T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

YÜKSEK
LİSANS
TEZİ

KAMU HİZMETİ KAPSAMINDA VATANDAŞLIK ANLAYIŞININ DEĞİŞİMİ

YAĞIZ AKSAKALOĞLU

SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

OCAK 2017


GAZİ ÜNİVERSİTESİ
Gazi
1926

KAMU HİZMETİ KAPSAMINDA VATANDAŞLIK ANLAYIŞININ DEĞİŞİMİ

Yağız AKSAKALOĞLU

YÜKSEK LİSANS TEZİ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

OCAK 2017

Yağız AKSAKALOĞLU tarafından hazırlanan "Kamu Hizmeti Kapsamında Vatandaşlık Anlayışının Değişimi" adlı tez çalışması aşağıdaki jüri tarafından OY BİRLİĞİ / OY ÇOKLUĞU ile Gazi Üniversitesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalında Yönetim Bilimleri Bilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Başkan : Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, Gazi Üniversitesi
Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum/onaylamıyorum

Danışman : Doç. Dr. Murat AKÇAKAYA
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, Gazi Üniversitesi
Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum/onaylamıyorum

Üye : Doç. Dr. Hasan YAYLI
Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, Kırıkkale Üniversitesi
Bu tezin, kapsam ve kalite olarak Yüksek Lisans Tezi olduğunu onaylıyorum/onaylamıyorum

Tez Savunma Tarihi: 23/01/2017

Jüri tarafından kabul edilen bu tezin Yüksek Lisans Tezi olması için gerekli şartları yerine getirdiğini onaylıyorum.

Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürü

ETİK BEYAN

Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü 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.

Yağız AKSAKALOĞLU

23.01.2017

KAMU HİZMETİ KAPSAMINDA VATANDAŞLIK ANLAYIŞININ DEĞİŞİMİ

(Yüksek Lisans Tezi)

Yağız AKSAKALOĞLU

GAZİ ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

Ocak 2017

ÖZET

Kamu hizmeti, kamu yönetiminin asli bir unsurudur. Vatandaşlık ise kamu hizmetinin asli bir unsurudur. Vatandaşlığın olmadığı bir durumda kamu hizmetinden bahsedilemez ve benzer şekilde kamu hizmeti sunumunun olmadığı bir toplumda da kamu yönetiminin varlığı bir anlam ifade etmez. Bu nedenle kamu yönetimi, ister bir bilim dalını ister bürokrasiyi işaret etsin, vatandaşlık açısından eksik kaldığında ortaya sağlıklı sonuçların çıkması beklenemez. Çalışmada bu varsayım temel alınarak kamu hizmeti kapsamında vatandaşlık anlayışının değişimi ele alınmaktadır. Nitekim kamu yönetimi disiplininde görülen hızlı değişim, kamu hizmeti sunumunu ve doğal olarak vatandaşlığı doğrudan etkilemektedir. Kamu yönetimi disiplini; Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışı (GKY), Yeni Kamu Yönetimi anlayışı (YKY) ve Yeni Kamu Hizmeti anlayışı (YKH) başta olmak üzere YKY ötesi anlayışlar olarak kabaca üç kısma ayrılarak incelenebilir. GKY'nin kamu yönetiminin geçmişini, YKY'nin kamu yönetiminin bugününü ve YKH başta olmak üzere YKY ötesi anlayışların ise kamu yönetiminin geleceğini işaret ettiği düşünülebilir. Çünkü bu anlayışlar kendi içlerinde birbirinden farklı kamu hizmeti sunum yöntem ve biçimleri barındırmaktadır. Doğal olarak bu anlayışların vatandaşlığa bakış açıları da farklılaşmaktadır. Çalışmada vatandaşlık, kamu hizmeti, GKY, YKY, YKH ve ortaya çıkan yeni anlayışlarla ilgili literatür taraması yapılmakta ve kamu hizmeti kapsamında vatandaşlık anlayışının değişimi teorik bir çerçevede ortaya koyulmaktadır. Bu sayede kamu yönetimi disiplini açısından vatandaşlığın önemi vurgulanmakta ve kamu yönetimi disiplininin geleceği üzerine değerlendirmelerde bulunularak vatandaşlık anlayışının gelecekte kamu yönetimi için rolü, önemi ve değeri tartışılmaktadır. Sonuç olarak; kamu yönetimi disiplininde yeni ortaya çıkan anlayışların hızla ilerlediği, pratik uygulamalarının hayata geçirildiği ve bunun sonucunda kamu yönetimi alanında başarıların kaydedildiği görülmektedir. Bu nedenle "vatandaşlık" merkezinde yükselen yeni anlayışların YKY ötesinde hibritleşme ile ulus-ötesi dönem tartışmalarında vurgulanan çeşitlilik ve farklılığa saygı göstererek kamu yönetiminin geleceğini oluşturacağı öngörülmektedir. Bu noktadan hareketle artık vatandaşlığın hem kavramsal hem de olgusal temelde gelecek kamu yönetimi disiplini için merkezi bir değer teşkil edeceği düşünülmektedir.

Bilim Kodu :
Anahtar Kelimeler : Kamu Hizmeti, Vatandaşlık, Yeni Kamu Hizmeti, Yeni Kamu Yönetimi, Yeni Kamu Yönetimi Ötesi Anlayışlar, Yönetişim
Sayfa Adedi : 119
Tez Danışmanı : Doç. Dr. Murat AKÇAKAYA

CHANGES IN THE PERCEPTION OF CITIZENSHIP WITHIN THE FRAME OF PUBLIC SERVICE

M.S. Thesis

Yağız AKSAKALOĞLU

GAZİ UNIVERSITY

GRADUATE SCHOOL OF EDUCATIONAL SCIENCES

January 2017

ABSTRACT

Public service is an essential element of public administration. As for citizenship is an essential element of public service. In the absence of citizenship public service cannot be mentioned and in a society where there is no public service provision, the existence of public administration will be meaningless as well. For this reason, it cannot be expected that healthy results will emerge when public administration is lacking in terms of citizenship, whether it is a science or bureaucracy. In this context, this study deals with the change of citizenship concept within public service. Indeed rapid changes seen in the discipline directly affects public service provision and naturally citizenship. Public administration discipline can be roughly divided into three parts; Traditional Public Administration (TPA), New Public Management (NPM) and New Public Service (NPS) as well as beyond NPM approaches. It can be considered that TPA is yesterday of the public administration, NPM is today of the public administration and NPS as well as beyond NPM approaches are future of the public administration. Because these approaches have different methods and forms of providing public services within themselves. Naturally, these also differ in their perspective on citizenship. In this study, the literature on citizenship, public service, TPA, NPM and NPS as well as beyond NPM approaches are reviewed and the changes in the perception of citizenship within the frame of public service is revealed in a theoretical framework. This framework emphasizes the importance of citizenship in terms of public administration discipline and discusses the role, importance and value of citizenship in the future for public administration by evaluating the future of the public administration discipline. As a result; the emergence of new approaches in the discipline of public administration has progressed rapidly and the practical applications have been passed on and the achievements in the field of public administration have been recorded. For this reason, it can be predicted that the emerging new approaches in the "citizenship" center with hybridization beyond NPM will create the future of public administration by respecting the diversity and diversity highlighted in the transnational debates. From this point of view, citizenship is now considered to be a central value for the future discipline of public administration on both conceptual and factual basis.

Science Code :
Key Words : Beyond New Public Management Approaches, Citizenship, Governance, New Public Management, New Public Service, Public Service, Traditional Public Administration
Page Number : 119
Supervisor : Doç.Dr. Murat AKÇAKAYA

TEŞEKKÜR

Yüksek lisans tez çalışmamı hazırlamamda tavsiyelerinden ve katkılarından dolayı danışman hocam sayın Doç. Dr. Murat AKÇAKAYA'ya ve Prof. Dr. Mehmet Akif ÖZER'e teşekkür ederim. Ayrıca bugünlere gelmemde emeği geçen başta aileme, ilk öğretmenim Muhterem AYERDEN'e ve mesleğini aşkla icra eden diğer tüm öğretmenlerime ve hocalarıma teşekkürü bir borç bilirim.

İÇİNDEKİLER

Sayfa

ÖZET iv
ABSTRACT v
TEŞEKKÜR vi
İÇİNDEKİLER vii
KISALTMALAR x
1. GİRİŞ 1
2. VATANDAŞLIK VE KAMU HİZMETİ 5
2.1. Vatandaşlık 5
2.1.1. Vatandaşlığın tarihsel gelişimi 6
2.1.1.1. Ulus-devlet öncesi dönemde vatandaşlık 7
2.1.1.2. Ulus-devlet döneminde vatandaşlık 10
2.1.1.3. Ulus-ötesi dönemde vatandaşlık 14
2.1.2. Vatandaşlık modelleri 16
2.1.2.1. Haklar perspektifinden vatandaşlık 17
2.1.2.2. Aktif ve pasif vatandaşlık 18
2.1.2.3. Cumhuriyetçi ve liberal vatandaşlık 19
2.1.3. Vatandaşlık olgusunda değişim 21
2.2. Kamu Hizmeti Kapsamında Vatandaşlık Anlayışı 23
2.2.1. Kamu hizmeti 24
2.2.2. Kamu hizmeti anlayışında değişim ve değişimin yarattığı ikilemler 26
2.2.2.1. Mal ve hizmet ikilemi 28
2.2.2.2. Girdi ve süreç – çıktı odaklı olma ikilemi 29
2.2.2.3. Nicelik – nitelik ikilemi 29
2.2.2.4. Kamu sektörü ve özel sektör ikilemi 30

Sayfa

2.2.2.5. Vatandaş – müşteri ikilemi 32
2.2.3. Kamu hizmeti ve vatandaşlık ilişkisi 33
2.2.3.1. Müşteri – vatandaş odaklı kamu hizmeti 35
2.2.3.1.1. Olumlu görüşler 36
2.2.3.1.2. Olumsuz görüşler 37
2.2.4. Kamu hizmeti kapsamında vatandaşlık anlayışının değerlendirilmesi 39
3. VATANDAŞLIĞIN DÜNÜ VE BUGÜNÜ: GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİNDEN YENİ KAMU YÖNETİMİNE 41
3.1. Vatandaşlığın Dünü: Geleneksel Kamu Yönetimi 41
3.1.1. Geleneksel kamu yönetiminin temeli, amacı ve özellikleri 43
3.1.2. Geleneksel kamu yönetiminde kamu hizmeti 46
3.1.3. Geleneksel kamu yönetiminde vatandaşlık anlayışı 47
3.1.4. Geleneksel kamu yönetiminde vatandaşlık anlayışının değerlendirilmesi 48
3.2. Vatandaşlığın Bugünü: Yeni Kamu Yönetimi 49
3.2.1. Yeni kamu yönetiminin temeli, amacı ve özellikleri 52
3.2.2. Yeni kamu yönetiminde kamu hizmeti 56
3.2.3. Yeni kamu yönetiminde vatandaşlık anlayışı 60
3.2.4. Yeni kamu yönetiminde vatandaşlık anlayışının değerlendirilmesi 64
4. VATANDAŞLIĞIN GELECEĞİ: YENİ KAMU YÖNETİMİ ÖTESİ ANLAYIŞLAR 69
4.1. Yeni Kamu Yönetiminin Eleştirisi 69
4.2. Kamu Hizmetinin Yeniden Dizaynı 72
4.2.1. Yeni kamu hizmeti 72
4.2.2. Yönetişim ve yeni kamu yönetişimi 75
4.2.3. Kamu değeri yönetişimi ve işletmeciliği 80
4.2.4. İşbirlikçi kamu işletmeciliği ve işbirlikçi yönetişim 85
4.2.5. Dijital çağ yönetişimi 88

Sayfa

4.3. Demokrasi Temelinde Gelecek Vatandaşlık Anlayışı 90

5. SONUÇ 97

KAYNAKLAR 105

ÖZGEÇMİŞ 119

KISALTMALAR

Bu çalışmada kullanılmış kısaltmalar, açıklamaları ile birlikte aşağıda sunulmuştur.

