen Kamu Hizmeti Anlayışı". *Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 4(1), 418-439.

- Dickinson, H. (2016). "From New Public Management to New Public Governance: The Implications for a New Public Service". J. R. Butcher ve D. J. Gilchrist (Edt.) içinde, *The Three Sector Solution: Delivering Public Policy in Collaboration with Not-For-Profits and Business* (s. 41–60). ANU Press.
- Dinç, A. ve Nesil, Ö. F. (2015) "Uluslararası Para Fonu - Türkiye İlişkileri". *Başarı Öğrenci Sempozyumu*, Samsun.
- Dinçer, M. (2003). "Eğitimin Toplumsal Değişme Sürecindeki Gücü". *Ege Eğitim Dergisi*, 3(1). 102-112.
- Dinçer, Ö. ve Yılmaz, C. (2003). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*. Ankara: T. C. Başbakanlık.
- Doğan, L. (2019). "Küreselleşme, Avrupa Entegrasyonu ve Genişleme". *Praksis*, 51(3), 33-49.
- Doğan, K. C. (2021). "The Public Value Approach as One of The Governance Paradigms in Public Administration". K. C. Doğan ve Ö. Uğur (Edt.) içinde, *Public Administration and Public Finance Research* (s. 1-11). Lyon: Livre de Lyon.
- Doğan, S. ve Demiral, A. G. Ö. (2008). "İnsan Kaynakları Yönetiminde Çalışanların Kendilerine Doğru Yolculuk Yöntemi: Yetenek Yönetimi". *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 17(3), 145-166.
- Doğanoğlu, F. (2001). "Küreselleşme ve İnsan Kaynakları Yönetimi". *Öneri Dergisi*, 4(16), 173-181.
- Duffield, M. (2004). "Carry on Killing: Global Governance, Humanitarianism and Terror". Copenhagen: *Danish Institute for International Studies*, Working Paper, (No.23), 1- 24.
- Duman, F. (2013). "Modern Siyasal İdeolojiler". T. Erdem (Edt.) içinde, *Feodaliteden Küreselleşmeye* (3. b., s. 153-197). Ankara: Lotus.
- Duman, M. Z. (2011). "Neo-liberal Küreselleşmenin Zaferi". *Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi*, 8(1), 666-699.
- Duman, M. Z. (2014). "Küreselleşme, Sermaye ve Devlet İlişkisi Üzerine Sosyolojik Bir Çözümleme". *HAK-İŞ Uluslararası Emek ve Toplum Dergisi*, 3(5). 8-29.
- Dunleavy, P. ve Hood, C. (1994). "From Old Public Administration to New Public Management". *Public Money & Management*, 14(3), 9-16.
- Durgun, Ş. (2012). "Türk Kamu Yönetiminde Bürokratik Siyaset". B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (Edt.) içinde, *Türkiye'de Kamu Yönetimi* (2. b., s. 227-248). Ankara: Nobel.
- Durna, U. ve Eren, V. (2002). "Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim". *Amme İdaresi Dergisi*, 35(1), 55-75.
- Dursun, H. (2018). "Kamu İdarelerinde Hâkim Olan Yönetim Yaklaşımları". *Enderun Dergisi*, 2(2), 20-28.
- Düvenci, S. (2018). "Devletin Köken Teorileri Açısından Devleti Doğuran Etmenler: Çeşitli Uygarlıklar ve Topluluklar Üzerinden Bir Değerlendirme". *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 1(2), 66-93.

- Edwards, M., Halligan, J., Horrigan, B. ve Nicoll, G. (2012). "Participatory Governance". İçinde, *Public Sector Governance in Australia* (s. 151-172). ANU Press.
- Eğilmez, M. (2018). *Değişim Sürecinde Türkiye*. İstanbul: Remzi Kitabevi
- Eken, M. (1994). "Kamu Yönetiminde Gizlilik Geleneği ve Açıklık İhtiyacı". *Amme İdaresi Dergisi*, 27(2), 25-54.
- Ekinci, T. Z. (2004). *Millet, Milliyetçilik, Devlet ve Anayasa Sorunları*. İstanbul: Cem Yayınevi.
- Elçin, A. B. (2012). "Küreselleşmenin Tarihçesi", <http://www.meritymm.com/wp-content/uploads/2013/05/kuresellesme.pdf> (Erişim Tarihi: 23.10.2021).
- Eralp, A. (2005a). "Hegemonya". A. Eralp (Edt.) içinde, *Devlet ve Ötesi Uluslararası İlişkilerde Temel Kavramlar* (s. 155-181). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Eralp, A. (2005b). "Sistem". A. Eralp (Edt.) içinde, *Devlet ve Ötesi Uluslararası İlişkilerde Temel Kavramlar* (s. 125-153). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Ercoskun, B. (2019). "Tarihsel Bir Perspektiften Türkiye'de Liberalizm". *Akademik Bakış Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler Dergisi*, (72), 105-122.
- Erdem, T. (2013a). "Feodaliteden Sanayi Toplumuna". T. Erdem (Edt.) içinde, *Feodaliteden Küreselleşmeye* (3. b., s. 31-68). Ankara: Lotus.
- Erdem, T. (2013b). "Kapitalizm". T. Erdem (Edt.) içinde, *Feodaliteden Küreselleşmeye* (3. b., s. 69-89). Ankara: Lotus.
- Erdem, T. (2013c). "Modernleşme". T. Erdem (Edt.) içinde, *Feodaliteden Küreselleşmeye* (3. b., s. 91-112). Ankara: Lotus.
- Erdem, Ç. (2018). "Osmanlı Türk Modernleşmesi". M. Akçakaya (Edt.) içinde, *Türk-İslam Tarihinde Yönetim Uygulamaları* (s. 497-544). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Erdoğan, M. (2010). "Cemaat, Cemiyet ve Ulus-Devlet". *Demokrasi Platformu*, 6(23), 1- 14.
- Erdoğan, N. Y. (2017). *Yeni Sorunlar Karşısında Ulus-Devletin Geleceği Küreselleşme, Çokkültürlülük ve Ulus-Devlet*. Doktora Tezi. Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Ergun, T. (1997). "Postmodernizm ve Kamu Yönetimi". *Amme İdaresi Dergisi*, 30(4), 3- 15.
- Erkiş, İ. U. (2013). "Ulus-Devletin Tarihsel Gelişimi Üzerine". *Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, (26), 54-76.
- Eroğlu, H. T. (2006). "Yönetime Katılma Biçimleri ve Yerel Yönetimlerde Demokratik Mekanizmalar". *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 6(11), 190-206.
- Erşahin, S. (2018). "Türk Yönetim Kültüründe İslam Dininin Yeri ve Etkisi". M. Akçakaya (Edt.) içinde, *Türk-İslam Tarihinde Yönetim Uygulamaları* (s. 317-373). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Ertekin, Y. (1985). "Yönetim Kuramında Düşünce Akımları". *Amme İdaresi Dergisi*, 18(4), 83-92.

- Ertekin, İ. (2017). “Klasik Örgüt Kuramları”. *Journal of Emerging Economies and Policy*, 2(2), 64-73.
- Eryılmaz, B. (2019). *Kamu Yönetimi* (12. b.). Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Esen, E. ve Kalağan, G. (2020). “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi’nde Merkezi İdarenin Dönüşümü”. *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, 11(Ek), 260-277.
- Eser, D. B., Memişoğlu, A. G. D. ve Özdamar, G. (2011). “Sosyal Siyasetin Üretilmesi Sürecinde Refah Devletinden Neo-Liberal Devlete Geçiş: Devletin Kamu Hizmeti Sunma İşlevinin Değişimi”. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 16(2), 201-217.
- Eşki-Uğuz, H. ve Saygılı, R. (2016). “Küresel Dünyada Ulus Devlet”. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 16(32), 127-147.
- Etgü, M. A. (2015). *Kozmopolisten Küreselleşen Dünyanın Devletine*. Doktora Tezi. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. İstanbul.
- Farazmand, A. (2001). “Küreselleşme ve Kamu Yönetimi”. (S. Kaygalak, Çev.). *Mülkiye Dergisi*, 25(229), 245-278.
- Farazmand A. ve Balilaj A. (2015). “Does Asia Have a Unique Theory of Public Administration for All Seasons? an Exploratory Essay”. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 37(3), 143-160.
- Feiock, R. C., Moon J. M. ve Park, H. J. (2008).” Is the World “Flat” or “Spiky”? Rethinking the Governance Implications of Globalization for Economic Development”. *Public Administration Review*, 68(1), 24–35.
- Ferguson, J. (2010). “The Uses of Neoliberalism”. *Antipode*, 41, 166-184.
- Ferguson, B. (2019). “The Role and Activities of the Public Service” içinde, *Competing for Influence: The Role of the Public Service in Better Government in Australia* (s. 167–222). ANU Press.
- Frank, A. G. (1984). “İdeoloji Bunalımı-Bunalım İdeolojisi”. I. Wallerstein, A. Frank, G. Arrighi, ve S. Amin (Edt.) içinde, *Genel Bunalımın Dinamikleri* (F. Akar, Çev., s. 124-186). İstanbul: Belge Yayınları.
- Fukuyama, F. 2002. “Social Capital and Development: The Coming Agenda”, *SAIS Review*, 22(1), 23-37.
- Fukuyama, F. (2012). *Tarihin Sonu ve Son İnsan* (3. b.). (Z. Dicleli, Çev.) İstanbul: Profil Yayıncılık.
- Gambetti, Z. (2009). “İktidarın Dönüşen Çehresi: Neoliberalizm, Şiddet ve Kurumsal Siyasetin Tasfiyesi”. *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, (40), 145-166.
- Gedikkaya, F. G. (2019). “Kâtip Çelebi (1609-1657)”. M. Akçakaya (Edt.) içinde, *Türk- İslam Tarihinde Yönetim Bilgeleri* (2. b., s. 301-317). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Gençoğlu, A. Y. (2013). “Ticari Kapitalizmden Sanayi Kapitalizmine: Merkantilizm, Liberalizm ve Marksizm”. *Toplum Bilimleri Dergisi*, 7(13), 79-94.

