
Kamu Yönetiminin Yapılandırılması ve Çevresel Faktörler Açısından Anlamı

Davut Dursun^o

Giriş

Türkiye uzun zamandan beri kamu yönetimi reformunu tartışmaktadır. Bu tartışmayı sadece Cumhuriyet dönemi ile sınırlamak doğru değil. Osmanlı Devletinin son üç yüzyılına ağırlıklı olarak “ıslahat”, “yenilik” ve “reform” amaçlı çabalar damgasını vurmuştur. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması çabalarını 1600'lara kadar geriye götürmek mümkün. Koçi Beyin 1631 yılında Sultan IV. Murad'a takdim ettiği meşhur risalenin (Koçi Bey, 1997) bu gözle okunması, kamu yönetiminde reform ihtiyacının ve bu yöndeki çabaların ne kadar geriye götürülebileceğini gösterecektir. Aslında Türk siyasî hayatında kamu yönetimini yenileme veya reform çabalarını başlatacağımız tarih o kadar da önemli değil. Önemli olan reform çabalarının nasıl bir ortamda ortaya çıktığı ve bu çabaları hangi faktörlerin zorunlu hâle getirdiğidir. Bu yaklaşım “reform sürecinde” başarılı olamamanın anlaşılmasına da yardımcı olacaktır.

Bilindiği gibi Osmanlı Devleti bir “fetih ve gazâ” devleti olarak doğmuştur. Gazilik ideali çerçevesinde bütünleşen savaşçı mücahitler, yerleştirildikleri “uç” bölgelerini gazâ hareketleriyle genişletirken topraklarını ekip biçen yerli halk üzerinde egemen konuma geliyorlardı. Yeni yerlerin fethi ve burada yaşayanlar üzerinde tesis edilen hakimiyetin sürekli hâle gelmesi rasyonel kurallara dayalı bir idari örgütün oluşturulmasını gerektirmiştir. Kuruluş döneminde kamu örgütlenmesinin temel dinamik unsurunun fetihler olduğu ve temel hedefin yeni yerlerin fethedilmesi ve fetihlerin belli bir düzen içinde

^o Prof. Dr., Sakarya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi öğretim görevlisi.

sürdürülmesi amacı taşıdığı söylenebilir. Kuruluş dönemi olarak tanımlanan İstanbul'un fethi öncesindeki Osmanlı kamu yönetimi fetih ve gazâ temelinde örgütlenirken İstanbul'un fethinden sonra II. Mehmet'in yürürlüğe soktuğu yeni stratejiler çerçevesinde kamu yönetiminin bir imparatorluk ve cihan devleti misyonuna uygun olacak şekilde yeniden yapılandırıldığı görülüyor (Dursun, 1989: 202-208).

Fetih ve gazâ aynı zamanda ekonomik sonuçlar doğuran bir kamu faaliyeti idi. Fetihlerin bir sonucu olan mir'î araziler, tımar kurumunun özünü oluşturuyor, devlet mülkiyetindeki arazilerin gelirleri kamu görevlilerine temlik ediliyordu. Fetihlerin sona ermesi mülkiyeti devlete ait arazilerin daralmasına ve bu da tımar kurumunun yozlaşmasına yol açmıştır. Kendisine tımar verilen kişi, bir feodal bey değildi. Batıda fetih devletlerinin çözülüşüyle ortaya çıkan feodal devletler Osmanlı'da ortaya çıkmamıştır. Ayan ve eşrafın siyasî otorite kullanacak şekilde özerkleşmesi hiçbir zaman gerçekleşmemiştir. 19. yüzyıl başlarında ayan ve eşrafın siyasî iktidarla aynı masa etrafında karşı karşıya gelerek bazı kamu siyasalarında uzlaşma sağlamaları (Sened-i İttifak) uygulama imkanı bulamamıştır.* II. Mahmud'un yırtıp çöpe attığı bu sözleşme kağıt üzerinde kalmış ve merkezî otorite her türlü iktidar kullanımında tek egemen güç olmuştur.

Osmanlı Devleti baştan beri merkezîyetçi niteliği ağır basan bir sistem olarak vücut bulmuştur. Ancak buradaki merkezilik modern devletlerde görülen devletin ülkesinde her şeyin merkezden ve tekil olarak belirlenmesi şeklinde değil kamu politikalarının merkezî otorite tarafından belirlenmesi şeklinde olmuştur. Kamu otoritesini kullanan görevlilerin hepsi merkezden atanıyor, her türlü normatif düzenlemeler merkezden yapılıyor, devlet ile toplum kesimleri arasındaki ilişkiler merkezden belirleniyordu. Ancak, bu normlar ve düzenlemeler Osmanlı ülkesinin her yerinde tek bir biçimde değildi. Şehir ve beldelerin yerel niteliklerine bağlı olarak farklı kanunnameler, düzenlemeler yapılabiliyordu. Diyarbakır'ın ayrı, Budin'in ayrı kanunnamesi söz konusuydu. Ülkenin her yerinde ve bütün topluluklarında aynı hukuk normu geçerli değildi. Din ve gelenek hukuksal normları farklı kılan önemli bir yapı idi. Devletin hukuk üzerinde bir tekeli söz konusu olamazdı. Şeriat tarafından düzenlenmeyen alanlarda ancak Sultanın düzenleme yapması söz konusuydu. Şer'î hukuk kadar Örfî hukuk da uygulanabiliyordu. Medeni ilişkilerle ilgili kurallar dinî cemaatlerin kendi tercihleriyle belirleniyordu. Benzer şekilde dil de çoğulcu bir yapıdaydı. Neticede Osmanlı Devleti çoğul-

* Sened-i İttifak için bk. Niyazi Berkes, *Türkiye'de Çağdaşlaşma*, İstanbul, Doğu-Batı Yayınları, 1978, s. 132-140; Stanford J. Shaw-Ezel Kural Shaw, *Osmanlı İmparatorluğu ve Modern Türkiye*, Cilt: II, Türkçesi: Mehmet Harmancı, İstanbul, E Yayınları, 1983, s. 26-27; Şükrü Karatepe, *Darbeler, Anayasalar ve Modernleşme*, İstanbul, İz Yayıncılık, 1993, s. 44-49.

cu bir imparatorluktu ve kamu yönetimi örgütü bu yapıyı yansıtabilecek şekilde örgütlenmişti.

Koçi Beyden söz etmişken birkaç cümle ile risalesine dikkat çekmek yerinde olacaktır. Padişah IV. Murad'a sunulmuş olan meşhur Koçi Bey Risalesi, devletin kamu düzeninin bir fotoğrafını çekmekte ve XVII. yüzyıl öncesindeki başarılı uygulamalar ile o andaki sorunlu durumu karşılaştırarak Sultana nasıl davranması gerektiğine ilişkin önerilerde bulunmaktaydı. Koçi Bey "çeşitli hallerde pâdişâhın nasıl hareket etmesi, vezirlere, kumandanlara nasıl emir vermesi, ne gibi kelimeler kullanması icâb ettiğine varıncaya kadar, bir öğretmenin öğrencisine ders vermesi gibi" (Koçi Bey, 1997: xvi) bir yöntem izlemiştir. Çekinmeden ve ısrarla önceki başarılı uygulamaları özetlemekte, o andaki bozuk duruma işaret etmekte ve yapılması gerekenleri açıklıkla yazmakta idi.