Kısaltmalar	Açıklamalar
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
GKY	Geleneksel Kamu Yönetimi
IMF	Uluslararası Para Fonu
TKY	Toplam Kalite Yönetimi
YKH	Yeni Kamu Hizmeti
YKY	Yeni Kamu Yönetimi
YKYH	Yeni Kamu Yönetimi Hareketi

1. GİRİŞ

Kavramsal olarak incelendiğinde vatandaşlığın yüzyıllardır yaşayan bir bakterinin değişik zaman ve koşullarda form değiştirmesi gibi sürekli yaşayan ve değişen bir kavramı işaret ettiği ve bu nedenle tanımlanmasının, incelenmesinin ve değerlendirilmesinin oldukça zor ve karmaşık olduğu görülmektedir. Nitekim ulus-devlet öncesi dönemden ulus-ötesi dönem tartışmalarına, Antik Yunan'dan küresel bir dünyaya ve hatta iki komşu devlet olan Fransa'dan Almanya'ya vatandaşlık çalışmaları incelendiğinde kabuğu aynı fakat içeriği tamamen ya da kısmen farklı birçok sonuçla karşılaşılmaktadır. Bununla birlikte bilim dünyasında vatandaşlık siyasetten sosyolojiye, hukuktan tarihe ve iktisada birçok ana ve alt disiplinlerin dikkatini çekmiş, bunun sonucunda çok çeşitli çalışmalar ortaya çıkmıştır. Kamu yönetimi çalışmalarında ise vatandaşlığın arka planda kaldığı görülmektedir. Bu eksiklik özellikle Türkçe literatürde kendini daha çok göstermektedir.

Kamu hizmeti kavramı da vatandaşlık kadar eskiye dayanmaktadır. Benzer şekilde kamu hizmeti de sunum yöntem ve biçimleri açısından günümüze kadar birçok değişime uğramıştır. Her iki kavram için de değişim sürmektedir. Refah döneminden neo-liberal politikalara kamu hizmeti sunum yöntem ve biçimlerinde görülen değişim de bu durumu kanıtlamaktadır. Kamu hizmeti esasında kamu yönetiminin asli bir unsurudur. Vatandaşlık ise kamu hizmetinin asli bir unsurudur. Bu nedenle vatandaşlığın olmadığı bir durumda kamu hizmetinden bahsedilemez ve benzer şekilde kamu hizmeti sunumunun olmadığı bir toplumda da kamu yönetiminin varlığı bir anlam ifade etmez. Bu nedenle kamu yönetimi, ister bir bilim dalını ister bürokrasiyi işaret etsin, vatandaşlık açısından eksik kaldığında ortaya sağlıklı sonuçların çıkması beklenemez. Çalışmada bu varsayım temel alınarak, vatandaşlığın kamu hizmeti kapsamında değişimi ele alınmaktadır. Nitekim kamu yönetimi disiplininde görülen hızlı değişim, kamu hizmeti sunumunu ve doğal olarak da vatandaşlığı doğrudan etkilemektedir.

Kamu yönetimi disiplininde vatandaşlığın arka planda kalmasıyla; kamu yönetiminin içine düştüğü kimlik krizi, bu disiplinde her geçen gün ortaya çıkan yeni anlayışların birbiriyle karıştırılması ya da bu anlayışların birbirini tekrar etmesi, ortaya çıkan yeni anlayışların evrensel birer reçete olarak sunulması ve siyasetçilerin ve yöneticilerin yeni anlayışların pratiğini kendi vatandaşlarını ya da toplumunu tanımadan uygulamaya geçirmesiyle ortaya çıkan başarısız yönetimler gibi birçok olumsuz sonuç ortaya çıkmıştır. Bu nedenle vatandaşlığın kamu hizmeti kapsamında değişiminin incelenmesi önem kazanmaktadır. Nitekim vatandaşlık kavramında yaşanan değişimleri incelemek, sosyal hareketlerin ve değişimlerin açıklanmasında ve anlaşılmasında etkili bir yöntem olarak

görülmektedir (Evran Topuzkanamış, 2013: 1). Vatandaşlık çalışmaları incelendiğinde, her toplumun vatandaşlarının farklı tarihsel kökleri olduğu görülmekte ve bu durum, hızlı değişim çağında uygulanan farklı kamu hizmeti sunum ve şekillerinin vatandaşlığı öncelemesi hatta merkeze alması gerektiğini vurgulamaktadır. İlgili kamu yönetimi anlayışlarının vatandaşlarla olan uyumu incelenmeden pratiğe aktarılması, belirtildiği üzere birçok olumsuz sonuca neden olabilmektedir. Buna en güzel örnek, YKY uygulamalarının Doğu ve Güney Afrika'da başarısızlıklarla sonuçlanmasıdır. Burada görülen yanlışlıklardan çıkarılan ders ile iyi yönetişim anlayışı ortaya çıkmış ve vatandaş katılımının önemine dikkat çekilmiştir.1

Kamu yönetimi disiplini; Geleneksel Kamu Yönetimi (GKY), Yeni Kamu Yönetimi (YKY) ve Yeni Kamu Hizmeti (YKH) başta olmak üzere YKY ötesi anlayışlar olarak kabaca üç kısma ayrılarak incelenebilir. GKY'nin, kamu yönetiminin geçmişini; YKY'nin kamu yönetiminin bugününü ve YKH başta olmak üzere YKY ötesi anlayışların ise kamu yönetiminin geleceğini işaret ettiği düşünülebilir. Bu anlayışlar kendi içlerinde birbirinden farklı kamu hizmeti sunum yöntem ve biçimleri barındırmaktadır. Doğal olarak bu anlayışların vatandaşlığa bakış açıları da farklılaşmaktadır. Yönetişim anlayışının ise hem YKY hem de YKY ötesi anlayışlarda araçsal olarak kullanıldığı görülmektedir. Günümüzde YKY ötesi anlayışlar olarak Yeni Kamu Hizmeti, Yeni Kamu Yönetişimi, Kamu Değeri Yönetişimi, Kamu Değeri İşletmeciliği, İşbirlikçi Kamu İşletmeciliği, İşbirlikçi Yönetişim ve Dijital Çağ Yönetişimi gibi yeni başlıklar altında birçok alternatif kamu yönetimi anlayışı ortaya çıkmaktadır. Bu noktada, bu yeni anlayışların YKY eleştirisi üzerine kurulan YKH anlayışının çatısı altında toplanabileceği var sayılabilir. Nitekim ortaya çıkan YKY ötesi anlayışlar incelendiğinde, bu yeni görüşlerin de YKY'nin eleştirisi üzerine ya da YKY'nin eksikliklerini kapatmaya yönelik ortaya çıktığı ve vatandaşlık kavramını önceledikleri görülmektedir. Bu nedenle kamu yönetimi disiplini çerçevesinde çalışma; GKY, YKY ve YKH başta olmak üzere diğer YKY ötesi anlayışları esas almaktadır. Vatandaşlığın kamu hizmeti kapsamında dünü GKY içerisinde, bugünü YKY içerisinde ve geleceği YKY ötesi anlayışlar çerçevesinde değerlendirilmeye çalışılmaktadır. Bu sayede vatandaşlığın kamu hizmeti kapsamında değişimi ortaya koyulmakta, kamu yönetimi disiplini açısından vatandaşlığın önemi

[1] Örneğin Doğu ve Güney Afrika bölgesinde yerelleşme politikaları sonucunda ortaya çıkan başarısız sonuçlara, yerelleşme sürecinde kurumsal ve politik boşlukların sebep olduğu düşünülmektedir. Bu nedenle oluşturulacak kamu politikalarında mutlaka ortaklıkların özendirilmesi, yerel çıkar gruplarının katılımının sağlanması, yolsuzluğa karşı politikaların ve stratejilerin ortaya koyulması ve halka karşı hesap verebilir ve ilgili bir yönetişim anlayışıyla hareket etmek gerekmektedir (Matovu, 2002: 126).

vurgulanmakta, kamu yönetimi disiplinin geleceği üzerine değerlendirmelerde bulunularak vatandaşlık anlayışının gelecekte kamu yönetimi için rolü, önemi ve değeri tartışılmaktadır.

Esasında bu çalışmada şu sorular üzerine odaklanılmaktadır:

- Kamu hizmeti kapsamında vatandaşlık anlayışı ne ifade ediyor?
- Kamu hizmeti alanındaki değişimler vatandaşlık anlayışını nasıl etkiliyor?
- Vatandaşlığın kamu hizmeti kapsamında değişimi nereye doğru gidiyor?
- Günümüzde hakim paradigma olarak görülen YKY'de vatandaşlık nasıl görülüyor? GKY'deki vatandaşlık anlayışından farkları, olumlu ve olumsuz bulunan özellikleri nelerdir?
- YKY ötesi anlayışlar, nasıl bir kamu hizmeti ve vatandaşlık anlayışı öngörüyor?
- Vatandaşlığın kamu hizmeti kapsamında geleceği ne olacak?

Bu sorular temelinde şekillenen çalışmada; vatandaşlık, kamu hizmeti, GKY, YKY, YKH ve ortaya çıkan yeni anlayışlarla ilgili literatür taraması yapılmakta ve çalışmanın sorularına teorik bir çerçevede cevaplar aranmaktadır.

Çalışmanın birinci bölümünde vatandaşlık ve kamu hizmeti kavramlarına ve bu kavramların birbiriyle ilişkisine odaklanılmaktadır. Bölüm içerisinde öncelikle vatandaşlık kavramı ele alınmakta ve vatandaşlığın tarihsel gelişimi ulus-devlet öncesi, ulus-devlet ve ulus-devlet ötesi dönem içerisinde incelenmektedir. Bu sayede vatandaşlık kavramının ilk ortaya çıkışından günümüzdeki vatandaşlık tartışmalarına kadar genel bir bilgilendirme yapılmaktadır. Sonrasında vatandaşlığa dair çeşitli modellerden yararlanılmaktadır. İlk olarak, haklar perspektifinden vatandaşlık ele alınarak vatandaşlığın sivil, siyasal ve sosyal haklar kısmı; ikinci olarak, aktif ve pasif vatandaşlık temelinde vatandaşlığın katılım boyutu ve son olarak cumhuriyetçi ve liberal vatandaşlık içerisinde vatandaşlığa dair farklı ideolojilerin bakış açıları açıklanmaktadır. Bu modeller incelenerek vatandaşlığın hem temeli hem de değişimi kısaca vurgulanmış olmaktadır. Daha sonrasında vatandaşlık olgusundaki değişim genel olarak ele alınmaktadır. Bölüm içerisinde ikinci olarak kamu hizmeti kavramına odaklanılmaktadır. Kamu hizmeti hakkında genel bir bilgilendirme yapıldıktan sonra kamu hizmetinde değişime ve bu değişimin yarattığı sorunlara değinilmektedir. Bu sorunların başında YKY ile değişen kamu hizmeti sunumu anlayışının yarattığı mal ve hizmet, girdi-süreç ve çıktı odaklılık, nicelik ve nitelik, kamu ve özel sektör ve son olarak vatandaş ve müşteri ikilemleri bulunmaktadır. Bu sorunlar incelendikten sonra kamu hizmeti ve

vatandaşlık ilişkisine odaklanılmakta, "müşteri-vatandaş odaklı kamu hizmeti anlayışı" olumlu ve olumsuz yönleriyle ele alınmaktadır. Son olarak vatandaşlığın kamu hizmeti kapsamında nasıl değerlendirilebileceği üzerine tartışılmaktadır. Bu sayede vatandaşlığın kamu hizmeti kapsamında değişimi konusuna geçilmeden önce vatandaşlığın hâlihazırda kamu hizmeti kapsamındaki bugününe dikkat çekilmekte ve vatandaşlığın kamu yönetimi disiplinindeki değişimini açıklamakta kullanılacak yöntemler, kavramlar, modeller ve sorun alanları açıklanmış olmaktadır.