- Giddens, A. (2008). *Ulus Devlet ve Şiddet* (2. b.). (H. Tanıttıran, Edt., C. Atay, Çev.) İstanbul: Kalkedon Yayınları.
- Giddens, A. (2014). “Modernliğin Küreselleşmesi”. D. Held ve A. McGrew (Edt.) içinde, *Küresel Dönüşümler Büyük Küreselleşme Tartışması* (M. C. Çelebi, Çev., 2. b., s. 81-87). Ankara: Phoenix.
- Giddens, A. (2016). *Modernliği Sonuçları* (7. b.). (E. Kuşdil, Çev.) İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- Gierke, O. (2018). “Orta Çağda Siyasi Kuramlar: Devlet ve Hukuk”. C. B. Akal (Edt.) içinde, *Devlet Kuramı* (O. Akbulut ve E. Zeybekoğlu, Çev., 5. b., s. 129-137). Ankara: Dost Kitabevi.
- Gil-Garcia, J. R., Dawes, S. S. ve Pardo, T. A. (2018). “Digital Government and Public Management Research: Finding the Crossroads”. *Public Management Review*, 20(5), 633-646.
- Göçoğlu, V. (2020). “Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Dijital Dönüşüm: Nesnelerin İnterneti Üzerine Bir İnceleme”. *MANAS Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 9(1), 615- 628.
- Göçoğlu, V. ve Gündüz, O. (2020). “Kamu Yönetimi Reformlarını Yeni Kamu İşletmeciliği Bağlamında Okumak”. *Ekonomi İşletme Siyaset ve Uluslararası İlişkiler Dergisi (JEBPIR)*, 6(1), 1-16.
- Gökçe, G. (2017).”Neo-Weberyen Devlet (NWD): Paradigma Değişiminin İşaretleri mi?”. 2. *Mediterranean International Congress on Social Sciences (MECAS II)*, Ohrid.
- Gökçe, O., Kutlu, Ö. ve Gökçe G. (2001). “1980’li Yıllardan Beri Uygulanan Kamu Yönetimi Reformları Üzerine Genel Bir Değerlendirme”. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 1(1-2), 18-45.
- Gökçe, O. ve Turan, E. (2008). “Kamu Yönetiminin Dönüşümü ve Dönüşümün Temel Unsurları”. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 8(15), 175-200.
- Göküş, M. (2010). ”1960-1980 Döneminde Türk Kamu Bürokrasisinin Hukuki, Ekonomik ve Toplumsal Değişimi”. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 6(12), 203-223.
- Göküş, M. (2003). “Demokrat Parti Döneminde Türk Kamu Bürokrasisinin Genel Görünümü”. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi* 3(5), 40-62.
- Gömeç, S. Y. (2018). *Türk Kültürünün Ana Hatları* (4. b.). Ankara: Berikan Yayınevi.
- Göngen, M. A. (2013). “Küreselleşmenin Ekonomik Boyutu Küreselleşmeyi Yöneten Üç Ana Kurum: IMF, Dünya Bankası, Dünya Ticaret Örgütü”. *SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi* (29), 117-134.
- Görmez, K. (1997). *Yerel Demokrasi ve Türkiye*. Ankara: Vadi Yayınları.
- Görmez, K. (2005). “Küreselleşme ve Yerelleşme”. K. Görmez (Edt.) içinde, *Küreselleşme ve Yerelleşme* (s. 1-19). Ankara: Odak Yayınevi.
- Gözler, K. (2011). *Devletin Genel Teorisi* (3. b.). Bursa: Ekin Yayınları.

- Gözler, K. (2017). “Cumhurbaşkanlığı Sistemi mi, Başkanlık Sistemi mi, Yoksa Neverland Sistemi mi? 16 Nisan’da Neyi Oylayacağız?”. 1-26. <https://www.anayasa.gen.tr/neverland.htm> (Erişim Tarihi: 14.06.2022).
- Guarneros-Meza, V. ve Geddes, M. (2010). “Local Governance Aad Participation Under Neoliberalism: Comparative Perspectives”. *International Journal of Urban and Regional Research*, 34(1), 115-129.
- Güçlü, N. (2003). “Stratejik Yönetim”. *Gazi Üniversitesi Gazi Eğitim Fakültesi Dergisi*, 23(2), 61-85.
- Gül, S. K. (2008). “Kamu Yönetiminde ve Güvenlik Hizmetlerinde Hesap Verebilirlik”. *Polis Bilimleri Dergisi*, 10(4), 71-94.
- Gül, H., Kamalak, I. ve Gül, S. S. (2017). “Amerikan Başkanlık ve Fransız Yarı-Başkanlık Sistemleri Işığında Türkiye’nin Cumhurbaşkanlığı Hükümeti Sistemi”. *Strategic Public Management Journal*, 3, 101-120.
- Güler, B. A. (1994). “Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi”. *Amme İdaresi Dergisi*, 37(4), 3-19.
- Güler, B. A. (2004). “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine”. *Hukuk ve Adalet*, 1(2), 26- 61.
- Günel, B. (2006). “Kamu Yönetimi Nedir?”. M. Balcı (Edt.) içinde, *Genç Hukukçular Hukuk Okumaları Birikimler 2* (s. 307-316). İstanbul: Yıldızlar Matbaacılık.
- Güngör, M. (2017). “Bir Kimlik İnşası Olarak Ulus-Devlet Yurttaşlığı ve Yurttaşlık Kavramının Dönüşümü”. *Mersin Üniversitesi Eğitim Fakültesi Dergisi*, 13(2), 438-464.
- Güran, M. C. (2001). “Etkin Devlet ve Türkiye”. *H. Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19(1), 199-218.
- Güran, M. C. (2005). *Kamu Hizmetlerinde Performans Ölçümü, Türkiye'deki Kamu Üniversiteleri İçin Bir Performans Ölçümü Uygulaması*. Ankara: Hacettepe Üniversitesi Yayınları.
- Güran, S. (2012). “İktidar ve Kamu Yönetimi Bağlamında İdarede Merkezîleşme Olgusu”. B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (Edt.) içinde, *Türkiye’de Kamu Yönetimi* (2. b., s. 201-205). Ankara: Nobel.
- Güzelsarı, S. (2003). “Neo-Liberal Politikalar ve Yönetişim Modeli”, *Amme İdaresi Dergisi*, 36(2): 17-34.
- Habermas, J. (2012). “Öteki” Olmak “Öteki”yle Yaşamak. (6. b.). (İ. Aka, Çev.) İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Habermas, J. (2014). “Ulus Sonrası Konumlanma”. D. Held ve A. McGrew (Edt.) içinde, *Küresel Dönüşümler Büyük Küreselleşme Tartışması* (M. C. Çelebi, Çev., 2. b. s. 642-648). Ankara: Phoenix.
- Hall, J. A. ve Ikenberry, G. J. (2000). *Devlet*. (Y. O. Alibeygil ve M. Şipal, Çev.) Ankara: Doruk Yayıncılık.
- Han, R. ve Jia, L. (2018). “Governing by the Internet: Local Governance in the Digital Age”. *Journal of Chinese Governance*, 3(1), 67-85.

- Haque, M. S. (2013). "Public Administration in a Globalized Asia: Intellectual Identities, Challenges, and Prospects". *Public Administration and Development*, 33(4), 262-274.
- Harries, O. (2004). "Muhafazakârlığın Anlamı". (M. Boşnak, Çev.) *Liberal Düşünce Dergisi*, (34), 91-101.
- Harvey, D. (2006). "Neo-liberalism as Creative Destruction". *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 88(2), 145-158.
- Harvey, D. (2016). "Neoliberalism is a Political Project". *Jacobin Magazine*. <https://jacobin.com/2016/07/david-harvey-neoliberalism-capitalism-labor-crisis-resistance/> (Erişim Tarihi: 13.11.2022).
- Harvey, D. (2019). *Postmodernliğin Durumu* (8. b.). (S. Savran, Çev.) İstanbul: Metis Yayınları.
- Haydaroğlu, C. ve Tatlısu, S. (2016). "Turgut Özal Dönemi Yeni Sağ Devlet ve Ekonomik Liberalizm: Devlet ve Piyasa İlişkisinin Politik Ekonomisi". *Bilecik Şeyh Edebali Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 1(1), 27-41.
- Hayek, F. A. (2009). "Liberalizm". (Ü. Çetin, Çev.) *Liberal Düşünce Dergisi*, 14(55), 197- 224.
- Hayward, D. (2017). "Globalization and Public Administration", A. Farazmand (Edt.) içinde, *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Springer International Publishing AG.
- Held, D. ve McGrew, A. (2014a). "Bölünmüş Dünya mı, Bölünmüş Milletler mi?". D. Held ve A. McGrew (Edt.) içinde, *Küresel Dönüşümler Büyük Küreselleşme Tartışması* (A. S. Mercan, Çev., 2. b., s. 499-501). Ankara: Phoenix.
- Held, D. ve McGrew, A. (2014b). "Büyük Küreselleşme Tartışması". D. Held ve A. McGrew (Edt.) içinde, *Küresel Dönüşümler Büyük Küreselleşme Tartışması* (A. S. Mercan ve E. Sarıot, Çev., 2. b., s. 7-70). Ankara: Phoenix.
- Held, D., McGrew, A., Goldblatt, D. ve Perraton, J. (2014). "Küreselleşmeyi Yeniden Düşünmek". D. Held ve A. McGrew (Edt.) içinde, *Küresel Dönüşümler Büyük Küreselleşme Tartışması* (M. C. Çelebi, Çev., 2. b., s. 88-96). Ankara: Phoenix.
- Helvacı, M. A. (2002). "Performans Yönetimi Sürecinde Performans Değerlendirmenin Önemi". *Ankara Üniversitesi Eğitim Bilimleri Fakültesi Dergisi*, 35(1-2), 155-169.
- Heper, M. (2012). "Osmanlı-Türk Devletinde Bürokrasinin Siyasal Rolü Kamu Yönetimi Kuramı Açısından Bazı Gözlemler". B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (Edt.) içinde, *Türkiye'de Kamu Yönetimi* (2. b., s. 125-137). Ankara: Nobel.
- Heper, M. (2018). *Türkiye'de Devlet Geleneği* (6. b.). Ankara: Doğu-Batı.
- Hettne, B. (2014). "Küresel Pazar Yeni Bölgeselciliğe Karşı". D. Held ve A. McGrew (Edt.) içinde, *Küresel Dönüşümler Büyük Küreselleşme Tartışması* (E. Akçakoca, Çev., 2. b., s. 424-436). Ankara: Phoenix.