Koçi Bey Risalesi'nde, son derece ilgi çekici bir olay anlatılır. İran Şahı Abbas hükümdarlığının ilk günlerinde devletin önde gelen görevlilerini (vezirlerini, vükelasını, bilginlerini ve akıllılarını) toplayıp Osmanlıların başarısının ve kendilerinin başarısızlığının "sır ve hikmeti"nin ne olduğunu sormuş ve kısa zamanda bunun araştırılıp kendisine bildirilmesini istemiş. Toplantıya katılan göreviler kendilerinden birkaç günlük müsaade istemişler. Bunlar bir araya gelerek konuyu görüşmüşler ve sonunda hepsinin kanaati ve düşüncesi şu noktada birleşmiş:

"Osmanoğulları pâdişahlarının bu kadar memleketler zaptetmelerinin hikmeti budur ki vezirlerinden birisi vezir-i âzamlık ve ulu vekâlet makâmına oturunca, istiklâl yuları eline verilip saltanat işlerine ondan başka hiç kimse karışmaz. Memuriyet ve makam sâhipleri günahsız yere azlolunmaz. Kılıç ve savaş erbabı, temiz ve disiplinli, cinsce asil, aralarında yabancı yok... İçlerinde şöhret ve süs, raht ve baht yok.... Reâyâ ve berâyâ rahat. Beytülmal parası ile hazineleri dolu... Vakıf ve yetim malı hazinelerine girmez. Halktan zulüm ile bir akçe alınmaz. O bakımdan devletlerinin talihi açık ve istediklerinin husule gelmesi sebepleri hep hazır... Kılıçları üstün ve himmetleri çekici." (Koçi Bey, 1997:44)

Şah Abbas kendisine yapılan tavsiyelere uyarak bugünkü kavramlarla konuşacak olursak kamu yönetimi sistemini gözden geçirip yeniden örgütlemiş, önemli pozisyonlara işin ehli görevliler getirmiş, onlara geniş yetkiler tanımış, memuriyetleri devamlı hâle getirmiş, halkla yakından ilgilenmiş ve büyük bir başarı kazanmıştır.

Sultana bu örneği vererek ciddî sıkıntılar içinde bulunan Osmanlı kamu yönetiminin yenilenmesi için bir çıkış yolu göstermeye çalışan Koçi Bey, Sultana Şah Abbas gibi yapmasını tavsiye etmiştir.

Reâyâ fukarasının durumunu ele alırken dikkat çektiği önemli bir nokta var: "Şimdi ulûfeli asker tâifesi fazla olup, asker de ziyâde oldu. Vergi artınca

reâyaya zulüm ziyâde (vurgu bana ait) olup, âlem harab olmuştur...”(Koçi Bey, 1997: 33). Burada devletten maaş alan askerlerin sayısındaki artışın vergi artışına sebep olduğu, vergi artışının da halka “zulüm” olarak yansıdığına dikkat çekilmektedir. Koçi Bey konuyla ilgili rakamsal artışları da vermekte ve reâyânın artan vergi sorumluluğunun nasıl bir zulme yol açtığına işaret etmektedir.

Burada bizim için önemli olan devletin istihdam ettiği ve hazineden finanse etmesi gerektiği kamu görevlilerindeki artışın yarattığı sonuçtur. Biz bunu bugün devletin üzerine aldığı kamusal hizmet ve işlerdeki genişleme şeklinde anlayabilir ve bunun muhtemel etkileri üzerinde düşünebiliriz. Tam bu noktada devletin yani, en yüksek düzeydeki siyasî örgütün üzerine aldığı temel işlevleri yerine getirebilmek için ihtiyaç duyduğu “kamu yönetimi örgütü”nün boyutu gündeme gelmektedir. Siyasî otoritenin kendisini yetkili gördüğü kamusal iş ve hizmet alanları ne kadar geniş bir yelpazede belirlenirse kamu yönetimi örgütü de bu doğrultuda geniş, büyük ve cesametli olacaktır. Bu noktada sorun siyasî otoritenin yetkisi veya tekeline verilen kamusal iş ve hizmetlerin niteliği, türü ve genişliğinde ortaya çıkmaktadır.

Kişisel Davranışlardan Yapısal Özelliklere Yönelme:

Klasik Osmanlı sistemi temelde şöyle bir kabule dayanıyordu: “Osmanlı saltanatının şevket ve kudreti asker ile, askerinin ayakta durması hazine ile. Hazinenin geliri reâyâ ile. Reâyânın ayakta durması adâlet ile.”(Koçi Bey, 1997: 36). Bu yaklaşım 18. yüzyılın başından itibaren gündeme gelen “ıslahat”, “yenilik” veya “nizam-ı cedit” çabaları çerçevesinde değişime uğramış ve Osmanlı saltanatının kudretinin sadece askerle ve hazine ile olmadığı bunun yanında devletin malî, askerî ve idarî örgütlenmesinin ve bu yapıdaki sorunların daha da önemli olduğu anlaşılmıştır. Türkiye’de kamu yönetimi reformuna ilişkin tartışmaların temelinde, öncelikli sorunun iktidarı kullanan kişilerin bireysel tutum ve davranışlarıyla sınırlı olmadığını anlaşılmasıdır. Klasik dönemde idarî alanda gözlemlenen her türlü sorunun ve eleştiri konusu olan uygulamaların temel sebebi olarak otorite kullanan görevlilerin kişisel zaafı, kötü alışkanlıkları, hatalı kararları, ahlakî düşüklükleri ve eksiklikleri gösterilmiştir. Ondan dolayı kültürümüzde siyasetnâme veya nasihatnâme adı verilen eserlerde, yaşanan kamusal problemlerin analizi değil hükümdarlara ahlakî uyarılar yapılmıştır. (Dursun, 2002: 48-62) Bu eserler bir yandan siyaset ve kamu otoritesinin kullanımına ilişkin sorunlarla ilgiliyken diğer yandan bir tür ahlâk ve nasihat kitapları olarak görülmüşlerdir. Bu anlayışın değişime uğradığı dönem, Türk siyasî hayatında modernleşme çabalarının başladığı 1700’lerden sonraki dönem olmalıdır. Lâle devrinden başlamak üzere Tanzimat dönemindeki çabalarda artık yaşanan kamu yönetimine ilişkin sorunların temel sebepleri sadece kamu otoritesini kullanan kişilerin ahlakî

düşüklükleri ve kişisel davranış bozuklukları değil onu da aşan sistem veya yapıdaki sorunlar olmuştur. Bir diğer ifade ile kamu hizmet ve işleri görmek üzere örgütlenilen yapıdaki sorunlar, yanlışlıklar ve sıkıntılar üzerinde durulmaya başlanmış, sorunun görevli ajanları da aşan bir yanının bulunduğu, ilişkilerin örgütlenme biçiminin daha da etkin rol oynadığı kabul edilmiştir. Sorunları anlama noktasındaki bu değişme, yani, sorunların temel sebebinin kişisel davranışlardan çok idarî, malî, askerî ve diğer toplumsal ilişkilerin ve yapıların mevcut biçiminin daha da önemli olduğunun anlaşılması önemli bir gelişmeye işaret etmiştir.

Sosyal Sistem ve Çevresi

Her siyasî ve idarî yapının veya sistemin içinde yer aldığı ve iletişim halinde bulunduğu toplumsal çevresiyle birlikte ele alınıp analiz edilmesi, yaşanan toplumsal hayatın bütüncü ve kompleks yapısına uygun düşen bir yöntem olarak kabul edilebilir. Temelde bir sosyal sistem olan toplum, çevresinin kaynaklarını kullanarak kendi içinde ve çevresiyle olan ilişkilerinde bir denge oluşturmakta ve varlığını sürdürebilmesi ve denge durumunu koruyabilmesi için karşılanması gerekli çeşitli işlevleri söz konusu olmaktadır. Bu türden işlevlerden biri de toplumun içinde yer aldığı ve etkileşim hâlinde bulunduğu çevreye uyumun sağlanmasıdır. Çevreye uyum sağlanması yanında denge durumunun değiştirilmesi çabalarına karşı değer sisteminin korunması ve kurumsallaştırılması; toplumsal dayanışmanın sağlanması ve korunması ile eylemlerle ilgili olarak genel bir denetimin temin edilmesi toplumun varlığını sürdürmesi ve dengesini koruyabilmesi için gerekli temel işlevlerdir. (Mithcell, 1999: 149) Her toplum ister geleneksel isterse modern niteliklere sahip olsun değişken bir çevre içinde yer almakta ve her bir temel işlevi yerine getiren farklı yapılara sahip bulunmaktadır. Sürekliliğin korunabilmesi, bir yandan çevre ile uyumu ve dengeyi, diğer yandan kendi içinde uyumu gerekli hâle getirmektedir. Söz konusu çevre ile siyasî-idarî sistem arasındaki etkileşim sistemi genelde toplumun ve siyasî-idarî yapının yeniden örgütlenmesi veya yapılanmasında birinci derecede rol oynayan dinamik unsurların başında yer almaktadır.