Çalışmanın ikinci bölümünde vatandaşlığın kamu hizmeti kapsamında dününe ve bugününe odaklanılarak yaşanan değişim açıklanmaktadır. Öncelikli olarak GKY ele alınmakta, GKY'nin temeli, amacı ve özellikleri açıklanmaktadır. Ardından GKY'de nasıl bir kamu hizmeti ve vatandaşlık anlayışı öngörüldüğü tartışılmakta ve son olarak GKY'de vatandaşlık anlayışının değerlendirilmesi yapılmaktadır. İkinci olarak YKY ele alınmakta, YKY'nin temeli, amacı ve özellikleri açıklanmaktadır. Ardından YKY'de nasıl bir kamu hizmeti ve vatandaşlık öngörüldüğü tartışılmakta ve son olarak, YKY'de de vatandaşlık anlayışının değerlendirilmesi yapılarak GKY'den YKY'ye kamu hizmeti ve vatandaşlık anlayışında yaşanan değişim ortaya koyulmaktadır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde ise ilk olarak YKY eleştirilerine odaklanılmaktadır. Ardından kamu hizmetinin yeniden dizaynı olarak ilk YKY ötesi anlayışların üst çatısı olabilecek Yeni Kamu Hizmeti (YKH) ele alınmakta ve devamında Yönetişim, Yeni Kamu Yönetişimi, Kamu Değeri Yönetişimi, Kamu Değeri İşletmeciliği, İşbirlikçi Kamu İşletmeciliği, İşbirlikçi Yönetişim ve Dijital Çağ Yönetişimi anlayışlarının temel savunularına yer verilmektedir. Sonrasında demokrasi temelinde gelecek vatandaşlık anlayışı, bu yeni anlayışlar çerçevesinde tartışılmaktadır. Bu sayede vatandaşlığın kamu hizmeti kapsamında geleceği sorgulanmaktadır.

Görüldüğü üzere vatandaşlığın kamu hizmeti kapsamında derinlemesine ve bir bütün içerisinde incelenmesine ihtiyaç duyulmaktadır. Bu nedenle çalışma, vatandaşlığın kamu hizmeti kapsamındaki değişimine odaklanmaktadır. Bu sayede, ilgili kamu yönetimi anlayışlarının vatandaşlık anlayışları olumlu ve olumsuz yönleriyle ortaya koyulmaya çalışılmakta; vatandaşlığın geçirdiği değişim ve dönüşüme dikkat çekilerek kamu hizmetinin bütün bir toplum için önemine dikkat çekilmekte ve vatandaşlık ile kamu hizmetinin birbirinden ayrı düşünülemeyeceği vurgulanmaktadır. Sonuçta gelecek kamu yönetimi anlayışı için vatandaşlığın merkezi bir değer olacağı öngörülmektedir.

2. VATANDAŞLIK ve KAMU HİZMETİ

2.1. Vatandaşlık

Vatandaşlık kavramsal açıdan incelendiğinde taşıdığı anlamın günümüze kadar birçok değişime uğradığı görülmektedir. Bu durum, vatandaşlığı tanımlanması zor bir kavram haline getirmektedir. Günümüzde ise vatandaşlığın açıklanmasına dair birçok yaklaşımın ortaya çıkması, hem bu kavramın önemini hem de bu kavramın açıklanmasının zorluğunu işaret etmektedir. Aile, işletme, mahalle ve dünya vatandaşlığı gibi çeşitliliğin yanı sıra haklar ve sorumluluklar açısından farklı değerlendirmeler vatandaşlık kavramından ne anlamamız gerektiğine dair üzerinde fikir birliği olan bir tanım sunamamaktadır (Leca, 1986/1998: 16). Vatandaşlığın tanımlanmasında farklı ideolojiler arasında yaşanan mücadele sonucunda bu kavramın tarafsız bir şekilde açıklanmasının engellenmesi (Smith, 1995: 190), çeşitli ülke örneklerinde vatandaşlığın farklı anlamlar kazanması,[2] literatürde vatandaşlığın ulusal kimlik (milliyet), evraklar, haklar ve görev ve sorumluluklar temelinde dört farklı şekilde kullanılması (Kadıoğlu, 2012a: 21) ve bir kavram, olgu ya da bir kurum olarak ele alınması (Brubaker, 1992/2009: 41) vatandaşlığın hem kavramsal olarak açıklanmasının hem de incelenmesinin zorluğunu göstermektedir.

Vatandaşlık tanımlanması zor bir kavram olsa da literatürde birçok vatandaşlık tanımı bulunmaktadır. Örneğin;

- Bir kurum olarak vatandaşlık, devlet içerisinde "kapsayıcı" ve dışarıya karşı "dışlayıcı" bir araçtır. Vatandaşlar ile yabancılar arasındaki ayrımı belirtmektedir (Brubaker, 1992/2009: 42).
- Vatandaşlık, herkesin siyasal sorumluluğuna dikkat çekmekte ve toplumsal yaşamı gerekli kılmaktadır (Touraine, 1994/2015: 104).
- Vatandaşlık, bireyin bir birey ya da grupla değil, doğrudan devlet fikriyle arasındaki bağdır (Heater, 2004/2007: 10).
- Ulus-devlet içerisinde vatandaşlık; bireyin haklarını, görevlerini, ayrıcalıklarını, yükümlülüklerini, özgürlüklerini ve sorumluluklarını ifade etmektedir (Vigoda-Gadot ve Cohen, 2004: 3).

[2] Örneğin vatandaşlık Fransa'da siyasi ve toprağa dayalıyken, Almanya'da etnik temelli bir anlam içerebilmektedir (Özkırımlı ve Kaya, 2009: 12).

- Vatandaşlık, otoriter sistemlerde bireyin siyasal topluma aidiyetini ve buna bağlı görevlerini; demokratik sistemlerde ise bireyin özgürce yaşamasını ve yönetime katılmasını sağlayan haklar ve yükümlülükler bütününü işaret etmektedir (Eker, 2016: 35).

Bu çalışmada vatandaşlık bir ideal olarak değil, gerçekte var olan durumu ortaya koymak ve kamu hizmeti kapsamında değişime dikkat çekmek için bir kavram içerisine hapsedilmeden bir anlayış olarak ele alınmaktadır. Herkes vatandaşlığın ne anlama geldiğini bilse de kavramsallaştırmanın zorluğuyla kimsenin vatandaşlığı tanımlayamaması noktasında (Bouineau, 1996/1998: 109), vatandaşlığa kavramsal bir açıdan yaklaşmak yerine onu bir anlayış olarak geniş bir çerçevede ele almak daha yerindedir. Nitekim Antik Yunan'dan günümüze vatandaşlığın "erdemli olmak" özelliği ile kapitalizmin yükselişiyle gelişen haklar ve görevler temelinde bir "olgusal" niteliği bulunmaktadır (Üstel, 1999: 51).

Çalışmada vatandaşlığın tarihsel gelişimi sunularak üzerinde görüş birliği bulunmayan bu kavramın daha anlaşılır olabileceği düşünülmektedir. Bu nedenle çalışmanın devamında vatandaşlığın tarihsel gelişimi hususunda genel bir bilgilendirme yapılmaktadır. Bu sayede vatandaşlığın ilk ortaya çıkışı, tarih içerisinde kazandığı farklı anlamlar ve günümüzdeki durumu hakkında bir fikir edinilebilmektedir.

2.1.1. Vatandaşlığın tarihsel gelişimi

Bu bölüm içerisinde ulus-devlet temel alınarak, vatandaşlığın ortaya çıkışı ve gelişimi "ulus-devlet öncesi dönem", "ulus-devlet dönemi" ve "ulus-devlet ötesi dönem" olarak ele alınmaktadır. Esas itibariyle çalışmada modern vatandaşlık ve kamu hizmeti ilişkisine odaklanılacağı için ulus-devlet döneminde modern vatandaşlık üzerinde daha fazla durulmaktadır. Nitekim modern dönemin sonunda vatandaşlık tam manasıyla ortaya çıkmıştır (Bouineau, 1996/1998: 109). Ulus-devlet içerisindeki vatandaşlığın daha net anlaşılması açısından ulus-devlet öncesi dönemde vatandaşlığın ilk olarak nasıl ortaya çıktığını anlamak ve ulus-ötesi dönem tartışmaları içerisinde vatandaşlığın nasıl değişime uğradığını görmek, ulus-devlet içerisindeki modern vatandaşlık konusuna hâkim olunmasını sağlamaktadır.

Kadıoğlu'nun (2012: 11) sunuşunda vatandaşlığın tarihsel gelişimi ana noktalarıyla iyi bir özet içerdiğinden, vatandaşlık olgusundaki gelişimin ve değişimin daha iyi anlaşılması için öncelikle bu özetin paylaşılmasında yarar görülmektedir:

> "Antik Yunan'da vatandaşlık erdemli olmak ile ilintili bir olguydu. Vatandaş olmak herkesin harcında yoktu. Vatandaş olmak, topluma karşı yüklenilen vazifelere işaret ediyordu ve bu vazifeleri idrak etmemiş olanlara idiot, yani "budala" deniliyordu. Aristo'nun iyi insan ile iyi vatandaş arasında kurduğu sıkı bağ, birey ile devlet arasında bir çatışma olmadığını göstermek için, sivil toplumun gelişmesinin de önünde bir engel oluşturmaktaydı. Modern toplumlarda iyi insan ile iyi vatandaş olmak arasındaki bağ, ulusal kimlik ile harmanlandı. Bunun sonucunda iyi insan olmak ile ulusal çıkarlara ve bayrak, marş, ant gibi ulusal simgelere saygı duymak arasında sıkı bir ilişki kuruldu. Geç modern toplumlarda demokratikleşme sürecinin en önemli aşaması, iyi insan olmak ile iyi vatandaş olmak ve ulusal kimliğe sahip çıkmak arasındaki sıkı ilişkinin sorgulanmaya başlaması oldu. Bu durum, ulusal sınırlar içinde yaşayan azınlıkların ulusal kimlik içinde eritilen kimliklerini de daha fazla görünür hale getirdi."

2.1.1.1. Ulus-devlet öncesi dönemde vatandaşlık

Vatandaş kavramı ilk olarak "cite" den türemiş ve bir kentte oturan kişiyi işaret etmiştir. Nitekim vatandaşlık, kentin kurulmasıyla eş zamanlı olarak ortaya çıkmıştır (Bouineau, 1996/1998: 109). Vatandaşlık, üyelerinin birbirlerini tanıma fırsatı bularak doğru seçimlerin gerçekleştirilebildiği Antik Yunanistan'ın küçük kent devletlerinde doğmuştur. Bu dönem içerisinde nüfusun ihtiyaçlarını karşılamak ve denetlenmesini sağlamak adına vatandaşların sayı bakımından ne çok fazla ne de çok az olmaması gerektiği düşünülmüştür (Aristoteles, 2015: 228). Antik Çağ'da vatandaşlık, esasında hukuksal olarak nitelendirilmiş ve siyasal haklar kazandıran bir aidiyet biçimi olarak algılanmıştır (Bouineau, 1996/1998: 110). Fakat bu dönemde vatandaşlık her ne kadar siyasal özgürlüğü vurgulasa da bu durum, sadece ayrıcalıkları olan bir vatandaş grubu için geçerli olmuştur (Kartal, 2010: 12).

Ulus-devletler oluşmadan önce vatandaşlığın ilk ortaya çıkışı Sparta'da görülmektedir. Sparta'da vatandaşlığın ortaya çıkışı "helot ve Spartiat" arasındaki ayrımdan kaynaklanmıştır. Mesenyalıları yenerek topraklarını genişleten Sparta, bu topraktaki insanları köleliğe benzer bir konuma koymuş ve böylece "helot" oluşmuştur. Diğer yandan, yeni oluşan helotların özgürlüklerini kaybetmeleri nedeniyle buna itiraz edecekleri düşünüldüğünden, bunları sürekli denetime tabi tutacak bir askeri sınıf "Spartiatlar" ortaya çıkmıştır (Heater, 2004/2007: 16-17). Görevleri; devleti korumak ve yönetmek olmuştur (Heater, 2004/2007: 19). Köleler, çevre bölgeler dışında ve dağlık alanda yaşayanlar ve on sekiz yaş altındaki erkekler ise vatandaş sayılmamıştır (Bouineau, 1996/1998: 110). Bu dönemde "Lykurgos Anayasası" ile vatandaşlığın değişmez ilkeleri ortaya koyulmuş ve "Spartiat tarzı vatandaşlık" vatandaşlar arasında "eşitliği", "görev bilincini", "siyasal işlere katılımı" ve "savunmaya hazır olmayı" vurgulamıştır (Heater, 2004/2007: 26).