- Heywood, A. (2011). *Siyaset* (4. b.). (B. Kalkan, Edt., B. B. Özipek, B. Şahin, M. Yıldız, Z. Kopuzlu, B. Seçilmişoğlu, ve A. Yayla, Çev.) Ankara: Adres Yayınları.
- Heywood, A. (2018). *Siyaset Teorisine Giriş* (9. b.). (H. M. Köse, Çev.) Ankara: Küre Yayınları.
- Hirst, P. ve Thompson, G. (2014). “Küreselleşme Gerekli Bir Mit Mi”. D. Held ve A. McGrew, (Edt.) içinde, *Küresel Dönüşümler Büyük Küreselleşme Tartışması* (M. C. Çelebi, Çev., 2. b., s. 123-132). Ankara: Phoenix.
- Hobbes, T. (1993). *Leviathan* (6. b.). (S. Özpalabıyıklar, Edt., S. Lim, Çev.) İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.
- Hobsbawm, E. J. (2003). *Sanayi ve İmparatorluk* (2. b.). (A. Ersoy, Çev.) Ankara: Dost Kitabevi.
- Hobsbawm, E. J. (2008). *Küreselleşme, Demokrasi ve Terörizm*. (O. Akınbay, Çev.) İstanbul: Agora Kitaplığı.
- Hobsbawm, E. J. (2010). *Milletler ve Milliyetçilik* (4. b.). (O. Akınbay, Çev.) İstanbul: Ayrıntı.
- Hocaoğlu, D. (1997), “Demokrasi, Kameralizm ve Osmanlı’daki Etkileri”, *Yeni Türkiye Dergisi*, “Sivil Toplum Özel Sayısı”, 3(18), 375-381.
- Hood, C. (1991). “A Public Management for All Seasons?”. *Public Administration*, 69(1), 3- 19.
- Hoffman, S. (2014). “Küreselleşmelerin Çarpışması”. D. Held ve A. McGrew (Edt.) içinde, *Küresel Dönüşümler Büyük Küreselleşme Tartışması* (M. C. Çelebi, Çev., 2. b. s. 133-139). Ankara: Phoenix.
- Huntington, S. P. (2015). *Medeniyetler Çatışması ve Dünya Düzeninin Yeniden Kurulması* (14. b.). (M. Turhan ve Y.Z. C. Soydemir, Çev.) İstanbul: Okyanus.
- İbn Haldun (2020). *Mukaddimeden Seçmeler Devlet* (11. b.). (O. Arpaçukuru, Çev.) İstanbul: İlke Yayıncılık.
- İçli, G. (2001). “Küreselleşme ve Kültür”. *C. Ü. Sosyal Bilimler Dergisi* 25(2), 163-172.
- İleri, H. (1998). “Türkiye’de Özelleştirme”. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi*, 1(1), 149-162.
- İlkorkor, Y. E. (2013). “Kamu Hizmetlerinde Etkinliği Sağlama”. *İdarecinin Sesi Dergisi*, 158, 31-36.
- İrdem, İ. (2017). “Postmodern Yönetim Anlayışının Türk Kamu Yönetimi Üzerinde Uygulanabilirliği”. *Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 1(4), 1-11.
- İrdem, İ. (2019). “Pstmodernizm ve Bürokrasi”. N. Öztaş (Edt.) içinde, *Bürokrasi* (s. 193- 208). Ankara: Nobel.
- Janowski, T., Estevez, E. ve Baguma, R. (2018). “Platform Governance for Sustainable Development: Reshaping Citizen-Administration Relationships in the Digital Age”. *Government Information Quarterly*, 35(4), 1-16.

- Jessop, B. (1997). "Capitalism and Its Future: Remarks on Regulation, Government and Governance". *Review of International Political Economy*, 4(3), 561-581.
- Jessop, B. (2018). *Devlet: Dün Bugün Gelecek*. (A. Güney, Çev.) Ankara: Epos Yayınları.
- Jørgensen, T. B. ve Bozeman, B. (2007). "Public Values: An Inventory". *Administration & Society*, 39(3), 354-381.
- Kabacaoğlu, Ö. (2018). "Neoliberalizm: Dünü ve Bugünü". *Academia.edu*, 1-14.
- Kalaycı, C. (2013). "Dijital Bölünme, Dijital Yoksulluk ve Uluslararası Ticaret", *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 27(3), 154-162.
- Kalağan, G. (2010). "Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Bürokrasisi'nde Yeniden Yapılanma ve Yönetimsel Reform Çalışmaları". *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, 2(1), 65-84.
- Kaldor, M. (2014). "Küresel Sivil Toplum". D. Held ve A. McGrew (Edt.) içinde, *Küresel Dönüşümler Büyük Küreselleşme Tartışması* (M. C. Çelebi, Çev., 2. b., s. 662-666). Ankara: Phoenix.
- Kalfa, C. (2011). "Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişimi ve Kimlik Tartışmaları". *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 16(1), 403-417.
- Kalfa, C. ve Ataay, F. (2008). "Yönetişim: Devlet-Toplum İlişkilerinde Yeni Bir Aşama". *Ç. Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 17(3), 229-240.
- Kapani, M. (2019). *Politika Bilimine Giriş* (58. b.). Ankara: Serbest Akademi.
- Kara, M. (2016). "Türkiye'de Merkezileşme-Yerelleşme Tartışmaları ve Hizmet Sunumunda Ölçek Sorunu". *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 14(27), 249-276.
- Kara, K. Ö. (2020). "Küreselleşme ve Yerelleşmenin İlişkiseliliği". *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 25(3), 221-235.
- Karaçor, S., ve Oltulu, A. (2011). "Demokrasi ve Yönetişim Boyutu ile Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı". *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 11(22), 403-418.
- Karakaş, M. (2013). "Tüketim Toplumu". T. Erdem (Edt.) içinde, *Feodaliteden Küreselleşmeye* (3. b., s. 283-307). Ankara: Lotus.
- Karakılçık, Y. ve Özcan, A. (2005). "Yerellik (Subsidiarite) İlkesinin Türk Yerel Yönetim Dizgesinde Uygulanabilirliğinin İrdelenmesi". *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 14(4), 5- 30.
- Karakurt, B. (2011). "Washington Konsensüsü'nden Küresel Mali Krize Mali Disiplin ve Türkiye'deki Gelişmeler". *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 25(1), 31-53.
- Karasooy, H. A. (2014). "Türk Kamu Yönetiminde Performans Yönetimine Bir Bakış". *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 10(22), 257-274.
- Karasu, K. (2004). "Kamu Yönetimi Disiplininin Kökenine İlişkin Bir Not". *II. Kamu Yönetimi Forumu* (s. 225-242). Ankara: Hacettepe Üniversitesi Yayınları.
- Karataş, A. V. (2020). "Türk Hukuk Tarihi Açısından Kul Sistemi", *Yıldırım Beyazıt Hukuk Dergisi*, (1), 153-188.