Her bir yeniden yapılanma veya gelişmede toplumsal aktörler arasındaki çatışmaların ve farklılıkların oynadıkları rolü bilmekteyiz. Bu etkileşimde çevreden siyasî-idarî sisteme yönelen çeşitli talepler ve destekler olduğu gibi sistemin kendisine ulaşan talep ve isteklere verdiği cevaplar da bulunmaktadır. Bir bakıma sistemin kendine yönelen talep ve isteklere verebildiği cevaplar ölçüsünde varlığını devam ettirebilme ve denge hâlini sürdürebilme şansına sahip olduğu söylenebilir. Toplumun alt sistemleri ile giriştiği etkileşim sürecinde denge, değişen şartlara ve çevreden gelen istek ve desteklere göre her an yeniden kurulmakta ve varlığını sürdürebilmek için temel işlevlerin yerine getirilmesi zorunlu olmaktadır.

Siyasî-ıdarî sistemin meşruiyeti de, temelde çevresinden gelen taleplere cevap verebilme kabiliyetiyle orantılıdır. Bu anlamda çevrenin siyasî-ıdarî sistem üzerinde yönlendirici ve belirleyici bir etkisinin olduğunu söylemek mümkün. Bunun yanında siyasî-ıdarî sistemin de çevresi üzerinde belli bir etkisinin olduğu belirtilmelidir. Sistemin çevresinden gelen talep ve isteklere cevap olmak üzere oluşturduğu kararlar ve koyduğu kurallar neticede sistemin çevresine verdiği cevapları oluşturmakta olup bu cevaplarla çevresini bir noktaya kadar değiştirebilme şansına sahip olduğu söylenebilir. Soysal bilimlerde geniş kullanım imkânı bulan “sistem teorisi” ((Easton, 1999; 173-199; Dursun, 1989; 29-57; Lapierre, 1973: 47-174; Turan, ty: 18-27; Kalaycıoğlu, 1984: 53-63) bizlere bir analiz modeli sunmakta ve verili bir toplumsal yapının hem anlaşılmasına hem de zaman içerisinde ortaya çıkan değişimin kavranmasına imkân vermektedir.

Aslında bir “etkinlikler sistemi” olarak ele alınması mümkün olan toplumların siyasal hayatının temelinde tüm toplum üyelerini bağlayan kararların nasıl alındığı, kimler tarafından alındığı ve nasıl uygulandığı sorularının cevapları yatmaktadır. Easton’a kulak verirsek;

“Siyasetin incelenmesi bir toplumda yetkin kararların nasıl alındığı ve uygulandığının anlaşılması ile ilgilidir. Siyasal yaşamın farklı yönlerini tek tek ele alarak, siyasal yaşamı anlamaya çalışabiliriz. Siyasal parti, çıkar grubu, hükümet ve oylama gibi kurumların işleyişlerini yönlendirme, propaganda ve şiddet gibi siyasal eylemlerin nitelik ve sonuçlarını araştırmamız ve uygulamaların yer aldığı yapıyı ortaya koymamız olanaklıdır. Bu sonuçları bir araya getirerek olayların kendi içinde işlerliği olan bir siyasal birimdeki görünümünü kabaca elde edebiliriz.”(Easton, 1999: 174)

Kamu yönetimi reformuna ilişkin çabaları, sistem teorisinin sunduğu çerçevede ve konuyla ilgili “etkinlikleri” bütüncü bir yaklaşımla ele alıp analiz etmek mümkün. Bu çerçevede kamu yönetiminin çevresiyle birlikte ele alınması ve çevresinde meydana gelen değişmelerle kamu yönetimi sistemi arasındaki ilişkilerin birlikte ele alınarak analiz edilmesi gerektiği görülüyor. Sosyal bilimlerde toplumsal davranışların ve değişmelerin çevresel faktörlerdeki değişmelerle birlikte ele alınması nispeten yeni ve sıklıkla kullanılan bir yöntem olmuştur. Bu yaklaşım toplumsal sistemi oluşturan alt sistemlerdeki değişmelerin sistemi ve işlevlerini nasıl etkilediği veya bir alt sistemin çevresel değişmelerden ne şekilde etkilendiğinin araştırılmasına imkan vermektedir. Burada gözetilen husus zaman içerisinde meydana gelen farklılaşmanın anlaşılması ve açıklanabilmesidir. Farklılaşma genel olarak toplumsal işlevlerin birbirinden ayrışmasını ve her bir işlevin ayrı bir kurum tarafından yürütülmesini ifade etmektedir. Dolayısıyla kamu yönetimi sisteminde yeniden yapılanma veya reform tartışmaları hem toplumsal sistemin hem de kamu yönetiminin yapısal ve işlevsel farklılaşmasına işaret

etmektedir. Konuyu basitleştirecek olursak verili bir dönemde ve bir toplumsal ortamda kurulu bir kamu yönetimi sistemi iç ve dış çevresinden gelen taleplere ve isteklere cevap vermeye yönelik “etkinlikler” tarafından belirlenmekte ve çevresel taleplere karşı en iyi şekilde cevap verebilme kabiliyetine sahip olması gerekmektedir. Bir başka ifade ile toplumun kamu otoritesinden beklentilerinin karşılanması amacıyla gerçekleştirilen örgütlenme, toplumları kamu yönetimi ile tanıştırmaktadır. Bir yapı oluşup yerleştikten sonra çevresel faktörlerin değişmesi ve taleplerin farklılaşması ile toplumla kamu yönetimi örgütü arasındaki ilişkileri de değiştirmektedir. Değişen çevresel ortam zorunlu olarak kamu yönetiminin değişmesini de gündeme getirmektedir. Kamu yönetiminin reformu veya yeniden yapılandırılması tartışmaları bu noktada, yani çevresel faktörlerin farklılaşması noktasında gündeme gelmektedir. Çevresel faktörlerde meydana gelen bir değişim ve farklılaşma etkileşim hâlinde bulunduğu kamu yönetiminin yapısını, temel işlevlerini ve örgütlenmesini de değişime zorlamaktadır.

Çevresel faktörlerin değişmesini pek çok sebebe dayandırabiliriz. İç çevrenin değişmesinin yanında dış çevrenin değişmesi, farklılaşması da söz konusudur (Lapierre, 1973: 44-45). Hiçbir kamu otoritesi çevresindeki gelişmeleri bütünüyle denetim altına alabilme kapasitesine sahip olmadığından, daha doğrusu devamlı kendisinin bağımsız ve çevredeki faktörlerin ise bağımlı değişken olması söz konusu olmadığından kamu yönetiminin değişen çevresel şartlara kendini uydurabilmesi zorunluluğu vardır. Çevresi ile mevcut etkileşim sisteminde kimi kamu yönetiminin çevresini, kimi defa da çevresel faktörlerin kamu yönetimini belli noktalarda değişikliğe icbar ettikleri ve bu süreçte yeni örgütlenmelerin, yeni yapılanmaların gündeme geldiği gözlenmektedir. Şayet kamu yönetiminin çevresini bütünüyle denetleyebilme ve istediği gibi yönlendirebilme şansı olsaydı bu durumda hiçbir gelişmeden söz etmemiz söz konusu olmayabilirdi.