Ayrıca Platon ve Aristoteles, Sparta Anayasası ve yaşam biçimleri üzerine ayrıntılı çalışmalar yürütmüş ve buradaki vatandaşlığı kendi yorumlarıyla değerlendirmişlerdir (Heater, 2004/2007: 26-27). Platon, Spartalı vatandaşların disiplinli ve sade bir yaşantıya sahip olmaları ve gerekirse kentleri için canlarını verecek kadar fedakâr olmaları nedeniyle Spartiat tarzı vatandaşlığa hayranlık duymuştur (Heater, 2004/2007: 27). Fakat Platon'un vatandaşlık düşüncesinde Sparta'nın aksine vatandaşlar eşit değildir. Yoksul vatandaşların siyasal işlere katılımı sınırlı tutulmuştur (Heater, 2004/2007: 28). Platon'da vatandaşlık için gerekli erdemler, yine Sparta'nın aksine, savaşta başarı kazanmaya değil, vatandaşlar arasındaki uyuma odaklıdır (Heater, 2004/2007: 29). Aristoteles de hocası Platon gibi Spartalıların militarizminden hoşlanmamış, fakat onların kamu eğitimi sistemine hayran kalmıştır (Heater, 2004/2007: 29). Ayrıca Spartalıların komünist yönlerini eleştiren Aristoteles (2015: 76), Sparta'da erkek çocukların artması ve devamında toprağın buna göre paylaşımıyla halkın fakirleştiğini tespit etmiştir.

Aristoteles, devleti vatandaşların bir toplamı olarak görmekte ve bu nedenle çalışmasına vatandaşlığı sorgulayarak başlamaktadır. Ona göre vatandaşın kim olduğu ve bir insanın vatandaş olabilmesi için gerekli şeyler üzerinde bir fikir birliği söz konusu değildir (Aristoteles, 2015: 89). Aristoteles'in vatandaşlık için net ve kesin bir tanım yapmayı engelleyen diğer faktörleri açıklaması, hâlihazırda günümüz modern vatandaşlığın sınırlarını çizmekteki zorlukları da içermesi nedeniyle değer kazanmaktadır. Bu durum, Aristoteles'in tespitinin günümüzde dahi değerinden bir şey kaybetmediğini göstermektedir (Brubaker, 1992/2009: 17). Aristoteles, insanı doğası gereği bir politik hayvan olarak tanımlarken, buna dâhil olmayanı da sadece konuşamayan bir hayvan ya da kendi kendine yetebilen bir Tanrı olabileceğini öne sürmüştür (Aristoteles, 2015: 26-27). Aristoteles'in düşüncelerinde vatandaşlığın temeli "katılım" olarak görülmekte fakat katılım da "siyasal ve hukuki" olarak ikiye ayrılmaktadır. Buna göre vatandaş tartışarak yasalara şekil vermeli (siyasal) ve kararlar alarak bu yasaları uygulamaya (hukuki) geçirmelidir (Heater, 2004/2007: 33). Bununla birlikte Aristoteles'te vatandaşlık erdemleri olarak; "ölçülülük, özdenetim, adalet, vatanseverlik, cesaret, akıl ve sağduyu" vurgulanmaktadır (Heater, 2004/2007: 34).

Bu dönem içerisinde eşitlik ideali, özgürlüğe atfedilen önem ve katılım inancı Atina demokrasinin temellerini oluşturmuştur (Heater, 2004/2007: 41). "Demokratik vatandaşlık" için vatandaşlar özgürlüklerini pozitif şekilde kullanmalı, tartışmalara katılmalı ve yönetimde

görev sahibi olmak için istekli olmadırlar. Nitekim katılım sayesinde özgürlük ve eşitlik arasındaki bağ kurulmaktadır (Heater, 2004/2007: 42). Bu noktada, Atina döneminde demokrasinin dayandığı temellerin sadece vatandaş olanlar için geçerli olduğu hatırlatılmalıdır (Heater, 2004/2007: 43). Vatandaşlığın bu "dışlayıcı" niteliği, vatandaşlığa değer kazandırmıştır (Kartal, 2010a: 17). Nitekim köleler, kadınlar ve yerleşik yabancılar vatandaş sayılmamıştır (Bouineau, 1996/1998: 110). Bu nedenle, antik dönemin kamusal ruhunu ve katılımcı anlayışını olması gerekenden daha iyi göstermeye çalışan görüşlere şüphe ile yaklaşmakta fayda vardır (Kartal, 2010: 17). Çünkü antik dönemdeki bir vatandaş, bugünkü anlamı içerisinde bir hak sahibi olmaktan uzaktır (Brett, 2007/2011: 116). Buna rağmen vatandaşlık kavramının ilk olarak Yunanlılara bağlı olarak ortaya çıktığı genel olarak kabul edilmektedir.

Sonuç olarak bu dönemde, "zoon politikon" olmanın etkisiyle "katılımcı aktif vatandaşlık" fikri gelişmiş ve vatandaşlık içerisinde hem katılım hem de statü öne çıkmıştır (Üstel, 1999: 53). Bu dönemde profesyonel yöneticiler ve siyasetçiler yerine, işi bilmeyen vatandaşlar yönetim görevini kurayla üstlenmiştir (Heater, 2004/2007: 47). Atina'daki vatandaşlık modelinin küçük bir topluluk içerisinde ortaya çıkması (Heater, 2004/2007: 48), doğal olarak bu durumu kolaylaştırmıştır.

Roma vatandaşlığı ise kölelere vatandaşlık olanağı sunması, imparatorluk olduğu dönemde[3] en uç sınırlarına varıncaya kadar bireylere ve topluluklara vatandaşlık vermesi nedeniyle kazandığı esneklikle Yunan vatandaşlığından ayrılmaktadır (Heater, 2004/2007: 49). Roma'da ilk olarak soy zinciriyle vatandaş olunmuş fakat ilerleyen süreçte evlat edinme ve çeşitli bireysel önlemlerle çok sayıda yabancının da vatandaş olmasının önü açılmıştır (Bouineau, 1996/1998: 110). Roma vatandaşlığının bu "kapsayıcı" özelliğinin oluşumunda, Stoacıların "insanlığın evrensel kardeşliği" gibi fikirleri ve Romalıların yayılmacı bir politika izlemeleri etkili olmuştur (Kartal, 2010: 18). Nitekim Roma vatandaşlığını etkileyen "Stoacılar", bireyin erdemli bir siyasal varlık olmasının yanı sıra hem devlete hem de evrensel doğa yasasına bağlı kalması gerektiği düşüncesini savunmuştur (Heater, 2004/2007: 61). Ayrıca Roma vatandaşlığı bir "görevler ve haklar modelini" yansıtmakla beraber, görevler ve haklar bir "denge" içerisinde

[3] Aristoteles'in öğrencisi olan İskender'in, hocasının kent devleti anlayışını temel alan siyaset görüşünü düşünsel olarak reddettiği de kurduğu büyük imparatorluk ile anlaşılmaktadır (Aristoteles, 2014: vii).

tutulmuştur (Heater, 2004/2007: 51-52). Sonuçta Roma'da vatandaşlık salt bir statüyü içermiş ve hukuksal bir statüyü vurgulamıştır (Üstel, 1999: 67).

Ortaçağda vatandaşlık ise Hristiyanlığın otoritesiyle, Greko-Romen klasik vatandaşlıkla ve son olarak kent veya kasabayla ilişkili olmak üzere üç yönüyle ön plana çıkmıştır (Heater, 2004/2007: 67). Hristiyanlık, fani dünyanın bozukluğuna vurgu yapmış ve bu vurgu Aziz Augustine'de açıkça görülmüştür. Ona göre iyi insan olmak kamu görevlerine katılımdan değil, ibadet etmekten geçmekteydi. Fakat Aquinumlu Aziz Thomas ile birlikte Hristiyanlık ve vatandaşlık arasında ortak bir bağ aranmıştır. Aziz Thomas, tıpkı Aristoteles gibi iyi bir insan olunmasa da iyi bir vatandaş olunabileceği görüşünü savunmuştur. Bu sayede ilk başta Hristiyanlık öğretisinde bulunmayan "klasik vatandaşlık" yeniden önem kazanabilmiştir (Heater, 2004/2007: 70-71).

Sonuç olarak ulus-devlet öncesi dönemde zamanla Roma İmparatorluğu ve imparatorluğun dini – siyasi lortlarından kendini kurtaran İtalyan kasabaları, komünler oluşturmuş ve her biri farklı kurallar içerisinde kendilerini yönetmeye başlamışlardır (Heater, 2004/2007: 79). Nitekim yönetimde vatandaşların etkili olmasıyla kralların otoritesi sarsılmış (Eker, 2016: 36), sivil haklar ve kısmen siyasal haklar ortaçağ kentlerinde yaşayan burjuvazilerin feodallere karşı verdiği mücadele neticesinde ortaya çıkmıştır (Bottomore, 1992/2006: 77).

2.1.1.2. Ulus-devlet döneminde vatandaşlık

İnsanlık tarihi için "on dokuzuncu yüzyıl", yirminci yüzyılın toplum sistemlerini oluşturan, bilimsel ve düşünsel alt yapısını hazırlayan, üretim tarzlarını ve ideolojik hareketlerini biçimlendiren bir dönem olarak, tüm toplumları ve dünyanın yapısını kökten dönüştüren bir yüzyıl olmuştur (Kızılçelik, 2002: 9-10). On dokuzuncu yüzyılın önemi "21. yüzyılda dünya hâlâ, 19. yüzyıldaki gibi dönmektedir" (Kızılçelik, 2002: 7) ifadesinde açıkça ortaya koyulmaktadır. Nitekim 19. yüzyıl ulus devletlerin ve milliyetçiliklerin ortaya çıktığı bir dönemdir. Bu dönem, refah devleti anlayışıyla birlikte modern kamu yönetimine de gebe olmuştur. Ayrıca vatandaşlığın altın çağı hiç kuşkusuz ulus-devletin gelişimiyle eş zamanlı yaşanmıştır. Her ne kadar vatandaşlık Antik Yunan döneminde ortaya çıkmışsa da tam manasıyla ortaya çıkışı 18. ve 19. yüzyıllarda gerçekleşmiş ve 2. Dünya Savaşı'ndan sonra refah devleti anlayışı içerisinde gelişmiştir (Wagner, 2004: 278).

Fransız Devrimi'yle başlayan süreç, vatandaşlığı bir yandan siyasal ve medeni (sivil) haklar temelinde genişletmiş; diğer bir yandan ise ulus-devletin sınırları içerisine hapsederek ulusla özdeşleştirmiştir (Üstel, 1999: 54). Modern ulus-devletlerde vatandaşlık, toplumsal kapanmanın güçlü bir aracı olarak idari yapıda ve siyasi kültürde başat öneme sahip olmuştur (Brubaker, 1992/2009: 54). Nitekim vatandaşlık, aynı uygarlığı oluşturan bireyler arasında "sosyal aidiyet ve sadakat hissi" uyandırarak bireylerin ulusal aidiyetlerini güçlendirmiştir (Marshall, 1950/2006: 28).

Amerikan ve Fransız Devrimiyle milliyetçilik düşüncesinin geliştiği, "ulusal" kahramanların, edebiyatların, folklorların ve ulusal marşların ortaya çıktığı görülmektedir (Toffler, 1981: 120). Bu noktada sanayi devrimiyle birlikte birleştirilmiş bir siyasal ve ekonomik sistemin modern ulusun oluşmasında etkili olduğu (Toffler, 1981: 120-121) belirtilmelidir. Milliyetçilik ile vatandaşlığın birlikte yükselişinde milliyetçiliğin şu iki özelliğine dikkat çekmek gerekmektedir (Leca, 1995/1998a: 16); birincisi, milliyetçilik egemenlik mücadelesinin bir aracı olarak verili bir "kültür" üzerinden ilerlediğinde "dışlayıcı ve bütüncü" bir yön oluşturmaktadır. İkincisi, milliyetçilik ulus-devleti oluşturan "irade" üzerinden vatandaşlığı meşrulaştırdığında, "bireyci ve dâhil edici" bir yön kazanmaktadır. Nitekim her ulus-devlet kendi güç ve otoritesi bağlamında kendisine uyumlu bir "vatandaş" ve "yabancı" tanımlayarak hareket etmiştir (Üstel, 1999: 56).

Ulusal kimlik veya milliyet temelinde vatandaşlığın kökleri Fransız Devrimi'ne kadar uzanmaktadır (Kadıoğlu, 2012a: 22). Bu dönemde vatandaşlık, ulusal bir bilince dönüşmüş ve ulus-devlet üyeliğine dair bir olgu haline gelmiştir (Kadıoğlu, 2012a: 23). "Siyasal ile dinsel olanın ayrılması ilkesi, modern toplumlarda, toplumsal bağın artık dine, hanedana ya da imparatorluğa değgin olmadığını, bunun yerine siyasal, yani şu ana kadarki durumda ulusal olduğu temel gerçeğini temsil eder." (Schnapper, 1998: 149). Bu evrede, vatandaşların çalışma imkânları, sosyal güvenliği, refahı, eğitim ve sağlık düzeyi yükseltilerek ortak bir ulusal çıkar algısı yaratılmaya çalışılmıştır (Al, 2007: 34).