- Karahanogulları, Y. (2019). "Türkiye'de Neoliberalizmin Kuruluş Süreci: 1980-1994". *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 74(2), 429 – 464.
- Karcı, Ş. M. (2008). "Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Temel Değerleri Üzerine Bir İnceleme". *Akdeniz İİBF Dergisi*, 8(16), 40-64.
- Karpat, K. H. (2014). *Kısa Türkiye Tarihi* (4. b.). İstanbul: Timaş Yayınları.
- Kaya, F. (2016). "Türkiye Cumhuriyeti'nde Yapılan İdari Reform Çalışmalarının Karşılaştırmalı Analizi". *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (48), 165-181.
- Kayan, K. (2015). "Görev, Yetki ve Sorumluluklar Açısından 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun Getirdiği Yenilikler ve Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nin Uygulamaları". *Yalova Sosyal Bilimler Dergisi*, 5(9), 199-224.
- Kaypak, Ş., Yılmaz, V. ve Bimay, M. (2017). "Dijital Çağda Yerel Yönetimler". *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 22(Kayfor 15 Özel Sayısı), 1798-1813.
- Kelsen, H. (2018). "Saf Hukuk Kuramı: Devlet ve Hukuk Özdeşliği". C. B. Akal (Edt.) içinde, *Devlet Kuramı* (C. B. Akal, Çev., 5. b., s. 425-456). Ankara: Dost Kitabevi.
- Keohane, R. O. (2014). "Uluslararası Toplumda Egemenlik". D. Held, ve A. McGrew (Edt.) içinde, *Küresel Dönüşümler Büyük Küreselleşme Tartışması* (C. Boyraz, Çev., 2. b., s. 178-195). Ankara: Phoenix.
- Kesik, A. (2005). "5018 Sayılı Kamu Mali yönetimi ve Kontrol Kanunu bağlamında ve AB Sürecinde Türk Kamu İç Mali Kontrol Sistemi". *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (9), 94-114.
- Keskinsoy, Ö. (2018). "Kanun-ı Esasi". M. Akçakaya (Edt.) içinde, *Türk-İslam Tarihinde Yönetim Uygulamaları* (s. 265-285). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Kettl, D. F. (1999). "The Future of Public Administration". *Journal of Public Affairs Education*, 5(2), 127-133.
- Keyman, E. F. (2005). "Kimlik ve Demokrasi". A. Eralp (Edt.) içinde, *Devlet ve Ötesi Uluslararası İlişkilerde Temel Kavramlar* (s. 217-250). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Kılınç, M. (2012). "Türkiye'de Mesleki Teknik Eğitimi Şekillendiren Eğitim Kurumlarından Ahilik, Gedik, Lonca, Enderun Mektebi'nin Tarihi Gelişimleri". *Vocational Education*, 7(4), 63-73.
- Kırılmaz, H., ve Kırılmaz, S. K. (2014). "Erken Cumhuriyet Dönemi Türk Kamu Yönetimi: Anayasal Sistem, Yönetim Yapısı, Bürokrasi ve Reform Uygulamaları". *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (40), 25-44.
- Kışlalı, A. T. (1994). *Siyaset Bilimi* (4.b.). Ankara: İmge.
- Kıvılcım, F. (2013). "Küreselleşme Kavramı ve Küreselleşme Sürecinin Gelişmekte Olan Ülke Türkiye Açısından Değerlendirilmesi". *Sosyal ve Beşerî Bilimler Dergisi*, 5(1), 219-230.
- Kıyan, Z. ve Yüksel, H. (2011). "GATS ve Küreselleşen Kamu Hizmetleri: Türkiye ve Türk Telekom Örneği". *Amme İdaresi Dergisi*, 44(1), 25-49.

- Kilim, E. E. (2010). "Devletçiliğin Neo'su: Etkin Devlet". *Toplum ve Demokrasi Dergisi*, 4(8), 55-74.
- King, C. S. (2005). "Postmodern Public Administration: In The Shadow of Postmodernism". *Administrative Theory & Praxis*, 27(3), 517-532.
- Kiraz, E. (2018). "Osmanlı Devletinde Modern Dönüşüm Evrelerinin Kamu Üzerindeki Etkileri". *Academic Review of Humanities and Social Sciences*, 1(1), 1-16.
- Kocka, J. (2018). "Capitalism and Its Critics.: A Long-Term View". U. Bosma and K. Hofmeester (Edt.) içinde, *The Lifework of a Labor Historian: Essays in Honor of Marcel van Der Linden* (Cilt. 35, s. 71-89). Brill.
- Koçak, S. Y. (2010). "Kamu Yönetiminde Açıklık İçin Bilgi Edinme Hakkı". *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (23), 115-125.
- Koçak, S. Y. ve Ekşi, A. (2010). "Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye'de Yerel Yönetimler". *Süleyman Demirel Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2010(21), 295-307.
- Kongar, E. (2012). "Toplumsal Yapı-Örgütsel Yapı Üzerine Bir Deneme". B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (Edt.) içinde, *Türkiye'de Kamu Yönetimi* (2. b., s. 111-123). Ankara: Nobel.
- Korkut, L. (2015). "Ulus Devletin Ortaya Çıkışından Günümüze Kadar Kamu Hukukunda Egemenlik Kavramlaştırmaları". *İstanbul Medipol Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 2(1), 31-78.
- Köktürk, A. (2011). "Modern Öncesi Devletin Yönetim Anlayışı". *Stratejik Araştırmalar Enstitüsü Güvenlik Stratejileri Dergisi*, 13, 73-97.
- Köroğlu, A. (2012). "Türkiye'de 1990'lı Yıllarda Ortaya Çıkan Siyasi Liberalizm Pratikleri". *İnsan ve Toplum*, 2(3), 119-138.
- Köse, Ö. (2007). "Küreselleşmenin Devlet ve Kamu Yönetimi Üzerindeki Etkileri ve Türk Kamu Yönetimine Yansımaları". A. Nohutçu ve A. Balcı (Edt.) içinde, *Bilgi Çağında Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması II*, (s. 1-28). İstanbul Beta Yayınları.
- Köseoğlu, Ö. ve Tuncer, A. (2014). "Kamu Yönetiminde Yeni Bir Yaklaşım Olarak Kamu Değeri: Kavramsal ve Kuramsal Açından Bir Tartışma". *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 12(24), 145-170.
- Krulic, J. (1998). "Kendi Kaderini Tayin Etmenin Çelişkileri". J. Leca (Edt.) içinde, *Uluslar ve Milliyetçilikler* (S. İdemen, Çev., s. 69-71). İstanbul: Metis Yayınları.
- Kuşat, N. (2020). "Yeni Dünya Düzeninde Ekonomik Egemenlik-Ulus Devlet Çelişkisi". *International Review of Economics and Management*, 8(2), 221-240.
- Kutun, M. (2007). "Uluslararası Kuruluşların Türk Kamu Yönetiminde Yönetimsel Dönüşüme Etkileri". *Toplum ve Demokrasi Dergisi*, 1(1), 117-134.
- Kuzu, B. (1992). "Demokrasi-Resmi İdeoloji-Sivil Toplum". *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 47(01), 335-369.

- Küçük, A. (2019). "Türkiye’de Sosyal ve Siyasal Değişim: 1980 ve Sonrası". *Harran Üniversitesi İİBF Dergisi*, 3(4), 20-45.
- Küçüközkan, Y. (2015). "Liderlik ve Motivasyon Teorileri: Kuramsal Bir Çerçeve". *Uluslararası Akademik Yönetim Bilimleri Dergisi*, 1(2), 86-115.
- Kürkçü, D. D. (2013). "Küreselleşme Kavramı ve Küreselleşmeye Yönelik Yaklaşımlar", *Turkish Online Journal of Design Art and Communication*, 3(2), 1-11.
- Lacoste, Y. (1998). "Ulus ve Demokrasi Doğal Bir Çift mi?". J. Leca (Edt.) içinde, *Uluslar ve Milliyetçilikler* (S. İdemen, Çev., s. 49-53). İstanbul: Metis Yayınları.
- Ladi, S. (2006). "Globalization and Europeanization: Analysing Change". Barcelona: *Institut Barcelona d'Estudis Internacionals (IBEI)*, Working Paper, (No. 4), 1-18.
- Lamba, M. (2014). "Yeni Kamu Yönetimi Perspektifinden Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformları: Genel Gerekçeler Üzerinden Bir İnceleme". *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 19(3), 135-152.
- Leca, J. (1998). "Neden Söz Ediyoruz?". J. Leca (Edt.) içinde, *Uluslar ve Milliyetçilikler* (S. İdemen, Çev., s. 11-19). İstanbul: Metis Yayınları.
- Ljungholm, D. P. (2017). "Global Policy Mechanisms, Intergovernmental Power Politics, and Democratic Decision-Making Modes of Transnational Public Administration". *Geopolitics, History and International Relations*, 9(2), 199-205.
- Lottholz, P. ve Lemay-Hébert, N. (2016). "Re-Reading Weber, Re-Conceptualizing State- Building: from Neo-Weberian to Post-Weberian Approaches to State, Legitimacy and State-Building". *Cambridge Review of International Affairs*, 29(4), 1467- 1485.
- Machiavelli, N. (2019). *Prens* (26. b.). (K. Atalay, Çev.) İstanbul: Can Yayınları.
- Malkoç, E. S. (2017). "Siyasi Yönetimde Meşruiyet Sorunu". *Yalova Sosyal Bilimler Dergisi*, 15, 85-97.
- Mansbach, R. ve Rhodes, E. (2007). "The National State and Identity Politics: State Institutionalisation and "Markers" of National Identity". *Geopolitics*, 12(3), 426- 458.
- Marienstras, E. (1998). "Amerikan Ulusunun Kuruluşu". J. Leca (Edt.) içinde, *Uluslar ve Milliyetçilikler* (S. İdemen, Çev., s. 138-141). İstanbul: Metis Yayınları.
- McGregor Jr, E. B. (1983). "The Public-Service Problem". *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 466, 61-76.
- McGrew, A. (2014). "Ulus-Ötesi Demokrasi Modelleri". D. Held ve A. McGrew (Edt.) içinde, *Küresel Dönüşümler Büyük Küreselleşme Tartışması* (E. Sarıtaş, Çev., 2. b., s. 591-608). Ankara: Phoenix.
- Mert, E. (2018). "İdeal Devlet Modeli Önerisi". *Alınleri Sosyal Bilimler Dergisi (ASOBİD)*, 2(4), 149-169.