Bir toplumdaki tüm bireylerin, grupların ve bunlar arasındaki nispeten sürekliliği olan ilişkilerin oluşturduğu sistematik bütün “sosyal sistem” olarak kavramsallaştırılmıştır. (Parsons, 1972: 458-472) Farklı faktörlerden oluşan ve sistematik bir bütün olarak beliren “sosyal sistem”in temelde beş alt sistemden veya yapıdan oluştuğu üzerinde durulmaktadır (Lapierre, 1973: 32-33). Buna göre bir sosyal sistem şu alt sistemlerden oluşmaktadır:

- biyo-sosyal sistem,
- çevre (ecologique) sistem,
- ekonomik sistem,
- kültürel sistem ve
- siyasi sistem.

Buna göre bir sosyal sistemin içerisinde yer aldığı çevresel faktörleri insan, coğrafya, ekonomi, kültür ve siyaset unsurlarının oluşturduğu söylenebilir.

Konumuza dönecek olursak içinde kamu yönetimi örgütünün de yer aldığı siyasî sistemi merkeze aldığımızda bunun çevresinde insan, coğrafya, ekonomi, kültür ve diğer faktörlerin yer aldığı ve bunlar arasında dinamik bir etkileşimin olduğu belirtilebilir. Çevresel faktörler arasında cereyan eden ve karşılıklılık temelinde işleyen etkileşimin nispeten sistematik düzlemde, yani belli kurallar ve ilkeler temelinde işleyen ve sürekliliği olan bir yapı arz ettiği görülmektedir. Ne var ki, bu etkileşimin ortaya koyduğu nispeten sistematik ve sürekliliği olan kurallar ve ilkelerin hiç değişmeyeceği ve tarihin bir yerinde oluştuktan sonra sürgit devam edeceği anlamına gelmemektedir. Söz konusu çevresel faktörlerden biri ve birkaçında meydana gelen farklılaşma doğal ve zorunlu olarak onunla etkileşim halinde bulunan siyasî-idari sistemin de bir biçimde yeniden yapılanmasını gündeme getirmektedir.

Ne demek istediğimizi biraz daha açarsak mesela siyasî-idarî sistemin çevresindeki coğrafya faktörünün değişmesinin yaratacağı muhtemel etkilere dikkat edecek olursak Osmanlı Devletinin genişlemesiyle birlikte kamu yönetimi örgütünün de büyüdüğünü, ülkeye katılan yeni yerlerin vilayet veya sancak şeklinde örgütlenerek sisteme dahil edildiğini görmekteyiz. Tabii ki küçülmeye birlikte de yönetim örgütü daralmıştır. Bu durumda çevresel faktörlerdeki değişmelerin kamu yönetiminin yeniden örgütlenmesini, ıslahat veya reform ihtiyacını ortaya çıkardığını belirtmemiz gerekiyor.

Demografik (Beşerî) Çevre

Siyasî-idarî sistemin vücut bulduğu iç ve dış çevredeki demografik yapının büyüklük, bileşim, zihniyet, inanç, felsefe, sosyal özellikler gibi değişkenlerde zaman içerisinde gözlemlenen değişimler kamu yönetimine yönelik talepleri ve destekleri de farklılaştırmaktadır. Dışarıdan gelen talep ve desteklerdeki farklılaşma zorunlu olarak kamu yönetimi örgütünün yeniden yapılanmasını veya reformunu gündeme getirmektedir.

Osmanlı Devleti kuruluş döneminde daha çok Türkmen unsurlarına dayalı bir yapıyken genişleme ile birlikte farklı din, dil, etnisite ve kültürlere mensup unsurların dahil olmasıyla kamu yönetimine yönelik talepler farklılaşmış ve buna bağlı olarak siyasî-idarî sistem yeniden yapılanmak mecburiyetinde kalmıştır. Kısa bir zaman sonra Devşirme Sisteminin geliştirilmesi, aristokratik Türkmen ailelerin elinde olan bazı idarî mevkilerin Kapıkulu Bürokrasisi mensuplarına geçmesi, Yeniçeri ordusunun kurulması gibi klasik dönemdeki örnekler bu tezi doğrulamaktadır. Genelde modernleşme öncesindeki klasik Osmanlı sisteminin beşerî unsurunda gözlemlenen “çoğulcu” nitelik, modern dönemde değişen dünya şartlarında ciddi bir sorun teşkil etmiştir. Farklı dil, din, etnisite ve kültür özelliklerine sahip farklılıklarla bezeli beşeri unsurun müşterek bir paydada bütünleştirilmesi ihtiyacı, kamu yönetiminin en önemli sorunu olarak ortaya çıkmış ve bu ihtiyaca göre yeniden yapılanma çabaları

gösterilmiştir. 19. yüzyılda gözlemlenen idarenin merkezileştirilmesi, siyasî temsil ve danışma kurullarının oluşturulması, farklı siyasî düşüncelerin gelişmesine tahammül edilmesi, anayasacılık hareketlerinin gelişmesi ve neticede sistemin anayasalı hâle getirilmesi gibi modern yönetim örgütünün tesisinde önemli rol oynayan gelişmeler temelde çevresel faktörlerde ortaya çıkan farklılaşmaları ifade etmiştir. Bu çevresel farklılaşmalar siyasî-idarî sistemin yeniden yapılanması ihtiyacını gündeme getirmiştir.

Değişen insan unsurunun zihin yapısında, felsefî inancında ve kamusal sorunları çözmede farklı tecrübe ve eğilimleri benimsemesinde ortaya çıkan değişimler ister istemez sistemin reformunu gerektirmiştir. Tanzimat bürokratlarının Batıdaki uygulamalardan haberdar olmaları sistemi yeniden yapılandırmada etkili bir unsur olmuştur. Yeni Osmanlıların savundukları anayasalı, meclisli meşrutî sistem tercihleri, Osmanlı aydınınının zihin yapısında gözlemlenen değişmeyi ifade etmiştir.

İmparatorluk yapısı içerisinde ulus devleti örgütlemenin ve Türk unsuruna dayalı bir kamu idaresini yapılandırmanın ne kadar zor olduğu II. Meşrutîyet dönemindeki tecrübe ortaya koymuştur. Farklı dil, din, etnisite ve kültür dünyalarına mensup kitleleri tek bir “ulus” temelinde bütünleştirmek ve buna uygun bir yönetim yapısı oluşturmak imkanı olmadığı kısa zamanda anlaşılmıştır. Mesela İttihat ve Terakki yönetiminin Türkçe’nin eğitim ve adâlet dili olarak benimsenmesine ilişkin kararların imparatorluğun Arap nüfusunun yaşadığı bölgelerde uyandırdığı tepkileri hatırlamak gerekir.

Cumhuriyet sisteminin örgütlenmesinde sistemin beşeri unsuru, imparatorluk dönemine göre farklılaşmıştır. Meşhur Mübadele uygulamasıyla Anadolu, tarihte ilk defa homojenleştirilmiş ve Müslüman olmayan gruplar tasfiye edilmiştir. Müslüman olan bütün grupların “Türk” adı altında tek bir unsur olarak kabul edilmesi çevreden sisteme gelecek talep ve isteklerin standartlaştırılmasının ötesinde desteğin de garanti altına alınması amacına yönelik olmuştur. Yeni bir ulus oluşturma hedefi Müslümanlık ortak paydasında birleşen kitlelerle daha kolay gerçekleştirilecekti.

Çok partili dönemdeki uygulamalar ile dünya sisteminde meydana gelen gelişmeler sistemin çevresindeki beşeri unsuru farklılaştırmıştır. Artık, sistem tarafından tekil bir kalıba dökülecek bir insan unsuru değil herkesin farklılığını kamusal alanda yaşayabileceği bir zeminin yaratılması arzusu öne çıkmıştır. Bu anlayışın gelişmesinde pozitivist/materyalist felsefeye dayalı modernist anlayıştan farklılıkların meşru olarak kabul edildiği post-modernizme geçiş toplumsal hayatın organizasyonunu ciddi değişmelere uğratmıştır. Akıl ve rasyonellik temelinde herkesi tek bir kalıba dökme anlayışını öne çıkaran modernizmin önceliklerine göre örgütlenen siyasî-idarî sistem, insanların kendi dil, din, kültür ve diğer farklılıklarını yaşayabilmelerinin felsefî meşruluğunu oluşturan post-modernizme göre değişmek zorunda kalmış gözükmektedir.