Doğal olarak günümüz ulus-devletlerinin ortaya çıkışı bir anda gerçekleşmemiştir. Nitekim 16. yüzyılın başlarından itibaren, her ne kadar dil ve etnik açıdan farklılıklar barındırsalar da İngiltere, Fransa, İspanya, İsveç ve Polonya ulus devlet diye tabir edilen güçlü devletleri temsil etmeye başlamıştır. Fakat bu dönemde devletler, klasik anlayışın tersine, vatandaşlar ve yöneticilerden oluşan bir bütünü değil, bizzat devletin başında bulunan kralla bütünleşmiştir

(Heater, 2004/2007: 90). Ulusal sınırlar içerisinde devletlerin sermaye ile olan ilişkileri, yeni bir siyasal bütünlükle beraber vatandaşlık modelini sınırlar içerisinde "kapsayıcı", sınırlar dışında "dışlayıcı" bir pratik olarak ortaya çıkarmıştır (Kartal, 2010: 29).

17. yüzyılla birlikte İngiltere ve Amerika'daki kolonilerde vatandaşlığa farklı bir bakış açısı gelişmiştir. Bu dönemde haklardan söz edilmeye başlanmış ve "cumhuriyetçi – liberal" olmak üzere iki düşünce tarzı oluşmuştur (Heater, 2004/2007: 101). İlk olarak İngiltere'de monarşiye karşı verilen savaşta, medeni haklar gelişerek kral – tebaa ilişkisi devlet – vatandaş ilişkisine doğru değişmeye başlamıştır (Kartal, 2010: 30). Örneğin; İngilizlerin en önemli siyaset kuramcılarından sayılan Thomas Hobbes, monarşi karşıtı düşüncelere karşı çıkmış, mutlak egemenliği savunmuş ve özetle yasaya itaat edildiği müddetçe irade bastırılsa da bu durumun özgürlüğe engel olmadığını belirtmiştir (Skinner, 2007/2011: 8-9). Locke ise bu durumun özgürlüğe karşı olduğunu belirtmiş (Locke, 2012: 143-144), "Bir Hırsız Haneme tecavüz etseydi ve boğazıma dayadığı bir hançerle Servetimi ona aktarmam için Alacak Senetleri imzalatsaydı bu ona herhangi bir hak verecek miydi? Bu Hak sadece, beni İtaate zorlayan haksız bir Fetihçinin, Kılıcıyla sahip olduğu türdeki bir Haktır." (Locke, 2012: 116-117) diyerek bu duruma karşı gelmiştir. Bu noktada mülkiyet ve vatandaşlık ilişkisine dikkat çekilmelidir. Mülkü olan birinin olmayana göre rüşvete karşı daha dirençli olacağı fikri nedeniyle, Aristo'dan beri bu ilişki vatandaşlık tartışmalarının merkezinde olmuştur (Kartal, 2010: 32).

Amerikan devriminde ise Machiavelli'in cumhuriyetçi vatandaş fikirleriyle Locke'un haklar üzerindeki fikirleri etkili olmuştur (Heater, 2004/2007: 113). Ayrıca Adam Smith'in "Ulusların Zenginliği" yapıtında savunduğu toprak egemenliğine dayanan devletlerarasındaki merkantilist ayrımcılığa karşı serbest mübadele anlayışı, Amerikalı ayaklanmacıları etkilemiş ve Birleşik Devletlerin bağımsızlığı 1782 yılında Londra tarafından tanınmıştır (Santamaria, 1995/1998: 22). Devrimi kısaca özetlersek (Kartal, 2010: 35); Amerika'daki koloniler, "temsil olmadan vergilendirme olmaz" düşüncesine dayanarak, İngiltere hükümetinin yeni vergiler koymasını reddetmiş, kendi anayasa ve haklar bildirgelerini yayınlamış ve böylece İngiliz tebaasından Amerikan vatandaşına bir geçiş söz konusu olmuştur.

Fransa'da ise ulus-devletin ortaya çıkışı, yüzyıllar süren bir devletleşme süreci ve gelişen ulus bilincinin bir sonucu olarak görülmektedir (Brubaker, 1992/2009: 25-26). Devrim sonucunda ulus-devlet, vatandaşlık ve vatandaşlığın ideolojisi ortaya çıkmıştır (Brubaker, 1992/2009: 59). Fransız devrimiyle birlikte; vatandaşlık resmi olarak sınırlandırılmış, hak ve yükümlülükler

eşitlenmiş, siyasal haklar kurumsallaştırılmış, vatandaşlar ile yabancılar arasındaki yasal ayrım hem ideolojik hem rasyonel olarak ortaya koyulmuş, ulusal egemenlik ile vatandaşlık ve ulusallık arasındaki bağ ortaya çıkartılmış ve devlet – vatandaş ilişkisinde dolaylı ilişkiler yerine "doğrudan ilişkiler" benimsenmiştir (Brubaker, 1992/2009: 59). Devrimle birlikte aristokratik ayrıcalıkların son bulması ve sembolik olsa da eşitlik olgusunun vurgulanması modern anlamda ilk kez vatandaş kavramının kullanılmasıyla gerçekleşmiştir (Kaya, 2006: 98). Nitekim Fransız devriminde vatandaşlık kilit öneme sahip bir kavram olarak görülmüştür (Jaume, 2007/2011: 157). "Cumhuriyetçi vatandaşlık" anlayışından hareketle Rousseau, uyumu yani halk kardeşliğini önemsemiş ve bu uyumun küçük bir toplulukta en iyi şekilde başarılacağına inanmıştır (Heater, 2004/2007: 108). Rousseau'nun savunduğu milliyetçilik anlayışı ilkel olsa da vatandaşlık milliyetçilikle eş anlamlı kullanılmaya başlanmıştır (Heater, 2004/2007: 109).

Özetle Fransa'da vatandaşlık bir soyutlama içerisinde yasaya bağlılığı ifade etmektedir (Jaume, 2007/2011: 171). 1790'lı yılların başında, Fransa giderek teoride ve pratikte demokratikleşmeye başlamış ve "aktif – pasif vatandaş" ayrımı ortadan kaldırılarak, tüm Fransız vatandaşları egemen halk olarak görülmüştür (Heater, 2004/2007: 130). Sonuçta Fransa'da kurulan cumhuriyetlerin ilki toprak, ikincisi seçim hakkı ve üçüncüsü de okul vermiştir (Borne, 1996/1998: 158).

> "Cumhuriyetçiler, köylülere yeni bir kültür aşılama çabasındadırlar. Söz konusu olan, cemaatler oluşturmak değil, bireyleri bir araya toplamaktır. Cumhuriyette yurttaşlık açıkça bireycidir. Kişi hakları, yani insan hakları güvence altındadır. İnsan ve Yurttaş Hakları Bildirgesi, insan ile yurttaşı birbirine karıştırmaz. Kişinin, insan hakları güvence altındadır, o dilediği dinin gereklerini yerine getirmeyi sürdürebilir, ailesinde dilediği dili konuşabilir. Ancak, cumhuriyetin dili Fransızcadır, dolayısıyla da okulda, yurttaşların dili olan Fransızca konuşulur." (Borne, 1996/1998: 159).

19. yüzyılda Fransız ulus-devleti iyice sağlamlaşmış ve eş zamanlı olarak Almanya ulus-devleti de oluşmaya başlamıştır (Brubaker, 1992/2009: 33). Bu yüzyılın sonlarına doğru liberal gelenek içerisindeki devlete duyulan kuşku bir nebze sona ermiş ve bu sayede devlet, yasalar çıkarmasının yanı sıra, vatandaşlarının yüksek potansiyellerini gerçekleştirmekte önlerine çıkan engelleri (hastalık-yoksulluk-cehalet) kaldıran ve özgürlüğün garantörlüğünü üstlenmeye başlayan "refah devleti" yapısına kavuşmuştur (Skinner, 2007/2011: 17). Fransız Devrimi ile birlikte eşitlik ve özgürlük arasındaki gerilim tartışma konusu olmuş ve özgürlüğün ancak mutlak eşitlik sayesinde gerçekleşebileceği vurgulanmıştır. Bunun neticesinde toplumsal

düzene müdahale edilerek eşitliğin sağlanması gerektiği öne sürülmüştür (Şaylan, 2003: 80). Böylece devlet, toplumsal eşitsizlikleri azaltmak ve insanları özgürleştirmek görevlerini üstlenmiş, ortaya refah devleti anlayışı çıkmıştır (Şaylan, 2003: 84).

Sonuçta, Fransa'da oluşan siyasal kültür, bireysel özgürlükleri yasalarla saptayarak ve insanı vatandaş ve ulusu da toplum sözleşmesiyle bir tutarak cumhuriyetçi düşünceyi geliştirmiştir (Touraine, 1994/2015: 25). Oluşan modern devlet yasa ve düzeni temsil ederek, kamu adına bireyin belli biçimlerde davranmasını ve belli davranışlardan kaçınmasını bir hak olarak talep etmeye başlamış ve bunu sağlamak için çeşitli araçlara sahip olmuştur. İkinci olarak etkin bir kamu finansmanı sağlamıştır. Son olarak ekonomi politikası içerisinde merkantilizmi uygulamıştır (Şaylan, 2003: 39-40).

2.1.1.3. Ulus-ötesi dönemde vatandaşlık

Ulus fikri, ilerleme ve özgürleşme değerleri ve egemenlik arayışları nedeniyle 19. yüzyılın siyasal tartışmalarının merkezinde yer alırken, günümüzde ulusa olumsuz bir anlam yüklenmekte ve bu fikir milliyetçi ideolojinin uç noktası şeklinde görülmektedir (Cordellier, 1995/1998: 7). Bu süreçte ortaya çıkan "çok toplumluluk" ve "uluslar-üstülük", ulus-devletten ayrı bir devlet kurmanın yeni yollarını bulmaya çalışan "mühendislik girişimleri" olarak değerlendirilmektedir (Leca, 1995/1998: 18). Üstel (1999: 35) 1980 sonrası yaşanan birçok sosyo-politik gerilimin arka planında ulus-devleti oluşturan çeşitli toplulukların din, dil ve etnik aidiyet temelinde öne sürdükleri kimlik taleplerinin olduğunu öne sürmektedir.

Ulus-devlet döneminde vatandaşlık, genel olarak iktisadi düzenin emrinde ve siyasi bütünlüğün şartlarıyla şekillenmiş ve böylece bu kavram, modern ulus-devlette herkes adına eşit ve demokratik bir hukuki statüyü simgelemiştir (Kartal, 2010: 47). Yine bu dönemde vatandaşlık, tek biçimli kurallarla dayatılarak, vatandaşlığın çok çeşitli duygular barındırdığı gerçeği göz ardı edilmiştir (Üstel, 1999: 55). Günümüzde ise vatandaşlık, haklar temelinde yeniden tanımlanmaya çalışılmakta; bu durum, ulusal kimliğin, aidiyetin ve üyeliklerin ötesine geçmektedir (Kadıoğlu, 2012: 12). Dolayısıyla vatandaşlığın demokratikleşme süreciyle birlikte, siyasal katılımın önünde bir engel olarak görülmeye başlanan ulus-devletten vatandaşlık kopmakta (Kadıoğlu, 2007/2012b: 31), azınlık hakları gibi, hukuki düzlemde vatandaş olanların farklı olmalarına dair haklarını içeren yeni haklar ortaya çıkmaktadır (Kadıoğlu, 2012: 15).

Vatandaşlığı ulus-devlete salt üyelik olarak tanımlayan görüşlerin sorgulanmasıyla vatandaşlık farklı şekillerde tanımlanmaya başlamış ve ulus-devletten ayrılma sürecine girmiştir (Kadıoğlu, 1998/2012c: 167). Klasik demokrasinin devlet – vatandaş ilişkisinde, birey kimliksiz olarak sadece siyasal bir özne olarak algılanmış, fakat etnik kimliğin sadece yaşanması değil ifade edilmesi de demokrasi kuramının tekrardan gözden geçirilmesini gerekli kılmıştır (Üstel, 1999: 15). Nitekim günümüzde, hepimizin çoğul kimlikler içerisinde (Amerikan vatandaşı, Afrika kökenli, liberal, kadın, vejetaryen vb.) yaşadığı genel olarak kabul edilen bir gerçek haline gelmiştir (Sen, 2007: xii-xiii). Bu süreçte sürekli artan bilgi, sermaye ve göç hareketlerini yönlendirmedeki yetersizlikler özyönetim isteklerini canlandırmakta ve ulus-devletin egemenliği hem uluslar-üstü hem de bölgesel ya da yerel etkenlerle zayıflamaktadır (Santamaria, 1995/1998: 30).