- Meynhardt, T. (2009). "Public Value Inside: What is Public Value Creation?". *Intl Journal of Public Administration*, 32(3-4), 192-219.
- Mihçioğlu, C. (2012). "Kamu Yönetiminde Reform". B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (Edt.) içinde, *Türkiye'de Kamu Yönetimi* (2. b., s. 407-419). Ankara: Nobel.
- Modelske, G. (2014). "Küreselleşme". D. Held ve A. McGrew (Edt.) içinde, *Küresel Dönüşümler Büyük Küreselleşme Tartışması* (E. Sarıot, Çev., 2. b., s. 75-80). Ankara: Phoenix.
- Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Moore, M. ve Khagram, S. (2004). "On Creating Public Value: What Business Might Learn from Government About Strategic Management". *Corporate Social Responsibility Initiative Working Paper*, 3.
- Mortimer, E. (2004). "International Administration of War-Torn Societies". *Global Governance*, 10(1), 7-14.
- Moss, P. (1996). "Early Years in Europe: The Development of European Union Policy". *International Journal of Early Years Education*, 4(3), 19-30.
- Nabatchi, T. (2010). "Addressing the Citizenship and Democratic Deficits: The Potential of Deliberative Democracy for Public Administration". *The American Review of Public Administration*, 40(4), 376-399.
- Nadvi, K. (2008). "Global Standards, Global Governance and the Organization of Global Value Chains". *Journal of Economic Geography*, 8(3), 323-343.
- Norris, P. (2000). "Global Governance and Cosmopolitan Citizens". *Governance in a Globalizing World*, 155, 173-175.
- OECD (2022). <https://www.oecd.org/60-years/> (Erişim Tarihi: 24.08.2022).
- O'Flynn, J. (2021). "Where to for Public Value? Taking Stock and Moving on". *International Journal of Public Administration*, 44(10), 867-877.
- Oktay, C. (2012). "Türk Siyasal-Yönetişel Sisteminin Gelişmesinde Ana Çizgiler". B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (Edt.) içinde, *Türkiye'de Kamu Yönetimi* (2. b., s. 171-200). Ankara: Nobel.
- Onar, S. S. (2012). "İdare İlmi ve İdare Hukuku Bakımından Türkiye'nin İdari ve Hukuk Bünyesinin Geçirdiği İstihaleler ve Bugünkü Durumu". B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (Edt.) içinde, *Türkiye'de Kamu Yönetimi* (2. b., s. 9-44). Ankara: Nobel.
- Onbulak, E. (2017). "Kurumsal Yönetim ve Türkiye Yansımaları". *Journal of Social Policy Conferences* (72), 101-126.
- Oran, B. (2009). *Küreselleşme ve Azınlıklar* (5. b.). Ankara: İmaj Yayınevi.
- Orhan, O. Z. ve Güllü, İ. (2008). "Dünya Ticaret Örgütünün Uluslararası Ticaretin Geliştirilmesi Yönündeki Çabaları ve İktisadi Kalkınma". *Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* (25), 209-224.
- Orkunoğlu, I. F. (2010). "Özelleştirme ve Alternatifleri". *Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi*, (22), 1-22.

- Ortaylı, İ. (2010). *Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi* (3. b.). (A. N. Turan Edt.) Ankara: Cedit Neşriyat.
- Osborne, D. (1993). "Reinventing Government". *Public Productivity and Management Review*, 16(4), 349-356.
- Osborne, S. P., Radnor, Z. ve Nasi, G. (2013). "A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach". *The American Review of Public Administration*, 43(2), 135-158.
- Öğüt, A., Akgemci, T. ve Demirsel M. T. (2004). "Stratejik İnsan Kaynakları Yönetimi Bağlamında Örgütlerde İşgören Motivasyonu Süreci". *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (12), 277-290.
- Ökmen, M. (2005). "Küresel Sistem, Demokratikleşme-Yerelleşme Dinamikleri ve Yerel Demokrasi". K. Görmez (Edt.) içinde, *Küreselleşme ve Yerelleşme* (s. 21-66). Ankara: Odak Yayınevi.
- Ökmen, M., ve Canan, K. (2009). "Avrupa Birliği'ne Üyelik Sürecinde Türk Kamu Yönetimi". *Yönetim ve Ekonomi: Celal Bayar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 16(1), 139-171.
- Öksüz, İ. (2016). *Millet ve Milliyetçilik* (2. b.). Ankara: Panama Yayıncılık.
- Ölmezoğulları, N. (1999). *Ekonomik Sistemler ve Küreselleşen Kapitalizm* (3. b.). Bursa: Ezgi Kitabevi.
- Önen, M. ve Kurnaz, S. (2017). "Kamu Yönetimi Reformlarında Yeni Perspektifler ve Arayışlar". *ASSAM Uluslararası Hakemli Dergi*, 4(8), 51-69.
- Övgün, B. (2016). "Kamu Yönetimi Reformunda Bir Açmaz: Yerelleşme mi, Merkezileşme mi?". *Mülkiye Dergisi*, 40 (3), 159-180.
- Öymen, O. (2007). *Geleceği Yakalamak Türkiye'de ve Dünyada Küreselleşme ve Devlet Reformu* (3. b.). İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Özdemir, H. (2012). "Ulus Devlet ve Ulusçuluğun Küreselleşmeyle Etkileşimi: Vazgeçilemeyen Ulus Devlet, Yükselen Ulusçuluk" *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 14(1), 39-59.
- Özdemir, M. ve Pınar, N. (2019). "Küreselleşme ve Bilişim ve İletişim Teknolojilerindeki Son Dönemdeki Gelişmeler". *Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 12(64), 818-825.
- Özdoğan, M. (2018). "Neo-Weberyen Devlet ve Bürokrasi". *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 5(14), 597-608.
- Özer, M. A. (2005). "Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi", *Sayıştay Dergisi*, (59), 3-46.
- Özer, M. A. (2015). *Yeni Kamu Yönetimi* (3. b.). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Özer, M. A. (2018a). "McKinsey'in 7-S Sistemi". M. A. Özer (Edt.) içinde, *Yönetim Teorileri* (2. b., s. 20-24). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Özer, M. A. (2018b). "Siyaset Yönetim Dikotomisi". M. A. Özer ve U. Ayhan (Edt.) içinde, *Kamu Yönetimi Tartışmaları* (s. 31-82). Ankara: Gazi Kitabevi.

- Özer, M. A. (2019a). *21. Yüzyılda Yönetim ve Yöneticiler* (4. b.). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Özer, M. A. (2019b). *Yönetim Guruları* (2. b.). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Özer, M. A. ve Ayhan, U. (2018). “Yerelleşme ve Küreselleşme”. M. A. Özer ve U. Ayhan (Edt.) içinde, *Kamu Yönetimi Tartışmaları* (s. 205-232). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Özer, M. A. ve İrdem, İ. (2020). *Çıkamazları Karşısında Bürokrasi ve Ötesi*. Ankara: Gazi Kitabevi.
- Özer, M. A. ve Önen, S. M. (2019). *200 Soruda Yönetim Kamu Yönetimi* (3. b.). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Özgişi, T. (2014). “Türkiye’de Toplumsal Değişimin Siyasi Katılıma Etkisi”. *TESAM Akademi*, 1(1), 52-101.
- Özgür H. (2004) “Kamu Örgütlerinde Stratejik Yönetim”, M. Acar ve H. Özgür (Edt.) içinde, *Çağdaş Kamu Yönetimi II Konular Kuramlar Kavramlar* (s. 1-34). Ankara: Nobel.
- Özipek, B. B. (2004). “Muhafazakâr Siyasetin Temelleri”. *Liberal Düşünce Dergisi*, (34), 5-9.
- Özkazanç A. (2014). “Devletin Örgütlenmesi”. Y. Taşkın (Edt.) içinde, *Siyaset: Kavramlar, Kurumlar ve Süreçler* (s. 139-171). İstanbul: İletişim Yayınları. https://www.academia.edu/17407154/Devletin_%C3%96rg%C3%BCtlenmesi (Erişim Tarihi: 04.02.2022).
- Öztaş, N. (2019). “Bürokrasi Tanımları Derlemesi”. N. Öztaş (Edt.) içinde, *Bürokrasi* (s. 1-7). Ankara: Nobel.
- Öztürk, İ. (2006). “Dünya Bankası Politikaları” . *Çağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 3(1) , 36-55.
- Öztürk, C. (2016). “Argyris’in Olgunlaşma Teorisine Liderlikte Durumsallık Yaklaşımlarından Çözüm Arayışları”. *İnsan ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi*, 5(8), 3085-3098.
- Parlak, N. K. (2000). “Uluslararası İnsan Kaynakları Yönetiminin Gelişimi”. *Bilgi Sosyal Bilimler Dergisi*, (2), 93-108.
- Parlak, B. ve Sobacı, Z. (2010). *Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi Ulusal ve Küresel Perspektifler* (3. b.). Bursa: Alfa Aktüel.
- Parmaksızoğlu, İ. (1982). *Türklerde Devlet Anlayışı (İmparatorluk Devri 1299-1789)*. Ankara: Başbakanlık Basımevi. Yayın No: 514.
- Peker, K., Yörükoğlu F. ve Eryiğit B. H. (2014). “Türk Demokrasisinin İnşasında Bürokrasinin Rolü”. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 12(23), 165-188.
- Perry, J. L. ve Buckwalter, N. D. (2010). “The Public Service of The Future”. *Public Administration Review*, 70, 238-245.
- Poggi, G. (2019). *Modern Devletin Gelişimi* (9. b.). (Ş. Kut ve B. Toprak, Çev.) İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