İktidar erki aracılığıyla toplumun yeniden inşa edilmesini savunan anlayış ve ideolojiler giderek geri plana düşerken bireylerin kendi kimliklerini ve farklılıklarını kamusal alanda rahatlıkla yaşayabildikleri bir siyasal ortamın tesisini savunan anlayışlar öne çıkmaktadır. Artık post-modern çağda yerel dillerin, kültürlerin, dinlerin, değerlerin göz ardı edilmesi ve herkese tek bir dil veya dinin dayatılması anlayışının önemi azalmaktadır. Modernizmin felsefi önceliklerine göre yapılandırılmış olan kamu yönetimleri, post-modern tercihlere göre yeniden yapılanmak ihtiyacı duymaktadır.

Beşeri unsurda gözlemlenen ve bugün tartışılmakta olan kamu yönetimi reformunu uyaran en önemli değişme alanlarından bir diğeri de insanların kamu yönetimi anlayışında ve felsefesinde ortaya çıkmıştır. Bu anlamda her dönemin kendi şartlarından doğan kamusal sorunları yönetme anlayışı olduğu gözlenmektedir. Bir toplumda kamu yönetimi konusunda belli bir anlayış veya felsefenin gelişmesinde pek çok faktör etkili olmaktadır. Mesela üretim faktörleri arasında toprağın birinci derecede önemli rol oynadığı geleneksel tarım toplumlarındaki devlet ve kamu yönetimi anlayışı ile üretim ilişkilerinde ham madde ve mekanik kol gücünün öne geçtiği sanayi toplumlarındaki kamu yönetimi anlayışı aynı özelliklere sahip olmamıştır. Tarihsel olarak merkezin zayıf ve feodal prensliklerin bağımsız birer siyasî aktör olarak öne çıktıkları tarım toplumlarına karşılık sanayi toplumlarında merkez giderek güçlenmiş ve feodal oluşumlar merkez lehine ortadan kalkmışlardır. Bugün sanayi toplumundan sanayi ötesi veya bilgi toplumuna geçilmektedir. Bu yeni dönemde ne toprak, ne ham madde kaynakları ne de mekanik kol gücü temel belirleyici faktördür. Bilgi toplumunda dijital ve elektronik teknoloji öne çıkmakta, insanların beyin gücü, tasarım yapma becerisi ve zihni çabaları belirleyici olmaktadır.

Tarım toplumundan sanayi toplumuna, sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçilirken insanların değişen pek çok anlayış alanlarından biri de kamu yönetimi anlayışı olmuştur. Sanayi toplumunun geleneksel kamu yönetimi anlayışına yönelik eleştirilerin 1980'lerden itibaren yoğunluk kazanmasıyla yeni yaklaşımların öne çıktığı gözlenmektedir. Bu çerçevede "yeni kamu yönetimi anlayışı"ndan söz edilmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışının öne çıkan belirgin noktaları şunlar olmuştur:

- Kamunun faaliyet alanı ile kamu kesimi tarafından sunulan hizmetlerin yeniden tanımlanması.
- Kamusal hizmetlerin sadece bürokrasi tarafından bir tekel olarak değil alternatif yöntemlerle piyasa ortamında sunulması.
- Kamusal hizmet ve faaliyet üreten kurumlar ve çalışanlar arasında rekabetin sağlanması.
- Girişimci bir yönetimin oluşturulması; çalışanların inisiyatif, risk ve sorumluluk alabilme yeteneğinin geliştirilmesi.

- Kamuda mevcut olan tasarruf, etkinlik, verimlilik, kalite ve performans eksikliklerinin giderilmesi. Özellikle performans ölçümüne imkan verilmesi.
- Özel kesim işletme kavram ve tekniklerinin kamu örgütlerinde de uygulanması.
- Kamu yönetiminin kurallara değil, misyona, amaca ve sonuca odaklanması.
- Üstlerin emir ve direktiflerine değil hizmetten yararlananların ihtiyacına odaklanma. Hizmetten yararlananların yeniden tanımlanması ve onlara seçenek sunması.
- Kamu yönetiminin denetiminde bireylere söz hakkı verilmesi.
- Sorunların ortaya çıkmadan önce çözülmesi.
- Vatandaşların ve çalışanların yönetim süreçlerine katılmasının sağlanması.
- Yönetimin desantralize edilerek yetki ve sorumlulukların dengeli şekilde ülke geneline yayılması.
- Kamu sektörünün küçültülmesi (Al, 2004; Eryılmaz, 2002: 235-238).

Siyasi-idari sistemin beşeri unsurunda gözlemlenen kamuya ilişkin anlayış ve felsefedeki farklılaşma sadece kamu yönetiminden beklentileri değiştirmekle kalmamakta kamunun yeniden yapılandırılmasını da önemli bir sorun olarak gündeme getirmektedir.

Türkiye’de Cumhuriyetin başından bu yana beşeri çevrede çok önemli farklılaşmalar gerçekleşmiştir. Toplumun büyük bölümü şehirlerde yaşamakta, okula gitmeyenlerin sayısı hızla düşmekte, ulusal değerler paylaşılmakta, sosyal hareketlilik giderek artmakta, yabancılarla daha doğrusu dış çevre ile temas her geçen gün artmakta, dünyada olup bitenler toplumun ilgi alanına girmekte, yönetim kalitesi başka ülkelerin yönetimleriyle kıyaslanarak mevcut ilişkiler değerlendirilmekte ve bu çerçevede yeni talepler gündeme gelmektedir. Bütün bu gelişmelerin kamu yönetimi anlayışı ve örgütü üzerinde dönüştürücü bir etkisinin olduğu gözlenmektedir.

Ekolojik Çevre

Sosyal sistemin ekolojik çevresi dendiğinde insanların üzerinde yaşadıkları coğrafya ve burada yer alan doğal yapılar akla gelmektedir. Toplum davranışları ile üzerinde yaşanan coğrafya arasındaki ilişkiler üzerinde duran sosyal bilimciler, coğrafya ekolü adıyla farklı bir ekol oluşturmuş ve toplum davranışlarında coğrafyanın belirleyici yönüne dikkat çekmişlerdir. (Sorokin, 1975: 107-173) Sorokin, coğrafya faktörünü “insan tarafından yaratılmamış olan, insanın varlığından ve eyleminden bağımsız olarak, kendiliğinden de-

ğişen ve çeşitler gösteren bütün cosmique olaylar”(Aynı yer: 109) olarak tanımlamaktadır. Burada belirtilen coğrafya faktörünün toplum davranışları, ilişkileri, sistemleri ve örgütleri üzerinde ciddi etkilere sahip olduğu belirlenmiştir. Bu faktörün büyüklük, yapı, işleyiş ve temel niteliklerinde orta-ya çıkacak değişimler kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında etkili olması mümkündür. Mesela, Osmanlı Devletinde imparatorluğun genişlemesiyle paralel giden bir idari büyüme gerçekleşmiş, bu süreçte yeni yapılar ve örgütler sisteme dahil olmuştur. Sistemin küçülmesi ve daralması da yine idarenin küçülmesini gündeme getirmiştir. Sanayileşmenin doğal çevre üzerinde meydana getirdiği tahribat sadece ulusal düzeyde değil uluslararası seviyede örgütlenmeleri gündeme getirmiştir. Çernobil faciasının doğa üzerindeki etkileri bir ülke ile sınırlı kalmamış bölge devletlerinin ortak tedbir almalarını zorunlu kılmıştır. Deprem ve benzeri coğrafya olayları da kamunun yeniden yapılanmasını zorunlu hâle getirmektedir. Bu çerçevede mesela çevre bakanlıkları, orman bakanlıkları gibi nispeten yeni kamusal örgütlenmeler ekolojik çevreyi ilgilendiren gelişmeler olmuştur. Coğrafya ve çevre konusunda gelişen duyarlılıklar ve sivil baskılar bu konularda kamunun bazı sorumluluklar üstlenmesini zorunlu kılmaktadır.