Vatandaşlığa getirilen liberal ve cumhuriyetçi anlayışlar, daha çok siyasi ve entelektüel alana hitap ederken, "post-kozmopolit vatandaşlık anlayışı" vatandaşlığın sınırlarını tekrardan düşünmemiz gerektiğini vurgulamaktadır (Dobson, 2003: 33). Nitekim "küresel ve ekolojik vatandaşlık", günümüzde vatandaşlığın ulusal çerçeveye sığmadığını kanıtlamaktadır (Esendemir, 2008: 15). Soysal (1996: 18-19); vatandaşlığın ulusal boyutunun değişmesine neden olarak dört etkenden bahsetmektedir:

- Soğuk Savaş sonrası büyük göç dalgalarıyla birlikte işgücü piyasasının sınır ötesine taşması
- 1945 sonrası bağımsızlığına kavuşan eski sömürge devletlerindeki insanların evrensel haklarını talep etmede daha duyarlı bir hal almaları
- Farklılıkları barındıran idari yapıların ortaya çıkması (Avrupa Birliği Vatandaşlığı gibi)
- Küresel söylemin yayılması ve bireysel hak arama hususunda dünya düzeyinde yeni araçların geliştirilmesi

Fakat zengin ile yoksul ülkeler arasındaki farkları ortadan kaldırmayı amaçlayan uluslararası politikaların geliştirilememesi, insan hakları ve sosyal haklar açısından ciddi farklılıkların gelecekte de devam edeceğini göstermektedir (Bottomore, 1992/2006: 92). Ayrıca modern vatandaşlıkta vatandaşlığın kapsayıcı ve dışlayıcı bir araç olarak kullanılarak bir düşman yaratıldığı bilinmektedir. Fakat ulus-ötesi bir vatandaşlıkta düşman kim olacaktır? Dışlananlar olmadan bir küresel vatandaşlığın ortaya çıkabileceği hususu net değildir (Urry, 1999: 323).

Bununla birlikte bilişim teknolojileriyle birlikte ortaya çıkan "dijital vatandaşlık", vatandaşlara forum ve paylaşım siteleriyle pekişen bir katılım ve paylaşım felsefesi kazandırmıştır (Şendağ ve Uysal, 2010: 262). Borne (1996/1998: 166) bu hususu şöyle açıklamaktadır: "Söz konusu olan, ulusu, dolayısıyla da yurttaşlığı belirsiz bir bütüne katarak sulandırmak değil, yurttaşların oluşturdukları cemaatler olan ulusların, başka yurttaşların oluşturdukları başka cemaatlerle, bağımsızlık ve dayanışma içinde bağlar kurabiliyor olmalarıdır." Borne'nın belirttiği bağımsızlık ve dayanışma içindeki bağlar, günümüz teknolojik gelişmeler ışığında daha rahat gerçekleşebilmektedir. Halkların, sermayenin, düşüncelerin, imajların, ulaşımın ve iletişimin hızla ulusal sınırları aşarak küreselleşmesi, ulus-devletlerin dokunulmazlığını şüphesiz kaldırmıştır (Kaya, 2006: 104).

Yine de vatandaşlığın ulus-devlet temelinde şekil almaya devam edeceği düşünülmektedir (Kartal, 2010: 50). Nakdin olmadığı bir ekonomiyi parasız ekonomi olarak ifade etmektense, "paranın tezahürünü değiştirdiği bir ekonomi" olarak ifade etmenin daha doğru olması gibi, devleti aşındıran şart ve koşulların varlığında da devletin tezahürünün değiştiği bir durumdan söz etmek daha doğru olacaktır (Runciman, 2007/2011: 36). Nitekim devletler, devletsizlik halinin çok büyük bir sorun olarak görülmesinin etkisiyle var olmaya devam edecektir (Skinner ve Strath, 2007/2011: xıv). Küresel etkilerin devleti aşındırması kaçınılmazdır fakat para gibi devlet de kurgusaldır ve devletin varlığı ve gücü, başka hiçbir şeyle denk olmamasına dayanmaktadır (Runciman, 2007/2011: 36). Örneğin Avrupa, daha güçlü bir ekonomik ve siyasi birlik içerisinde buluşurken dahi ortak bir göçmen politikası oluşturamamakta; vatandaşlığı ulusal egemenliği temsilen korumakta ve mevcut vatandaşlık tanımları ulusal anlayışları yansıtmayı sürdürmektedir (Brubaker, 1992/2009: 25). Brubaker (1992/2009: 232), ulus-devletin dayanıklılığına dikkat çekerek "Ulus-sonrası çağın doğuşunu haber verenler, ulus-devleti tarihin çöplüğüne havale etmekte fazla aceleci davranıyorlar." demektedir.

2.1.2. Vatandaşlık modelleri

Vatandaşlığın tarihsel gelişimi incelendiğinde, vatandaşlığa dair birbirine zıt bazı kavram ve görüşlerin varlığı dikkat çekmektedir. Örneğin "kapsayıcı – dışlayıcı", "aktif – pasif", "cumhuriyetçi – liberal" ve "haklar – sorumluluklar" gibi. Bu nedenle çalışmanın devamında kamu hizmeti kapsamında vatandaşlık anlayışının değişimini ortaya koymakta yararlanılabilecek olan, "haklar perspektifinden vatandaşlık", "aktif ve pasif vatandaşlık" ve "cumhuriyetçi ve liberal vatandaşlık" modelleri ele alınmaktadır. Böylece çalışmanın ilerleyen

bölümlerinde kamu hizmeti kapsamında vatandaşlık anlayışının değişimine geçilmeden önce "haklar, görevler, sorumluluklar ve katılım" temelinde teorik bir çerçeve kurulmaya çalışılmaktadır.

2.1.2.1. Haklar perspektifinden vatandaşlık

Marshall'ın vatandaşlık ve vatandaşlığın toplumsal eşitsizlik üzerine etkilerini konu aldığı çalışmasında (1950/2006:19), vatandaşlıkla ilgili ortaya koyduğu düşüncelerinin en dikkat çekici özelliklerinden biri vatandaşlığın ilk kez klasik tanımdan ayrı ele alınarak, statü boyutunun "haklar" perspektifinden açıklanması olmuştur (Esendemir, 2008: 23).

Marshall, vatandaşlık ve sosyal sınıf arasındaki ilişkiyi doğrudan inceleyerek, İngiltere'de kapitalizmin yükselişiyle vatandaşlığın gelişiminin aynı zamanda gerçekleştiğini öne sürmüştür (Üstel, 1999: 61). İngiltere odaklı çalışmasında, vatandaşlığın tarihsel gelişiminin sırayla "sivil haklar" (bireysel özgürlük, adalet hakkı, düşünce özgürlüğü vb.), "siyasal haklar" (siyasal karar alma sürecine seçmen veya seçilen olarak katılma hakkı) ve "sosyal haklar" (ekonomik refah, sosyal güvenlik, sosyal hizmet ve eğitim hakları vb.) olarak geliştiğini savunmuştur (Marshall, 1950/2006: 6-7). Çalışmada medeni haklar 18. yüzyıl, siyasal haklar 19. yüzyıl ve sosyal haklar 20. yüzyıl ile özdeşleştirilmektedir (Marshall, 1950/2006: 14). Bu sivil, siyasal ve sosyal hakları sırasıyla üç önemli kurum temsil etmektedir; mahkemeler, parlamento ve refah sistemi (Turner, 1992/2012: 110). Bottomore'a göre (1992/2006:57); Marshall bu hakların elde edilmesiyle "sosyal adaletin" sağlanacağını düşünmüştür.

Marshall'ın vatandaşlık incelemesinde kaynağını kapitalist sistemden alan şekli bir siyasal eşitlik vardır. Sosyal-ekonomik eşitsizliğin arasındaki çelişki ön plandadır ve bu nedenle vatandaşlığın genişletilmesi siyasal bir araç olarak görülmüştür (Turner, 1992/2012: 109). Nitekim çalışmasında serbest piyasa ekonomisine sahip toplumlarda, evrensel oy hakkıyla ön plana çıkan "siyasal eşitlik" ile "sosyal eşitsizliğin" aynı anda var olduğu çelişkisine dikkat çekilmektedir (Kaya, 2006: 101). Marshall'a göre; resmi vatandaşlık haklarıyla ortaya çıkan eşitlik anlayışı, sınıfsal eşitsizliklere temel oluşturmakta ve bu eşitsizlikleri meşrulaştırmaktadır (Marshall, 1950/2006: 5). Bahsettiği vatandaşlık hakları bu eşitsizlik sisteminin devamı için gereklidir (Üstel, 1999: 61). "Sosyal vatandaşlığın" sınıfsal eşitsizlikleri tümüyle ortadan kaldırmadığı; aksine yeni eşitsizliklerle birlikte arttırdığı yönündeki görüşleri, çalışmadaki en önemli husus olarak belirtilmektedir (Üstel, 1999: 62).

20. yüzyılda sosyal haklar yükselişe geçmiş ve sivil haklar siyasal haklarla birlikte modern vatandaşlığı oluşturmaya başlamıştır (Marshall, 1950/2006: 19). Bu gelişim her yerde aynı sırayla olmasa da modern vatandaşlığın gelişimi bu haklar perspektifinden incelenebilir (Kadıoğlu, 2012a: 26). Nitekim Marshall'ın öne sürdüğü tez, birçok eleştirilere[4] maruz kalsa da vatandaşlığı haklar perspektifinden anlamamız açısından büyük öneme sahiptir. Bottomore da (1992/2006: 88) hakların her zaman gelişmeye devam edeceğine dikkat çekerek, Marshall'ın ortaya koyduğu sivil, siyasal ve sosyal hakların gelişmekte olduğunu öne sürmüştür. Hâlihazırda çoğu modern Avrupalıların siyasi öz bilinçlerinde kendilerinin sadece uyruk-milliyet olmadıkları, aynı zamanda vatandaş oldukları bilinci bulunmaktadır ve bu durum yönetimle kurdukları ilişkilerinde haklara sahip oldukları görüşünü yansıtmaktadır (Brett, 2007/2011: 113).

Son olarak Marshall'a göre vatandaşlığın tam anlamıyla gerçekleştirilebilmesi liberal demokratik bir refah devletini gerekli kılmaktadır. Böyle bir devlet içerisinde sivil, siyasal ve sosyal haklar korunacak ve bu sayede toplumun her bireyi kendini aynı toplumun bir parçası hissederek toplumsal yaşama katılabilecektir. Aksi takdirde bu hakların gerilemesi ya da kısıtlanmasıyla insanlar marjinalleşecek ve katılım mümkün olmayacaktır (Kymlicka ve Norman, 1994: 354).

2.1.2.2. Aktif ve pasif vatandaşlık

Marshall modelinin aldığı eleştiriler ve Avrupa'da farklı ülkelerdeki vatandaşlık tarihleri arasındaki karşılaştırmalardan yola çıkan Turner'ın "Bir Vatandaşlık Tipolojisi" olarak önerdiği bir model bulunmaktadır. Bu model iki boyuttan oluşmaktadır. Birincisi vatandaşlığın aşağıdan veya yukarıdan gelişmesine bağlı olarak ortaya çıkan "aktif-pasif zıtlığıdır". Örneğin; Almanya geleneğinde vatandaşlık devlet tarafından gerçekleştirildiği için "pasif" kalmakta, tam tersine Fransız geleneğinde vatandaşlık katı bir şekilde bölünmüş bir sosyal sistem içerisindeki hukuki ve siyasi tekeli kırmaya yönelik uzun tarihsel bir süreç içerdiği için "aktif" olarak yorumlanmaktadır. İkincisi ise siyasal eylemin kamusal alanla ilişkisi temelinde "özel alan ile aile arasındaki gerilimdir." Örneğin Almanya örneğinde özel olana yapılan vurgu kamusal otoriteyi temsil eden devletle birleşirken, Fransa örneğindeki aktif vatandaşlık özel alana yönelik saldırıyla gerçekleşmiştir. Pasif vatandaşlıkta vatandaş sadece tebaa olarak görülürken,

[4] Marshall'ın tezine getirilen eleştirilerin genel bir özeti için (bkz. Kaya, 2003: 152-158).

aktif vatandaşlıkta katılıma vurgu yapılmakta fakat bu durum, mahremiyet ve bireysel görüşün önemi gibi bazı engellerle de karşılaşmaktadır (Turner, 1992/2012: 130-134).