- Pustu, Y. (2006). "Küreselleşme Sürecinde Kent "Antik Siteden Dünya Kentine". *Sayıştay Dergisi*, (60), 129-151.
- Pustu, Y. (2018). "Türkiye'nin İdari Reform Deneyimi". M. A. Özer ve U. Ayhan (Edt.) içinde, *Kamu Yönetimi Tartışmaları* (s. 301-327). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Pustu, Y. (2019). "Defterdar Sarı Mehmed Paşa (1655-1717)". M. Akçakaya (Edt.) içinde, *Türk-İslam Tarihinde Yönetim Bilgeleri* (2. b., s. 321-340). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Radice, H. (2008) "The Developmental State under Global Neoliberalism", *Third World Quarterly*, 29(6), 1153-1174.
- Ramo, J. C. (2004). *The Beijing Consensus* (3. b.). London: Foreign Policy Centre.
- Randma-Liiv, T. ve Kickert, W. (2017). "The Impact of the Fiscal Crisis on Public Administration Reforms: Comparison of 14 European Countries". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 19(2), 155-172.
- Robinson, W. I. (2017). "Debate on the New Global Capitalism: Transnational Capitalist Class, Transnational State Apparatuses, and Global Crisis". *International Critical Thought*, 7(2), 171-189.
- Rodrik, D. (2006). "Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform". *Journal of Economic Literature*, 44(4), 973-987.
- Rodrik, D. (2014). "Küreselleşme Çok Mu İleri Gitti?". D. Held ve A. McGrew (Edt.) içinde, *Küresel Dönüşümler Büyük Küreselleşme Tartışması* (A. S. Mercan, Çev., 2. b., s. 448-453). Ankara: Phoenix.
- Rosenberg, J. (2014). "Küreselleşme Kuramının Sorunu". D. Held ve A. McGrew (Edt.) içinde, *Küresel Dönüşümler Büyük Küreselleşme Tartışması* (M. C. Çelebi, Çev., 2. b., s. 116-122). Ankara: Phoenix.
- Rostow, W. W. (1971). "Sanayi Devrimi Nasıl Başladı". *İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Mecmuası*, 30(4), 255-278.
- Rousseau, J. J. (2003). *İnsanlar Arasındaki Eşitsizliğin Kökeni*. (E. Ergin, Çev.) Ankara: Yeryüzü Yayınevi.
- Rousseau, J. J. (2013). *Toplum Sözleşmesi* (10. b.). (V. Günyol, Çev.) İstanbul: Türkiye İş Bankası Yayınları.
- Sağ, V. ve Aslan M. (2001). "Ulus, Uluslaşma ve Ulus Devlet". *Cumhuriyet Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 25(2), 173-183.
- Saklı, A. R. (2011). "Disiplinlerarası Bir Disiplin Olarak Kamu Yönetimi". *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 13(2), 97-120.
- Saklı, A. R. (2013). "Kamu Yönetimi Disiplininin Kökenleri: Prusya Ekolü". *Ege Akademik Bakış*, 13(3), 285-294.
- Saltuklu, Z. (2019). "Türklerin Devlet Anlayışı". *Ankara Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi*, 2(4), 1-12

- Santamaria, Y. (1998). "Ulus-Devlet: Bir Modelin Tarihi". J. Leca (Edt.) içinde, *Uluslar ve Milliyetçilikler* (S. İdemen, Çev., s. 20-30). İstanbul: Metis Yayınları.
- Sarıbay, A. Y. (1998). *Siyaset Demokrasi ve Kimlik*. Bursa: Asa Kitabevi.
- Sarıtaş, İ. (2013). "Küreselleşme". T. Erdem (Edt.) içinde, *Feodaliteden Küreselleşmeye* (3. b., s. 397-432). Ankara: Lotus.
- Sassen, S. (2002). "The State and Globalization". *Cambridge Studies in International Relations*, 85, 91-114.
- Saygılı, A. (2010). "Modern Devletin Çıplak Sureti". *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 59(1), 91-97.
- Selvi, F. (2020). "Kamu Yönetimi Disiplini Temelinde Fransız Kamu Yönetimi Yazını". *Meriç Uluslararası Sosyal ve Stratejik Araştırmalar Dergisi*, 4(9), 58-73.
- Sencer, M. (1987). "Toplumların Evrimi". *Amme İdaresi Dergisi*, 20(1), 33-58.
- Sever, M. (2019). "1980 Sonrasında Türkiye'de Toplumsal Değişme". *Uluslararası Halkbilimi Araştırmaları Dergisi*, 2(3), 2-10.
- Seyitdanlıoğlu, M. (2009). "Eski Türklerde Devlet Meclisi "Toy" Üzerine Düşünceler". *Tarih Araştırmaları Dergisi*, 28(45), 1-12.
- Sezer, Ö. ve Büyükpınar, R. (2021). "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Türkiye'de Yerleşme Politikaları". *Uluslararası Batı Karadeniz Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, 5(1), 80-105.
- Sezer, Y. ve Kargın, N. (2002). "Kamu Yönetiminin Modernleşmesinde Şeffaflaşma Sorunu". *Türk İdare Dergisi*, 74(436), 209-225.
- Sezgin, Ş. (2010). "Politika Transferi ve Türkiye'de Özelleştirme". *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (27), 1-9.
- Shaw, M. (1997). "The State of Globalization: Towards a Theory of State Transformation". *Review of International Political Economy*, 4(3), 497-513.
- Sobacı, M. Z. (2007). "Yönetişim Kavramı ve Türkiye'de Uygulanabilirliği Üzerine Değerlendirmeler". *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 5(1), 195-208.
- Sobacı, M. Z., Miş, N. ve Köseoğlu, Ö. (2018). "Türkiye'nin Yeni Yönetim Modeli ve Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı". *Seta Perspektif*, (206), 1-6.
- Solak, A. O. (2012). "Evrensel Hizmetlerin Sunulduğu Piyasalarda Serbestleştirme ve Özelleştirme: Ekonomik Etkinlik Açısında Bir Değerlendirme". *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (16), 177.
- Spicer, M. W. (2014). "In Defense of Value Pluralism in Public Administration". *Administration & Society*, 46(8), 1010-1019.
- Stiglitz, J. (2014). "Küresel Kurumların Vaatleri". D. Held ve A. McGrew (Edt.) içinde, *Küresel Dönüşümler Büyük Küreselleşme Tartışması* (A. S. Mercan, Çev., 2. b., s. 566-570). Ankara: Phoenix.
- Sunay, R. (2003). "Küreselleşme ve Demokrasi". *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 11(1- 2), 51-93.

- Şahin, A. (2004). “Yönetim Kuramları ve Motivasyon İlişkisi”. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 11, 523-542.
- Şahin, K. (2006). *Türkiye’de Küreselleşme Tartışmaları Işığında Ulus-Devlete Bakış*. Doktora Tezi. Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.
- Şahin, Y. (2017). *Yönetim Bilimi ve Kamu Yönetimi* (7. b.). Bursa: Ekin Yayınevi.
- Şahin, L. ve Öztürk, M. (2011). “Küreselleşme Sürecinde Sivil Toplum Kuruluşları ve Türkiye’deki Durumu”. In *Journal of Social Policy Conferences* (54), 3-29.
- Şallı, S. (2005). “Küreselleşme ve Fundamentalizm”. K. Görmez (Edt.) içinde, *Küreselleşme ve Yerelleşme* (s. 91-105). Ankara: Odak Yayınevi.
- Şaylan, G. (2012). “Bir Yapısal Değişim Sorunu Olarak Yönetim Reformu”. B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (Edt.) içinde, *Türkiye’de Kamu Yönetimi* (2. b., s. 439- 457). Ankara: Nobel.
- Şen, N. G. ve Acar, Ü. (2017). “Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Alternatif Yöntem ve Modeller: Türkiye’den Uygulama Örnekleri”. *Maliye Araştırmaları Dergisi*, 3(2), 147-172.
- Şencan, H. (2006). “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun”. *Yasama Dergisi*, (1), 96-128.
- Şenel, A. (1982). *İlkel Topluluktan Uygur Topluma Geçiş Aşamasında Ekonomik Toplumsal Düşünsel Yapıların Etkileşimi*. Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları No: 504.
- Şenel, A. (2019). *Siyasal Düşünceler Tarihi* (7. b.). Ankara: Bilim ve Sanat.
- Şener, H. E. (2010) “Türk Kamu Yönetiminde AB Örgütlenmesi: Yapı ve İşleyiş”, H. E. Şener ve E. Esen (Edt.) içinde, *Avrupa Birliği’ne Üyelik Sürecinin Örgütlenmesi: Türkiye, Macaristan ve Polonya* (s. 65-88). Ankara: Phoenix Yayınları.
- Şener, B. ve Çolak, D. D. (2015). “Türkiye’de Yeni Sağ’ın Kamu Yönetimi Anlayışı: Turgut Özal ve ANAP”. *Akademik Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 3(18), 393-417.
- Şenses, M. (2019). “İmparatorluk ve Ulus Devlet”. *Liberal Düşünce Dergisi*, 24(95), 87-98.
- Şengül, R. ve Balıkcı, Ö. (2021). “Yerel Yönetimlerde E-Yönetişim Üzerine Bir Araştırma”. *Ordu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 11(2), 417-436.
- Şimşek, M. Ş. ve Çelik, A. (2018). *Yönetim ve Organizasyon* (20. b.). Konya: Eğitim Yayınevi.
- Tabanlı, F. (2018). “Thomas Hobbes ve John Locke’un Devletin Kökeni Hakkındaki Görüşleri”. *Anadolu Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 4(2), 331-353.
- Talas, M. (2011). “Sivil Toplum Kuruluşları ve Türkiye Perspektifi”. *Türklük Bilimi Araştırmaları*, (29), 387-401.
- Talas, M. ve Kaya, Y. (2007). “Küreselleşmenin Kültürel Sonuçları”. *Türklük Bilimi Araştırmaları*, (22), 149-162.