Ekonomik Çevre

Toplumsal hayatın en önemli boyutunu ekonomik faaliyetler oluşturmaktadır. Üretim, paylaşım, tüketim gibi toplumsal faaliyetlerin daha doğrusu üretim ilişkilerinin diğer toplumsal alanlar üzerindeki etkisinin ne olduğu teorik planda önemli bir tartışma konusu olmuştur. Bilindiği gibi K. Marx alt-yapı olarak nitelediği üretim ilişkilerinin, üst-yapı olarak tanımladığı siyaset, kültür, din, ahlak, ticaret gibi toplumsal kurumları son kertede belirlediğini, üretim ilişkileri değişmeden üst-yapı kurumlarının değişmesinin söz konusu olmadığını savunmuştur. O bütün toplumsal dinamizmin temelini ekonomik ilişkileri yerleştirmiştir. Ekonominin diğer toplumsal yapıları belirleme gücünün derecesi ne kadar tartışmalı olsa da basit gözlemlerle biliniyor ki ekonomik ilişkiler diğer toplumsal ilişkileri etkilemekte olduğu gibi diğer toplumsal yapılar da ekonomi üzerinde belli etkiler meydana getirmektedir. Yani ekonomi ile siyaset, zihniyet, kültür, hukuk gibi kurumlar arasında karşılıklı bir etkileşim bulunmaktadır.*

Ekonomik ilişkilere ilişkin anlayışların değişmesi veya farklılaşmasının

* Zihniyetin oluşması ve ekonomik ilişkiler üzerindeki etkileri konusunda M. Weber'in bu konuda klasikleşmiş kitabı *Protestan Ahlakı ve Kapitalizmin Ruhu* (Türkçesi: Zeynep Aruoba, İstanbul, Hil Yayınları, 1985) ile F. Sabri Ülgener'in *İktisadi Çözülmenin Ahlak ve Zihniyet Dünyası* (İstanbul, Der Yayınları, 1981), *Zihniyete ve Din: İslam, Tasavvuf ve Çözülme Devri İktisat Ahlakı* (İstanbul, Der Yayınları, 1981) ile *Zihniyete Aydınlar ve İzm'ler/ Denemeler ve Araştırmalar* (İstanbul, Mayaş Yayınları, 1983) kitaplarının okunması önerilebilir.

kamu otoritesinin örgütlenmesi üzerinde belli değişimleri gündeme getirmesi söz konusudur. Mesela, tüm ekonomik faaliyetlerin belli bir merkezden planlanması ve kamu gücüyle yürütülmesi anlayışı Sovyet sisteminin çökmesiyle birlikte etkinliğini kaybetmiş ve serbest piyasa ekonomisi anlayışı öne geçmiştir. Sermaye birikiminin yetersiz olduğu dönemlerde kamu otoritesinin bir ekonomik aktör olarak piyasaya girmesi, devletçilik siyasasının takip edilmesi fazla bir tartışmaya yol açmazken bugün üretim ve ticarete yönelik tüm yatırımların özel sektör tarafından yapılması ve ekonomik faaliyetlerin serbest piyasa şartlarında çözümlenmesi anlayışı benimsenmekte ve toplumlar bu anlayış çerçevesinde sosyo-ekonomik yapılanmaya gitmektedirler. Buna göre değişen ekonomik şartlar, farklılaşan anlayışlar ve ekonomik yapıda gözlemlenen yeni gelişmeler kamunun yeniden yapılanmasını veya reformunu zorunlu hâle getirmektedir. Devletçiliğe dayalı olarak oluşturulan hantal kamu örgütü özelleştirme ile birlikte yeni sorunların doğmasına sebep olmuştur. Yeni kamu yönetimi anlayışında savunulan etkin ve küçük devlet, ekonomik alandan çekilen ve sadece düzenleyici, özel sektöre yardımcı olan bir kamu yönetimi anlayışına doğru yeniden şekillenmektedir.

Kültürel Çevre

Toplumsal hayattan doğan ve diğer toplumlarla farklılaşmayı sağlayan kültür, bir toplumun her alanda yapıp ettikleri, dünyaya bakışı, değerleri ile maddî ve manevî eserlerini ifade etmek için kullanılmaktadır. Bu anlamda kültürün de dinamik bir yapı olup devamlı çevresel faktörlerin etkisiyle değişim geçirmekte olduğu gözlenmektedir. Kültürel değişim, gelişim veya bozulma kavramları bu gerçeği ifade etmek için kullanılmaktadır. Tarım toplumlarının kültür dünyaları ile sanayi toplumlarının kültür dünyaları arasında son derece önemli mahiyet farkları olduğu gibi yapısal bakımdan da farklılıklar göstermektedir. Bugün, kentleşen, endüstrileşen, hatta küreselleşen toplumların kültür dünyaları bir yandan kozmopolitleşirken diğer yandan farklı kültür dünyalarıyla eklemlenmekte ve yeni anlayışların, tercihlerin ve isteklerin gündeme gelmesine zemin hazırlamaktadır. Bu noktada insanların zihin dünyalarındaki değişimlerin kamuya ilişkin tercihlere eğilmek gerekmektedir. Toplumların giderek birbirine yakınlaşmaları, kültürler arasında dinamik ve verimli bir etkileşimin yaşanmasına imkân vermektedir. Yeni teknolojilerle insanlar dünyada olup bitenleri daha kolay bilmekte, belli olaylar ve kamusal politikalar karşısında ne tür tepkiler verilmesi gerektiğini öğrenebilmektedirler. Tüm toplumlar tarafından benimsenen ve evrensel bir değer olarak öne çıkan insan hakları, demokrasi, katılım, insanın kutsallığı gibi değerler giderek tüm toplumsal faaliyetlerde ortak kurucu faktörler olarak öne çıkmaktadır. Post-modern çağda bir yandan tüm toplumlar tarafından benimsenen ortak evrensel değerler öne çıkarken diğer yandan farklılıklara dayalı yerel değerler

ve yapılar kamusal alanda yaşama imkânı bulmaktadırlar. Böyle bir dinamik kültürel ortamda toplumu belli bir ideolojiye göre yukarıdan aşağıya inşa edici bir misyonla yükümlü bir kamu yönetimi yapısının sürdürülmesi imkanı bulunmamaktadır. Mevcut kamu yönetimleri kendilerini yeni değerler, tercihler ve öncelikler temelinde yeniden örgütlenmekle karşı karşıya kalmaktadır. Kültürel alanda gözlemlenen bu yeni anlayış ve oluşumların kamunun yeniden örgütlenmesini zorunlu hale getirdiği gözlenmektedir.