Görüldüğü üzere; Marshall'ın çalışmasında vatandaşlığın dünyanın her yerinde tek tip olduğu gibi bir yanlış anlaşılmaya karşı, Turner dört farklı vatandaşlık türünü iki farklı temelden ortaya koymaktadır. Birinci temel vatandaşlığın yukarıdan mı yoksa aşağıdan mı gelen değişimlerle ortaya çıktığıdır. İkinci temel ise vatandaşlığın özel mi kamusal alanda mı oluştuğu hususudur (Kaya, 2006: 102). Özetle (Kadıoğlu, 1998/2012c: 178); bu modelde vatandaşlık ilk olarak, devrimci bağlamda aşağıdan yukarı bir mücadeleyi içermekte ve kamusal alana vurgu yapılmaktadır. İkinci olarak, liberal bağlamda yine bir mücadeleyi içermekte fakat bireyin özel alanına dikkat çekilmektedir. Üçüncü olarak mücadelesiz bir şekilde vatandaşlık elde edilmekte ve kamusal alana vurgu yapılmaktadır. Son olarak, otoriter bağlamda mücadele olmaksızın özel hayata vurgu yapılmaktadır.

Kısacası Turner'ın modelindeki temel tez, farklı tarihsel koşullarda "katılım" açısından farklı vatandaş tiplerinin ortaya çıkacağıdır (Üstel, 1999: 57). Bu durum, yukarıda aktif-pasif zıtlığında açıkça görülmektedir. Diğer bir yandan Turner, kamusal ve özel alanın vatandaşlığın "kültürel boyutlarını" belirleme de aynı şekilde önemli olduğunu ileri sürmektedir (Üstel, 1999: 57). Benzer şekilde Abbe Sieyes'in 1789'da insan ve vatandaş haklarındaki düşünceleri de doğal ve sivil haklarla siyasal haklar arasındaki ayrıma dayanmakta ve "doğal ve sivil haklar" pasif, "siyasal haklar" ise aktif olarak yorumlanmaktadır (Heater, 2004/2007: 125).

2.1.2.3. Cumhuriyetçi ve liberal vatandaşlık

Liberal anlayışın "haklar" vurgusuyla, cumhuriyetçi anlayışın "görev ve sorumluluklar" vurgusu on sekizinci yüzyıldan itibaren netleşmeye başlamış ve günümüze kadar vatandaşlık tartışmalarında başat rol oynamıştır (Kartal, 2010: 34). Genel olarak çağdaş siyaset felsefecileri "liberal-sözleşmeci" ve "toplulukçu" olmak üzere iki vatandaşlık yaklaşımı çerçevesinde bütünleşmişlerdir (Üstel, 1999: 59). Esasında vatandaşlık, bireysel yetki ve bir topluma aidiyet olarak iki kısma ayrılmakta ve bu durum vatandaşlık anlayışının değerlendirilmesi açısından cumhuriyetçi ve liberal vatandaşlık modellerinin önemini vurgulamaktadır (Kymlicka ve Norman, 1994: 352).

Cumhuriyetçi vatandaşlık modeli Amerikan ve Fransız Devrimleriyle yakından ilişkilidir ve vatandaşın hem sivil haklarına hem de insan haklarına odaklanmaktadır (Kofman, 1995: 123). Cumhuriyetçi vatandaşlık; erdemli insanlardan oluşan vatandaşlar grubuna ve adil bir yönetim şekline dayanmakta, vatandaş açısından sorumluluk ve erdemi, devlet açısından ise cumhuriyeti gerekli kılmaktadır (Heater, 2004/2007: 14). Toplum temelli bir anlayıştan hareket eden cumhuriyetçi vatandaşlıkta, bireyler arasında sosyal bağlar "sözleşmeci" bir model yerine "paylaşım" esasına dayanmakta ve bireyler vatandaş olduklarını "kamu hizmetiyle" anlamaktadırlar (Üstel, 1999: 70). Cumhuriyetçi yaklaşımda, bireylerin kamu hizmeti sayesinde vatandaş olduklarını anlamalarıyla birlikte, "haklar görevlere dönüşerek" vatandaştan "sorumluluklarını" yerine getirmesi beklenmektedir (Gündüz ve Gündüz, 2002: 23). Bu anlayış içerisinde vatandaşlık bir statüden ziyade, zihniyet olarak yerleşen bir "pratik" ya da bir "eylem" olmakta, toplumun bireyden daha önemli olduğu kabullenilmektedir (Oldfield, 1994/2012: 98). Fakat bu model "rıza" temelinden çok, "dayatma" üzerine kurulu bir zihniyeti yansıtması nedeniyle eleştirilmektedir (Üstel, 1999: 74).

17. ve 18. yüzyıllarda gelişen ve 19. ve 20. yüzyıllarda iyice güçlenen liberal görüş ise vatandaşlığın "haklar" kısmına vurgu yaparak, devletin vatandaş yararına var olduğunu savunmaktadır (Heater, 2004/2007: 14). Liberal anlayışta, toplumun çeşitli katmanlarındaki bireyler arasında ortak bir "iyi yaşama kavrayışı" olmadığından, yönetimin dayanacağı ve hedeflerini meşrulaştıracağı ahlaki bir dayanak yoktur (Üstel, 1999: 60). Bu anlayışta haklar bireylerin bir parçası olarak görülmekte ve bireylerin devletten daha önemli olduğu düşünülmektedir (Oldfield, 1994/2012: 95). Ayrıca vatandaşlığın kökeni statü olarak belirtilmekte, bireyler vazife bakımından egemen ve özerk olmaktadırlar (Oldfield, 1994/2012: 96). Fakat liberal-sözleşmeci vatandaşlıkta, vatandaşa minimalist bir bakışla topluluk açısından önemli olan "dayanışma unsuru", "fırsat eşitliği" ve "eşit başlangıç ilkesi" gibi konuların vatandaşlık içerisinde değerlendirilmemesi eleştirilmektedir (Üstel, 1999: 74). Nitekim liberalizmin dayandığı temel unsur "vatandaş" yerine "iktisadi insan" olmaktadır (Üstel, 1999: 78).

Cumhuriyetçi modelde görülen "topluluk temelli vatandaşlık" ile liberal modelde görülen "hak temelli vatandaşlık", modern dünyanın ihtiyaçlarını karşılamaktan uzaktır (Üstel, 1999: 48). Mouffe da her iki yaklaşımı kendi içlerinde ve birbirlerine karşı aldıkları konumlar itibariyle yetersiz bulmaktadır. Bu nedenle, iki yaklaşımı da "radikal ve siyasi demokrasi" modeline

uygun bir vatandaşlık yaratmak amacıyla birleştirilmesi gerektiğini belirtmektedir. "Radikal demokratik vatandaşlık", özgürlüğün ve eşitliğin oluşturduğu kolektif kimlik ve kimliğin ortaya çıkardığı yüklemleri yerine getiren birey ve kamu-özel ayrımını uzlaştırma üzerine kuruludur (Gündüz ve Gündüz, 2002: 32). Benzer şekilde Üstel de (1999: 48) gelecekteki demokrasilerin karşılaşacağı en büyük sorunun özgül ihtiyaçlara sahip birey temelinde vatandaşların yeni vatandaşlık ve haklar tanımının üretilmesi olacağını öngörmektedir.

2.1.3. Vatandaşlık olgusunda değişim

Vatandaşlık Eski Yunan'dan beri büyük değişimler geçirmektedir. Bu değişim sürecinde vatandaşlık belirli gruplara verilmiş bir ayrıcalık olmaktan çıkarak ulus-devletlerin sınırları içerisinde veya ötesinde yaşayan bireyleri kapsar bir hale gelmiştir (Kaya, 2006: 99).

Vatandaşlığın ortaya çıkışında Fransız Devrimi kilit bir öneme sahiptir. Bu açıdan vatandaşlığın ortaya çıkışında "Burjuva Devrimi, Demokratik Devrim, Ulusal Devrim ve Bürokratik Devrim'in" etkili olduğu söylenebilir (Brubaker, 1992/2009: 63). Vatandaşlığın modern anlamda ortaya çıkışında etkili olan faktörleri anlamak, değişiminde etkili olan faktörleri anlamamızda da yardımcı olabilir. Burjuva Devrimi ile burjuva toplumunun ortaya çıkarılması amacıyla yasalar önünde eşitlik ve mülkiyet hakkı sağlanarak gerekli toplumsal ve yasal çerçeve düzenlenmiştir (Brubaker, 1992/2009: 64). Burjuva Devrimi ile sivil eşitlik yerleşmiş ve Demokratik Devrim ile vatandaşlık bir ayrıcalık olmaktan çıkarılarak siyasal haklar vatandaşlık hakları olarak kurumsallaştırılmıştır (Brubaker, 1992/2009: 67-68). Ulusal Devrim ile vatandaşlık ulusal olarak değerlendirilmiş, hukuken eşit vatandaşlar yaratılırken yabancılar da yaratılmıştır. Bunun bir sonucu olarak, bir kimse ya bir ulusun içerisinde vatandaş olacak ya da yabancı kalacaktır (Brubaker, 1992/2009: 71). Bu durum, ulus-devletler arasındaki farklılıkları belirgin hale getirerek hem modern devleti hem de modern ulusçuluğu yaratmıştır (Brubaker, 1992/2009: 73). Son olarak, Bürokratik Devrim ile etkili bir devlet idaresinin tesis edilmesindeki engeller ortadan kaldırılarak, devlet – vatandaş ilişkisinde doğrudan ilişkiler tesis edilmiştir. Bu sayede devlet, dolaysız vergilendirme sistemini genişletmiş, vatandaşlardan askerlik hizmeti talep edebilmiş ve yabancıları doğrudan kontrol edebilme yeteneğine sahip olmuştur. Bu durumun bir sonucu olarak devlet hem kaynak hem de kontrol açısından genişlemiştir (Brubaker, 1992/2009: 73, 74). Özetle Fransız Devrimiyle birlikte; yasa önünde eşitliğe dayanan genel üyelik (burjuva devrimi), klasik çağda görülen aktif siyasal vatandaşlık kavramının özel bir statüden çıkarılıp genel bir statüde genişletilerek görünürde de olsa

canlandırılması (demokratik devrim), ulus devletlerarasında sınırların kesinleşmesi ve buna bağlı sorunların artması (ulusal devrim) ve vatandaşlığın devlete üyeliğinin doğrudan bir hal kazanması (bürokrasi devrimi) gelişmelerine tanık olunmuştur (Brubaker, 1992/2009: 74). Bu gelişmeler çıkış noktaları itibariyle ulusal devlette vatandaşlık olgusunu özetlemekte ve değişimi yansıtmaktadır.

Günümüzde ise vatandaşlığın haklar temelinde ele alınmasının bir sonucu olarak yeni hak talepleriyle birlikte vatandaşlığa dair olan ön bilgiler sorgulanmaktadır (Üstel, 1999: 47, 48). Ortaya çıkan "güçlü demokratik yurttaşlık, militan yurttaşlık, katılımcı yurttaşlık, anayasal yurttaşlık, sosyal yurttaşlık, sivil yurttaşlık, aktif yurttaşlık, evrensel yurttaşlık, Avrupa yurttaşlığı, cinsyansız yurttaşlık, ırkyansız yurttaşlık, mümin yurttaşlık ve ekolojik yurttaşlık" gibi birçok vatandaşlık tipi (Gündüz ve Gündüz, 2002: 23-24) de bu durumu kanıtlamaktadır. Bu durum günümüzde var olan vatandaşlık kavramlarına meydan okumakta ve vatandaşlığın tarihsel gelişimi üzerine daha çok eğilmeyi zorunlu kılmaktadır. Nitekim vatandaşlık olgusunun bir değişim ve dönüşüm içerisinde olduğu bir gerçektir. Fakat vatandaşlık olgusunun değişim sürecinde bazı sorunlarla karşılaşılmaktadır. Bu sorunların başında vatandaşlığın içinin boşaltılması ya da belli ideolojiler çerçevesinde vatandaşlığın aldığı yeni şekillerin bizzat vatandaşlığın değerini yok etmesi gelmektedir. Balibar ise vatandaşlık olgusunun değişim sürecinde karşılaştığımız durumu şöyle ifade etmektedir;

> "Bizler, hiç şüphesiz, XVIII. Yüzyılın "insanları" değiliz ve XIX. Yüzyılın "yurttaşları" olduğumuz da şüphelidir. Bir anlamda daha fazlayız (örneğin, devrimci dönemi oluşturan öğelerin aşılmaz ufku olan ulusal yurttaşlığı göreceleştiren bir iletişim ve topyekûn kültür dünyasında yaşıyoruz); başka bir anlamda da daha eksiğiz, çünkü bizim "farklılaşmış" toplumlarımız sadece sınıflara göre değil, özellikle statülere göre örgütlenmişlerdir." (Balibar, 1998: 83).