- Tamçelik, Ş. ve Atagenç, İ. Ö. (2018). “Türklerde Cihan Hâkimiyeti Mefkûresinin Anlamı ve Anakronik Değerlendirmesi”. M Akçakaya (Edt.) içinde, *Türk-İslam Tarihinde Yönetim Uygulamaları* (s. 103-132). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Tamer, M. G. (2010). “Tarihsel Süreçte Sivil Toplum” *Edebiyat Fakültesi Dergisi*, 27(1), 89-106.
- Tandırcıoğlu, H. (2002). “Geçiş Ekonomilerinde Özelleştirme”. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 4(3), 198-226.
- Tanrısever, O. F. (2005a). “Güç”. A. Eralp (Edt.) içinde, *Devlet ve Ötesi Uluslararası İlişkilerde Temel Kavramlar* (s. 53-71). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Tanrısever, O. F. (2005b). “Güvenlik”. A. Eralp (Edt.) içinde, *Devlet ve Ötesi Uluslararası İlişkilerde Temel Kavramlar* (s. 107-123). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Taş, A. (2012). “Türk Yönetim Tarzının Tarihsel Arka Planı”. *Türk Dünyası Araştırmaları*, 99(196), 59-82.
- Taşçier, A. M. (2018). “Neoliberalizmde Merkezileşme-Yerelleşme Gerilimi: İl Özel İdareleri, YİKOB Örnekleri ve Yerelde Merkezileşme”. *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 5(14), 650-662.
- Taştekin, A. ve Akca, H.. (2021). “Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na Türkiye’nin Koyduğu Çekincelerin Yeniden Değerlendirilmesi”. *Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi*, 3(3), 594-609.
- Tayfur, M. F. (2005). "Dış Ppolitika". A. Eralp (Edt.) içinde, *Devlet ve Ötesi Uluslararası İlişkilerde Temel Kavramlar* (s. 73-105). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Tayyar, A. ve Çetin, B. (2013). “Liberal İktisadi Düşüncede Devlet”. *C. Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 14(1), 107-120.
- Tekeli, İ. (2012). “Yönetim Kavramı Yanısıra Yönetişim Kavramının Gelişmesinin Nedenleri Üzerine”. B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (Edt.) içinde, *Türkiye’de Kamu Yönetimi* (2. b., s. 661-671). Ankara: Nobel.
- Tepeli, Ö. D. (2018). “Yönetişim STK’lar ve Ötesi”. M. A. Özer ve U. Ayhan (Edt.) içinde, *Kamu Yönetimi Tartışmaları* (s. 117-154). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Terray, E. (2018). “Devlet, Rastlantı ve Zorunluluk. Bir Tarih Üzerine Düşünceler”. C. B. Akal (Edt.) içinde, *Devlet Kuramı* (G. Sarı, Çev., 5. b., s. 95-105). Ankara: Dost Kitabevi.
- Timur, T. (2000). *Küreselleşme ve Demokrasi Krizi* (2. b.). Ankara: İmge.
- Tokatlıoğlu, M. ve Şen, S. (2019). “Kamu Hizmetlerinin Sunum ve Finansmanında Kamu Özel İşbirliği Modeli: Avrupa Birliği ve Türkiye”. *International Journal of Public Finance*, 4(2), 205-235.
- Toprak, D. (2008). “5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun 24 Ocak 1980 Kararları Işığında Değerlendirilmesi”. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 13(2), 313-333.
- Tortuk, Gökdemir B. B. ve Durak, N. (2019). “İbn Haldun’da Siyasî Otorite ve Meşruiyet Problemi”. *İbn Haldun Çalışmaları Dergisi*, 4(1), 49-68.

- Töre, N. (2017). “Değişen Dünyada Vatandaşlık”. *Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi*, 5(10), 553-595.
- Troper, M (2018). “Hukuki Devlet Kuramı Üstüne”. C. B. Akal (Edt.) içinde, *Devlet Kuramı* (Ö. Günyol, Çev., 5. b., s. 341-356). Ankara: Dost Kitabevi.
- Tuncer, A. ve Usta, S. (2013). “İki Kriz Arasında Yönetim: Yeni Kamu İşletmeciliği”. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, (30),181-195.
- Turan, İ. (2012). “Türk Bürokrasisinde Süreklilik ve Değişim: Kemalist Dönem ve Sonrası”. B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (Edt.) içinde, *Türkiye’de Kamu Yönetimi* (2. b., s. 139-164). Ankara: Nobel.
- Turan, M. (2018). “Türkiye’nin Yeni Yönetim Düzeni: Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi”. *Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi*, 7(3), 42-91.
- Tutum, C.(2012). “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma”. B. Aykaç, Ş. Durgun ve H. Yayman (Edt.) içinde, *Türkiye’de Kamu Yönetimi* (2. b., s. 471-489). Ankara: Nobel.
- Türk, Y. Z. (2014). *Türkiye’de Özelleştirme Uygulamalarının Analizi*. Uzmanlık Tezi, Kalkınma Bakanlığı, Ankara.
- T. C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı (1963). “Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)”. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/Kalkinma_Plani_Birinci_Bes_Yillik_1963-1967.pdf (Erişim Tarihi: 25.09.2022).
- T. C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı (1967). “İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)”. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/ikinci_Bes_Kalkinma_Plani-1968-1972.pdf (Erişim Tarihi: 25.09.2022).
- T. C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı (1972). ”Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977)”. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/08/Yeni-Strateji-ve-Kalkinma-Plani_Ucuncu-Bes-Yil_1973_1977.pdf (Erişim Tarihi: 25.09.2022).
- T. C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı (1979) “Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)”. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/08/Dorduncu-Bes-Yillik-Kalkinma-Plani_1979_1983.pdf (Erişim Tarihi: 25.09.2022).
- T. C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı (1984). “Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)”. <https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/08/Besinci-Bes-Yillik-Kalkinma-Plani-1985-1989.pdf> (Erişim Tarihi: 25.09.2022).
- T. C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı (1989). “Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)”. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/Altinci_Bes_Yillik_Kalkinma_Plani-1990-1994.pdf (Erişim Tarihi: 26.09.2022).
- T. C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı (1995). “Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)”. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/Yedinci_Bes_Yillik_Kalkinma_Plani-1996-2000.pdf (Erişim Tarihi: 26.09.2022).

- T. C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı (2000). “Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001-2005)”. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/Uzun_Vadeli_Strateji_ve_Sekizinci_Bes_Yillik_Kalkinma_Plani-2001-2005.pdf (Erişim Tarihi: 26.09.2022).
- T. C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı (2006). “Dokuzuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2007-2013)”. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/Dokuzuncu_Kalkinma_Plani-2007-2013.pdf (Erişim Tarihi: 26.09.2022).
- T. C. Cumhurbaşkanlığı (2004). <https://www.tccb.gov.tr/basin-aciklamalari-ahmet-necdet-sezer/1720/6352/5227-sayili-kamu-yonetiminin-temel-ilkeleri-ve-yeniden-yapilandirilmesi-hakkinda-kanun.html> (Erişim Tarihi: 05.05.2022).
- T. C. Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı (2019). “On Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2019-2023)”. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/07/On_Birinci_Kalkinma_Plani-2019-2023.pdf (Erişim Tarihi: 26.09.2022).
- T. C. Dışişleri Bakanlığı (2022a). “Dünya Ticaret Örgütü Doha Bakanlar Toplantısı ve Sonrası”. <https://www.mfa.gov.tr/dunya-ticaret-orgutu-doha-bakanlar-toplantisi-ve-sonrasi.tr.mfa> (Erişim Tarihi, 27.08.2022).
- T. C. Dışişleri Bakanlığı (2022b). “Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı”. <https://www.mfa.gov.tr/ekonomik-isbirligi-ve-kalkinma-teskilati.tr.mfa> (Erişim Tarihi: 23.08.2022).
- T. C. Kalkınma Bakanlığı (2013). “Onuncu Beş Yıllık Kalkınma Planı (2014-2018)”. https://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2022/08/Onuncu_Kalkinma_Plani-2014-2018.pdf (Erişim Tarihi: 26.09.2022).
- Türkoğlu, İ ve Seçilmiş İ. E. (2006). “Franz Oppenheimer’in Devlet Kuramı”. *Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 14(1), 83-96.
- Uçar-Kocaoğlu, B. ve Saylam, A. (2015). “Kamu Değeri ve Yerel Yönetimler”. H. H. Bircan ve B. Dilmaç (Edt.) içinde, *Değerler Bilançosu Felsefe, Sosyoloji, Kamu, Eğitim* (s. 143-164). Konya: Çizgi Kitabevi.
- Uluç, A. V. (2014). “Liberal-Muhafazakâr Siyaset ve Turgut Özal’ın Siyasi Düşüncesi”. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 12(23), 107-140.
- Uslu, A. (2019). “Türklerde Devlet Yönetimi”. *Türk Ekini*, (3), 4-17.
- Usta, A. (2010). “Kamu Kurumlarında Örgütsel Performans Yönetim Süreci”. *Sayıştay Dergisi*, (78), 31-58.
- Usta, S. ve Akıncı, A (2018). “Bir Alman Yönetim Yaklaşımı Olarak Kameralizm”. *Journal of Political Administrative and Local Studies*, 1(1), 67-86.
- Usta, S. ve Arslan, Ş. (2020). “Türkiye’de Etik Yönetim Anlayışına Yönelik Çerçeve Arayışı: Kamu Görevlileri Etik Kurulu Üzerinden Bir İnceleme”. *Akademik Yaklaşımlar Dergisi*, 11(2), 222-244.