Siyasi Çevre

Toplumsal hayatın iktidar kullanımına ilişkin yönünü oluşturan faaliyetler, bütün toplumlar için vazgeçilmez bir gerçekliği ifade etmektedir. Her toplumda tüm toplum üyelerinin davranışlarını düzenleyen ve toplumun mukadderatını belirleyen, kolektif sorunları belli biçimlerde çözme konusunda siyasalar geliştiren bir siyasî sistem vardır ve bu faaliyetlerin cereyan ettiği alan, toplumsal hayatın siyasî çevresini oluşturmaktadır. Siyasî iktidar ilişkilerinde aktif rol oynayan ve belli işlevleri yerine getiren aktörler, bu aktörlerin siyaset yapma biçimi ve kolektif sorunları çözme yöntemi ile kamusal alana ilişkin düzenlemeler zaman ve mekan değişkenlerine göre farklılık göstermektedir. Temelde tüm toplum üyelerini bağlayan siyasa belirleme, bu siyasaları uygulama ve bunların uygulamasını denetleme gibi üç temel işlevi yerine getiren siyasal sistem (Dursun, 2002: 111-117) siyasa belirleme işini seçilmiş temsil kurumları, uygulama işini atanmış memurlardan oluşan kamu yönetimi aygıtı ve denetleme işini de bağımsız mahkemeler eliyle yerine getirmektedir. Bu durumda kamu yönetimi, genelde temsil kurumlarınca alınmış siyasaları otoriteye ilişkin olarak uygulama faaliyetleri ile bu faaliyetleri gerçekleştiren kurumlardan oluşan yapı veya sistem olarak karşımıza çıkmaktadır. (Kalaycıoğlu, 1984: 373-421) Bu yapısal tabloda siyasa yapımı işlevini yerine getiren yapı bunları uygulamaya aktaran kurum ve işlemler arasında dinamik bir ilişkinin bulunduğu ve bu ilişkinin zaman ve mekana göre farklılıklar gösterdiğini belirtmemiz gerekiyor. Tarihsel süreçte ilk dönemlerde siyasa yapımı işlevini tekeline tutan siyasal sistemle iç içe geçmiş, bütünleşmiş halde bulunan kamu yönetimi daha sonra iktidardan ayrılarak toplum hayatında etkin bir güç olarak ortaya çıkarken zamanla bu yapıların birbirine karşı özerkleştikleri ve bir güç yarışına girdikleri gözlenmektedir. Süreç dahilinde kamu yönetimi örgütü siyasal sistemle olan ilişkilerinde, sosyal, ekonomik, kültürel ve siyasal şartlara göre bağımlı (etkilenen) veya bağımsız (etkileyen) bir faktör olarak rol oynamaktadır. (Dursun, 1998: 13-28) Siyaset teorisi genel olarak siyasa yapımı işlevini gören iktidarın bağımsız, siyasa uygulayan kamu yönetiminin bağımlı değişken olması gerektiğini savunmakta ise de bunun hem geleneksel hem de modern sistemlerde gerçekleştirilmesinin zor olduğu gözlenmektedir. Çünkü kamu yönetimi elinde tuttuğu pek çok araç ve imkanlarla siyasa uygulama gi-

bi nötr bir işleyle yetinmemekte ve siyasa yapımı sürecinde de etkili olmaya çalışmaktadır.

Genelde tüm toplum üyelerinin uyacağı kuralları koyma işlevini yerine getiren seçilmiş temsil kurumlarının hem yapısı hem de siyasa yapımı farklılık göstermektedir. Bu farklılaşmada siyasal felsefe ve anlayış farklılığı, yaşanan tarihi tecrübe farklılığı, toplumsal şartların ve imkanların değişikliği gibi pek çok faktör önemli rol oynamaktadır. Bu süreçte siyasî iş ve işlev gören aktörlerde ve tüm iktidar ilişkilerinde yaşanan farklılaşmalar, siyasa belirleme sürecinde alınan kararları, konulan kuralları ve ilişkileri de farklılaştırmakta olduğu gözlenmektedir. Mesela, Amerika Birleşik Devletinde katı kuvvetler ayrılığına dayalı başkanlık rejiminin, Kıta Avrupa'sında ise parlamenter rejimin yerleşip gelişmesinde bu toplumların toplumsal ve tarihsel tecrübe ve farklı yönelişlerinin belirleyici bir etkiye sahip olduğu söylenebilir. Doğal olarak siyasa yapımını gerçekleştiren siyasî yapı ve süreçlerin değişmesi, bu siyasaları uygulayacak olan kamu yönetimi örgütünün de yeniden yapılanmasını zorunlu hale getirmektedir. Basit bir örnekle anlatırsak siyasî hayatı ve iktidar süreçlerini tekeline almış bir tek parti sisteminin kamu yönetimi örgütü ile siyasetin yarışmaya ve rekabete dayalı olduğu, siyasî hayatta birden çok partinin aktör olarak rol oynadığı çok partili sistemin kamu yönetimi örgütleri farklı olmak zorundadır. Tek parti sisteminden çok parti sistemine veya partisiz otoriter sistemden partili demokratik sisteme geçilirken kamu yönetiminin yeni aktörlere ve şartlara uygun şekilde belirlenmesi ve örgütlenmesi gerekmektedir.

Partisiz veya tek parti sistemlerinde, yani siyasetin rekabete açık olmadığı toplumlarda, kamu yönetiminin üst düzey kademelerini işgal edenlerin, aynı zamanda siyasî karar alma mekanizmasında da etkili oldukları bilinmektedir. Partisiz sistemlerde siyasa yapımının seçilmiş temsilciler tarafından yerine getirilmesi söz konusu olmadığından atanmış üst seviyedeki görevliler aynı zamanda siyasa yapımı işlevini de görmekte, süreçte etkili olmaktadır. Partisiz sistemlerin yanında tek parti sistemlerinde de bu durum çok farklı değildir. Mesela, Türkiye'de devlet-parti birliğinin benimsendiği tek parti döneminde valiler aynı zamanda CHP'nin il başkanlıklarını yürütmüşlerdir. Tek parti döneminde bürokrasideki görevlilerin devlet partisi olan CHP'nin üyeleri olmaları çok partili dönemde ciddi sorun teşkil etmiştir.

Kamu yönetiminin yeniden yapılanmasının gündeme gelmesi sadece iç siyasî çevrede meydana gelen farklılaşmalar ve değişmelerle sınırlı olduğu söylenemez. İç siyasî çevrenin yanında dış siyasî çevre olarak tanımladığımız dünya sisteminde etkili olan siyasî aktörlerde gözlemlenen değişmeler de bu süreçte belirleyici rol oynamaktadır. Mesela, geçen yüzyılın sonlarına doğru Sovyet sisteminin çökmesiyle birlikte merkezî planlamaya dayalı, sosyalist eğilimli kamu yönetimi yapılanmaları bundan olumsuz etkilenmiş ve

merkezden yürütülen kumanda ekonomisinden ekonomik kararların piyasa aktörleri tarafından belirlendiği serbest piyasa ekonomisine doğru bir geçiş yaşanmıştır. Tüm kamusal faaliyetlerle ilgilenen, her şeyi kendi tekelinde gören merkezîyetçi kamu yönetimi sistemi gündemden düşerken mümkün olduğunca devletin klasik kamusal faaliyetlerini en iyi şekilde yapmaya çalışan ve toplum aktörlerinin sürece katılımını önemseyen, sivil oluşumlarına geniş inisiyatif alanı açan yeni kamu yönetimi sistemine doğru bir evrimle yaşanmıştır.

Bu değişimde siyasî yapılanmalara temel hedefler çizen siyasî felsefe ve anlayışlardaki farklılaşmaların da önemli bir etkisinin olduğuna dikkat çekmeliyiz. Sosyalizmin başarısızlığıyla “tarihin sonu” ilan edilirken liberalizmin zafer bayrağı göndere dikilmiştir. Bugünün siyaset ve kamu yönetimi anlayışında merkezîyetçilik, devletçilik, her şeyin kamu otoritesi tarafından yerine getirilmesi gibi klasik anlayışların kendilerine yer bulmakta zorlandıkları görülüyor. Değişen anlayış ve felsefeler kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasını kaçınılması imkânsız bir mecburiyet hâline getirmektedir.

Sonuç

Bir toplumun kamu yönetimi sistemi, birbiriyle uyumlu farklı kurum ve işlemlerden oluşmuş bir bütünü ve içinde yer aldığı çevresiyle yoğun etkileşim hâlinde bulunan dinamik bir sistemi ifade etmektedir. Kamu yönetimi sistemi birbiriyle uyumlu pek çok kurum, işlem ve süreçten meydana geldiği gibi toplumun sosyal ve siyasal sistemini oluşturan alt sistemlerden birini meydana getirmekte ve tüm sosyo-politik sistemlerde vazgeçilmez önemli işlevler görmektedir. Sosyal sistem olarak kavramlaştırılan sistematik bütünün uyumlu bir yapısı olan kamu yönetimi sistemi, demokratik toplumlarda siyasal temsil kurullarınca alınmış ve tüm toplum bireylerini bağlayan siyasaları otorite yoluyla uygulama işlevini üstlenen bir yapı olarak öne çıkmaktadır. Bu anlamda kamu yönetimi sistemi bir çevre içerisinde yer almakta olup çevresel faktörlerle dinamik bir ilişki halinde hayatiyetini sürdürmektedir. Etkileşim halinde bulunduğu çevredeki ekolojik, demografik, ekonomik, kültürel ve siyasal kurum, işlem ve süreçlerden sürekli olarak girdi anlamında çeşitli talepler ve destekler almakta ve bunları sistem dahilinde belli işlemlerden geçirerek çıktı anlamında kararlara, kurallara ve hizmetlere dönüştürmektedir.

Genel olarak kamu yönetimi sisteminin çevresinde beşerî, coğrafî, ekonomik, kültürel ve siyasal faktörlerin bulunduğu bu yapılarla dinamik bir etkileşim süreci içerisinde varlığını sürdürdüğü söylenebilir. Çevresel faktörlerle kamu yönetimi aygıtı arasında mevcut dinamik etkileşim, toplumsal değişim veya gelişimin temel kaynağını oluşturduğu gibi toplumsal yapıların gelenekselden moderne veya yeni etkileşim sistemlerine doğru evrilmelerini sağlayan bir hari-

ta sunmaktadır. Etkileşim halinde bulunan çevresel faktörlerde meydana gelen her bir değişiklik veya farklılaşma, kamu yönetimi sistemine yönelik talep ve desteklerde de değişmelere yol açmaktadır. Bu nedenle toplumun beşerî, ekonomik, ekolojik, kültürel veya siyasal çevresinde zaman ve mekan bazında yaşanan farklılaşmalar kamu yönetimi sisteminin de değişmesini zorunlu hâle getirmektedir. Sosyal sistemin demografik, ekonomik, kültürel veya siyasal kurum ve süreçleri zaman içerisinde belli değişiklikler geçirirken bunlarla etkileşim hâlindeki kamu yönetimi sisteminin bundan etkilenmeksizin olduğu gibi status quo'sunu devam ettirmesi ve hiçbir değişikliğe uğramadan varlığını, işlevlerini ve rollerini koruması mümkün gözükmemektedir. Değişen çevresel yapılar kamu yönetimi sistemini de değişime zorlamakta ve yeniden yapılanmasını gündeme getirmektedir. Mevcut toplumsal ilişkilerin küreselleşme, bilgi teknolojisindeki gelişme, ideolojik anlam haritasındaki yeni yönelişler ve benzeri pek çok gelişme nedeniyle toplumsal yapılar yeniden yapılırken kamu yönetimi sistemi de yeni kamu yönetimi anlayışı olarak tanımlanan ilkeler temelinde yeniden yapılanmak zorunda kalmaktadır. Kamu yönetimi sistemi yeniden yapılırken yönetimde açıklık, piyasa mekanizması ve garantör yönetim, adem-i merkeziyetçilik, hizmette yerellik, değişen rasyonellik anlayışı, yönetilenlerin yönetim sürecine katılması gibi temel ilkeler öne çıkmaktadır. (Eryılmaz, 2002: 216-240)

Son üç yüzyılı kamu yönetimini "ıslah" etme veya yeniden yapılandırma tartışmaları ve çabalarıyla geçirmiş olan Türkiye'nin kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması talep ve çabalarını anlaması için öncelikle kamu yönetiminin de içinde yer aldığı sosyal çevrede meydana gelen değişme ve farklılaşmaları iyi anlaması ve bunların kamu yönetimi üzerindeki yönlendirici etkisine dikkat etmesi gerekmektedir. Kamu yönetiminin değişmesi veya reformu karşısına dikilen statüko yanlılarının tarihin ruhuna ve zamanın akışına karşı direnç gösterdiklerini ve çevredeki değişmelere rağmen yönetimin olduğu gibi kalmasına inandıkları gözlenmektedir. Oysa tarihin akışı ve zamanın ruhuna karşı durmak, sadece bu çaba içerisinde olanları tarihin dışına itmekle kalmıyor topluma da zaman kaybettiriyor; bundan dolayı unutmamak gerekir ki tarihi ve zamanı geriye döndürmek asla mümkün değildir.

Türkiye'de kamu yönetimi sisteminin yeniden yapılandırılması aynı zamanda siyasetin ve sosyal sistemin de demokratikleşmesi, en azından demokratik özelemler ve ilkeler temelinde yeniden örgütlenmesi anlamına gelmektedir. Partisiz ve tek parti yönetimi anlayışı ve değerleri temelinde örgütlenmiş kamu yönetiminin, demokratik ilkeler ve evrensel değerlere göre yapılması siyasal otorite yoluyla uygulama işlevi gören kamu yönetiminin daha rasyonel, şeffaf, hızlı, verimli ve katılımcı ilkelere göre işlemlerini sağlamakla kalmayacak, aynı zamanda, etkileşim halinde bulunduğu Türk siyasetinin demokratikleşmesine, sivil ve silahlı bürokrasinin vesayeti altın-

da tutsak konumdaki toplumun önünün açılması ve harekete geçmesine de hizmet edeceği umulmaktadır.

Kaynakça

- Hamza Al, "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı", *Liberal Düşünce*, Sayı: 33, Kış 2004, s. 183-196.
- Davut Dursun, *Siyaset Bilimi*, Beta Yayınları, İstanbul, 2002.
- Davut Dursun, "Siyasal Sistem ve İdare", Ed. Davut Dursun-Hamza Al, *Türkiye'de Yönetim Gelenegi: Kurumlar, Sorunlar ve Yeniden Yapılanma Arayışları*, İlke Yayınları, İstanbul.
- David Easton, "Siyasal Sistemlerin Çözümlemesi Konusunda Bir Yaklaşım", Çev. Feride Acar, Der. Kemâli Saybaşılı, *Siyaset Biliminde Temel Yaklaşımlar*, Doruk Yayınları, İstanbul, 1999.
- Bilâl Eryılmaz, *Bürokrasi ve Siyaset/Bürokratik Devletten Ftkin Yönetime*, Alfa Yayınları, İstanbul, 2002.
- Ersin Kalaycıoğlu, *Çağdaş Siyasal Bilim: Teori Olgun ve Süreçler*, Beta Basım Yayım, Dağıtım, İstanbul, 1984.
- Koçi Bey, *Koçi Bey Risalesi*, Sadeleştiren: Zuhuri Danışman, Milli Eğitim Bakanlığı yayınları: 2126, İstanbul, 1997.
- Jean William Lapierre, *L'Analyse Des Systemes Politiques*, Paris, PUF, 1973.
- William C. Mitchell, "Politika Oluşturulmasının Yapısal Özellikleri", Çev. Feride Acar, *Siyaset Biliminde Temel Yaklaşımlar*, Der. Kemâli Saybaşılı, Doruk Yayınları, İstanbul, 1999, s. 147-171.
- Talcot Parsons, "Systems Analysis: Social Systems", *International Encyclopedia of The Social Sciences*, Vol. 15-16-17, Tah Mecomillan Company-The Free Press, New York, 1972.
- P. A. Sorokin, *Çağdaş Sosyoloji Teorileri*, 1. Cild, 2. Baskı, Çev. M. Münir Raşit Öymen, İstanbul, 1975.
- İlter (ty) Turan, *Siyasal Sistem ve Siyasal Davranış*, Der Yayınları, İstanbul.