- Utlu, E. ve Er, A. (2021). “Yerel Katılım Bağlamında Dijital Dönüşümden Dijital Yönetişime Belediyeler: Uygulamalar, İmkânlar ve Öneriler”. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 1(41), 97-110.
- Uygun, O. (2015). “Yerel Yönetim Reformu İçin Anayasal İlkeler”. *Strategic Public Management Journal*, 1(2), 1-27.
- Uygun, O. (2020). *Devlet Teorisi* (7. b.). İstanbul: Onikilevha.
- Uygur, G. (2004). “Adalet ve Hukuk Devleti”. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 3, 29-38.
- Uysal, Y. (2020). “Klasik Kamu Yönetiminden Yeni Kamu İşletmeciliği ve Post-YKİ’ye Kamu Hizmetlerinin Değişimi ve Dönüşümü Üzerine Bir Değerlendirme”. *International Journal, of Management and Administration*, 4(7), 112-155.
- Ünsal, H. (2018). “Osmanlı Devletinin Mali Yapısı ve Tımar sistemi”. M. Akçakaya (Edt.) içinde, *Türk-İslam Tarihinde Yönetim Uygulamaları* (s. 289-315). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Üstüner, Y. (2000). “Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu”. *Amme İdaresi Dergisi*, 33(3), 15-31.
- Üstüner, Y. (2011). "Kamu Yönetimi ve Ağ Yaklaşımları". B. Parlak (Edt.) içinde, *Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar* (2. b., s. 61-89). Bursa: Alfa Aktüel.
- Yalvaç, F. (2005a). “Devlet”. A. Eralp (Edt.) içinde, *Devlet ve Ötesi Uluslararası İlişkilerde Temel Kavramlar* (s. 15-51). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Yalvaç, F. (2005b). “Savaş ve Barış”. A. Eralp (Edt.) içinde: *Devlet ve Ötesi Uluslararası İlişkilerde Temel Kavramlar* (s. 251-285). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Yayla, A. ve Seyitdanlıoğlu, M. (1998). “Türkiye’de Liberalizm”. *Liberal Düşünce Dergisi*, (10-11), 52-64.
- Yaylı, H. (2019a). “Koçi Bey (?-1650)”. M. Akçakaya (Edt.) içinde , *Türk-İslam Tarihinde Yönetim Bilgeleri* (2. b., s. 279-298). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Yaylı, H. (2019b). "Post Modern Kamu Yönetimi". M. A. Özer, M. Akçakaya, H. Yaylı ve N. Y. Batmaz (Edt.) içinde, *Kamu Yönetimi Modern (Yapı ve Süreçler)* (2. b., s. 541-570). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Yaylı, H. (2019c). “Türkiye’de Kamu Yönetimi”. M. A. Özer, M. Akçakaya, H. Yaylı ve N. Y. Batmaz (Edt.) içinde, *Kamu Yönetimi Klasik (Yapı ve Süreçler)* (2. b., s. 199-246). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Yeşildal, A. (2020). “Sivil Toplum ve Yerel Yönetimlerde Katılımcı Yönetişim: Sivil Toplumcu Bir Yaklaşım”. *Sosyal Bilimler Metinleri*, 2020(2), 31-44.
- Yıldırım, M. (2003). “Sivil Toplum ve Devlet”. C. Ü. Sosyal Bilimler Dergisi, 27(2), 226 - 242.
- Yıldırım, M. (2009). “Modernizm, Postmodernizm ve Kamu Yönetimi”. *Uluslararası İnsan Bilimleri Dergisi*, 6(2), 380-397.
- Yıldırım, A. (2021). “Türk Kamu Yönetiminde Yönetişimden E-Yönetişime Doğru”. *Avrasya 2. Uluslararası Sosyal Bilimler Kongresi*, Saint Petersburg.

- Yılmaz, A. (2007). "AB'ye Uyum Sürecinde Türk Kamu Yönetiminin Dönüşümü Üzerine Notlar". *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (17), 1-26.
- Yılmaz, M. (2019). "III. Selim (1761-1808) II. Mahmut (1785-1839)". M. Akçakaya (Edt.) içinde, *Türk-İslam Tarihinde Yönetim Bilgeleri* (2. b., s. 343-369). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Yılmaz, N., Doğan, K., ve İnankul, H. (2013). "Tek Parti İktidarı Döneminde (1923-1946) Bürokrasi ve Siyaset İlişkisinin Weberyana Değerlendirmesi". *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 27(3), 263-284.
- Yurdusev, A. N. (2010). "Ulus-Devlet: İnsanlığın En Tehlikeli İcadı" *Demokrasi Platformu*, 6(23), 15-27.
- Yücel-Batmaz, N. (2018). "Türklerde Devlet Anlayışı". M. Akçakaya (Edt.) içinde, *Türk- İslam Tarihinde Yönetim Uygulamaları* (s. 3-58). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Yücel-Batmaz, N. (2019a). "Modern Yönetim Teorisi". M. A. Özer, M. Akçakaya, H. Yaylı ve N. Y. Batmaz (Edt.) içinde, *Kamu Yönetimi Modern (Yapı ve Süreçler)* (2. b., s. 3-68). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Yücel-Batmaz, N. (2019b). "Yönetim Biliminin Gelişimi". M. A. Özer, M. Akçakaya, H. Yaylı ve N. Y. Batmaz (Edt.) içinde, *Kamu Yönetimi Klasik (Yapı ve Süreçler)* (2. b., s. 27-59). Ankara: Gazi Kitabevi.
- Wallach, L. ve Sforza, M. (2002). "DTÖ: Kimin Ticaret Örgütü". İçinde, *Şirket Küreselleşmesine Direnmek İçin Nedenler* (D. Aytaş, Çev., s. 1-11). İstanbul: Metis Yayınları,
- Wallerstein, İ. (1984). "Geçiş Olarak Bunalım". I. Wallerstein, A. Frank, G. Arrighi, ve S. Amin (Edt.) içinde, *Genel Bunalımın Dinamikleri* (F. Akar, Çev., s. 15-64). İstanbul: Belge Yayınları.
- Wanna, J. (2015). "Delivering Under Pressure: Public Service, Productivity and Performance". J. Wanna, H. A. Lee ve S. Yates (Edt.) içinde, *Managing Under Austerity, Delivering Under Pressure: Performance and Productivity in Public Service* (s. 3-12). ANU Press.
- Weber, M. (1999). *Protestan Ahlakı ve Kapitalizmin Ruhu*. (Z. Gürata, Çev.) Ankara: Ayraç Yayınevi.
- Weber, M. (2005). *Bürokrasi ve Otorite*. (M.A. Arıcıoğlu ve H. B. Akın, Edt., H. B. Akın, Çev.) Ankara: Adres Yayınları.
- Weber, M. (2012). *Sosyal Bilimlerin Metodolojisi* (2. b.). (B. Özel-İmanov, Edt., V. S. Öğütle, Çev.) İstanbul: Küre Yayınları.
- Welch, E. ve Wong, W. (1998). "Public Administration in a Global Context: Bridging the Gaps of Theory and Practice Between Western and Non-Western Nations". *Public Administration Review*, 40-49.
- Williams, I. ve Shearer, H. (2011). "Appraising Public Value: Past, Present and Futures". *Public Administration*, 89(4), 1367-1384.
- Williamson, J. (1990). "What Washington Means By Policy Reform". J. Williamson (Edt.) içinde, *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*, (s. 90-120). Washington DC., Peterson Institute for International Economics.

- Williamson, J. (2000). "What Should the World Bank Think About the Washington Consensus?". *The World Bank Research Observer*, 15(2), 251-264.
- Wilson, W. (1961). "İdarenin İncelenmesi". *Seçme Parçalar* (N. Abadan, Çev.). İstanbul: Türk Siyasi İlimler Derneği Yayını.
- Wood, E. M. (2017). *Yurttaşlardan Lordlara* (3. b.). (O. Köymen, Çev.) İstanbul: Yordam Kitap.
- WTO. (2022). https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm (Erişim Tarihi: 27.08.2022).
- Zabunoğlu, Y. K. (2015). *Devlet Kuramına Giriş*. Ankara: İmaj Yayınevi.
- Zengin, O. (2019). "Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi ve İdari Yapıya Etkisi". *Emek Araştırma Dergisi*, 4(1), 1-24.
- Zeybekoğlu, S. ve Alkan, Y. S. (2021). Max Weber'in Bürokrasi Modeli: Bir Yeniden Okuma Denemesi". *Mehmet Akif Ersoy İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 8(2), 651-681.
- Zinke, R. C. (1999). "Looking Beyond the Mirror: Toward an International Public Administration Theory". *Administrative Theory & Praxis*, 21(3), 371-376.

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Soyadı, adı : Yıldırım, Serpil
Uyruğu : T.C.

Eğitim

Derece	Eğitim Birimi	Mezuniyet Tarihi
Doktora	Hacı Bayram Veli Üniversitesi	2023
Yüksek lisans	TODAİE	2007
Lisans	Hacettepe Üniversitesi	1996

Yabancı Dil

İngilizce

Yayınlar

.....

Hobiler

.....