Genel olarak vatandaşlık olgusunun değişiminde nelerin etkili olduğunu şöyle özetleyebiliriz;

- Kapitalizm ile birlikte ortaya çıkan "modern devlet" ve "vatandaş" sanayi sonrası toplumunun ihtiyaçlarını karşılamakta yetersizdir (Üstel, 1999: 145). Ulus-devletler özellikle 1980'li yılların ikinci yarısından itibaren meşruiyet krizine girmiş ve bununla birlikte bu krizi aşmak için ulus-devlet ötesi girişimler ortaya çıkmıştır (Üstel, 1999: 145). Vatandaşlığın "müşteri tipi" ilişkilere indirgenmesi ve refah toplumunun bireyleri depolitizasyona götüren uygulamaları "katılımcı vatandaşlık" endişesini gündeme taşımış ve azınlık gruplarının kimlik talepleriyle vatandaşlığın yeni değişkenler göz önüne alınarak incelenmesi gerekmiştir (Üstel, 1999: 146).

- Ordu – vatandaş ilişkisinin değiştiği gözlemlenmiştir. Günümüz koşullarında savaşların ortaya çıkan modern şekilleriyle birlikte silahlı vatandaşlar ile diğer vatandaşlar arasındaki fark da ortadan kalkmıştır. Artık kadınlar da orduya katılabilmektedir. Profesyonel askerlerin daha etkili olduğunun görülmesiyle ve teknolojik gelişmelerle birlikte vatandaşlardan oluşan büyük ordulara gereksinim azalmıştır (Poggi, 2007/2011: 47-48). Tüm bunlar ordu temelinde vatandaşlığın değişimini göstermektedir. Spartiat tarzı bir vatandaşlıktan bugüne kadar gelen dönemde görülen değişimin pekâlâ vatandaşlığı yeniden şekillendirdiği ve demokratikleşme adına olumlu yönde etkilediği söylenebilir.

- Siyasal olayların vatandaşlığın değişiminde etkili olduğu bir gerçektir. Nitekim Avrupa Birliği'nin yaratmaya başladığı bir "Avrupa vatandaşlığı" söz konusudur. Bu durumda vatandaşlığın yeniden şekil aldığı söylenebilir. Örneğin; Avrupa Birliği gelirlerini büyük ölçüde üye devletlerden karşılamakta ve bu durum, aslında vatandaşların vergi vermeden bir birliğin vatandaşı olarak hareket etmesiyle sonuçlanmaktadır. Bu durum ortaya çıkan şu hususlar açısından önem kazanmaktadır (Poggi, 2007/2011: 49): Vergilendirme olmadan temsil olacak mıdır? Birlik düzeyinde vatandaşlar katılımcı olabilecek midir?

- Küreselleşmenin ise vatandaşlığı esas itibariyle iki şekilde etkilediği görülmektedir (Poggi, 2007/2011: 49-50): Birincisi; küreselleşmeyle birlikte zayıflayan devletlerde yeniden paylaşımı destekleyen yasal, mali ve yargısal güçler zayıflamaktadır. Buna karşın küresel bir ekonomide siyasal sorumlulukları olmadığı halde vatandaşlığın eşitliği hususunu sorunlu gören şirketler çok fazla güç kazanmaktadır. Bu şirketler, bireyleri vatandaşlık kimliklerinden koparacak söylem ve hareketlerde bulunarak bireyleri "piyasa operatörü" gibi davranmaya teşvik etmektedir. İkincisi göç dalgalarıyla ilgilidir. Günümüzde çok fazla artan göç dalgalarıyla bireyin dünyaya geldiği yerde yerleşik kalmak durumunda olduğu varsayımı yıkılmıştır. Fakat aynı zamanda çoğu göçmenin vatandaşlık haklarının reddedilmesi de sıradan bir hal almıştır. Ayrıca küresel açıdan vatandaşlığa bakıldığında vatandaşlığın zengin ülkeleri fakir göçmenlerden koruma amaçlı bir "kapanma aracı" olarak kullanıldığı da görülmektedir (Brubaker, 1992/2009: 18). Hakların ya da görevlerin evrenselmiş gibi ortaya koyulmasının farklı kültürel tercihleri ne kadar yansıttığı da başka bir sorundur (Poggi, 2007/2011: 51).

Özetle günümüzde vatandaşlığın bağlamsal tariflerine göre kadın-vatandaş, çalışan vatandaş; yeni duyarlıklarla birlikte ekolojik vatandaşlık, cinsyansız vatandaşlık, ırkyansız vatandaşlık; mekânsal boyutta Avrupa Vatandaşlığı, global vatandaşlık, kent vatandaşlığı gibi yeni vatandaşlık tanım ve hareketleri vatandaşlığın bir kavram ya da statüden ziyade çeşitli sıfatlarla güçlendirilerek anlamlandırılan bir anlayışa doğru ilerlediğini göstermektedir (Üstel, 1999: 147).

2.2. Kamu Hizmeti Kapsamında Vatandaşlık Anlayışı

Çalışmanın devamında "kamu hizmeti kapsamında vatandaşlık anlayışı" ele alınmakta ve kamu hizmet ile vatandaşlık arasındaki ilişki ortaya koyulmaya çalışılmaktadır. Nitekim GKY'den

büyük bir kırılmayı, başka bir deyişle bir paradigma değişimini ifade eden YKY ve devamında "Yönetişim", "Yeni Kamu Hizmeti" ve diğer YKY ötesi anlayışlarla birlikte kamu hizmeti ve vatandaşlık anlayışı değişime uğramaktadır. Ortaya çıkan "müşteri-vatandaş" kavramı bu noktada tartışmalı bir hususu oluşturmaktadır. Bu nedenle çalışmanın devamında "kamu hizmeti" kavramına odaklanılmakta ve ardından "kamu hizmeti anlayışında değişim ve değişimin yarattığı ikilemler" ele alınmaktadır. Ardından "kamu hizmeti ve vatandaşlık ilişkisi" ortaya koyularak "müşteri – vatandaş odaklı kamu hizmeti yaklaşımı" tartışılmaktadır. Bu sayede kamu hizmeti kapsamında değişen vatandaşlık anlayışı değerlendirilmeden önce bu hususta hem olumlu hem de olumsuz görüşlere yer verilerek bir ön bilgilendirme yapılmaktadır. Son olarak vatandaşlığın kamu hizmeti kapsamında nasıl değerlendirilebileceği üzerine odaklanılmaktadır.

2.2.1. Kamu hizmeti

Kamu hizmetini tanımlamak vatandaşlığı tanımlamak kadar zordur. Örneğin kamu hizmetlerinde kamu yararının önemini her ne kadar vatandaşlar ve kamu yöneticileri bilse de kamu yararının anlamı hususunda tam bir uzlaşma sağlanamamıştır (Bozeman, 2007: 83). Çünkü kamu hizmetinin anlamı kullanıldığı yere göre değişebilmektedir. Fakat merkezi idarenin ağırlıklı olduğu ülkelerde bu kavram birbirine yakın anlamlarda kullanılmaktadır (Sezer, 2008: 149). Çeşitli kamu hizmeti kavramlarına örnek vermek gerekirse;

- "Kamu hizmeti, <<bir kamu kurumunun, ya kendisi tarafından, ya da yakın gözetimi altında özel girişim eliyle kamuya sağlanan hizmet>> olarak tanımlanabilir." (Gözübüyük, 2010: 27).
- Kamu hizmeti "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 faaliyetlerdir." (Onar, 1960: 13).
- Kamu hizmeti "Siyasal organlar tarafından kamuya yararlı olarak kabul edilen, bir kamu kuruluşunun ya kendisi ya da yakın denetimi ve gözetimi altında özel kesim tarafından yürütülen faaliyetlerdir." (Günday, 2003: 285).

Esasında kamu yönetiminin varlık nedeni olan kamu hizmetleri, "toplumsal yaşam için gerekli, zorunlu ve toplumun bütününün kullanımına sunulması gereken hizmetlerdir." (Torlak ve Özdemir, 1999: 324). Özünde ise kamu hizmeti "organik, maddi ve şekli" olarak üç farklı anlamda kullanılmaktadır. Kamu hizmetinin organik anlamı "belli bir görevi yürütmek için bir kamu tüzelkişisi tarafından tahsis edilmiş olan ajan ve vasıtaların bütününü" işaret ederken,

maddi anlamda sadece bu faaliyetlerin niteliği kastedilmektedir (Günday, 2003: 282). Ayrıca şekli açıdan kamu hizmeti "belli bir hukuki rejimi ifade etmektedir." (Günday, 2003: 282).

Kamu hizmeti, devletin varlık nedeni olarak görülmesi açısından büyük önem taşımaktadır. Genel olarak kamu hizmeti tanımlarına bakıldığında ortak iki yön bulunmaktadır. Birincisi hizmetin kamuya yöneltilmiş olması ve kamuya yararlı olması; ikinci ise hizmet sunumunun ya kamu kuruluşları ya da ilgili kamu kuruluşlarının denetimi ve gözetimi altındaki özel hukuk kişilerince yürütülmesidir (Sezer, 2008: 149).

Genel olarak kamu hizmetinin özellikleri ise şu şekilde belirtilmektedir (Gözübüyük, 2010: 27-28):

- Kamu hizmeti bireylere açık faaliyetlerdir ve bu faaliyetlerden yararlanmakta eşitlik ilkesi esastır. Hizmet gerekleri doğrultusunda hizmetten yararlananların hak ve özgürlükleri dolaylı yoldan sınırlandırılabilir.
- Kamu hizmeti kamuya ve kamu yararına yönelik bir hizmettir. Dolaylı yoldan kamuya yarayan hizmetler kamu hizmeti sayılmaz.
- Bir hizmetin kamu hizmeti sayılıp sayılmaması içinde bulunduğu toplumun koşullarıyla yakından ilişkilidir ve siyasi kararla belirlenir.
- Bölgesel, yerel veya ülkenin tamamıyla ilgili olabilecek kamu hizmeti toplumun belirli bir kesimine yönelik de olabilir.
- Normal şartlarda kamu hizmeti kamu kurumları tarafından sağlanır. Fakat kamu kurumlarının denetimi altındaki özel kurumlar tarafından da kamu hizmeti sunulabilir.
- Bir hizmetin kamu hizmeti sayılması için sadece kamuya yararlı olması yetmez, o hizmetin kamu kurumu gözetimi altında yürütülmesi gerekir.
- Kural olarak kamu hizmetleri süreklidir fakat süreli veya geçici de olabilir.
- Benzer özelliklere sahip hizmetler hem kamu hem de özel kesim tarafından sunulabilir. Kamu hizmetinin tekel olması gerekmez.
- Kamu hizmetlerinin önemli bir bölümü parasızdır ve kolluk kuvvetleri ücretsizdir. İktisadi nitelik taşıyan kamu hizmetlerinin paralı olması ise kuraldır.
- Kamu hizmeti nesnel bir şekilde sunulur.
- Bir hizmetin kamu hizmeti olarak kamu kurumlarınca yürütülebilmesi yasama organının iznine tabidir.
- Kamu hizmeti yalnızca kamu hukukuna göre yönetilmez. Hizmetin niteliğine göre özel hukuk kuralları da uygulanabilir.

Kamu hizmeti bazı ahlaki zorunluklar da içermektedir (Hart, 1997: 968); öncelikle kamu görevlilerinin kurucu değerleri bilmesi ve bu değerlere inanması gerekmektedir. İkinci olarak kamu görevlileri tüm hareketlerini bu değerler üzerine şekillendirmelidir. Üçüncü olarak vatandaşlar için bu değerler koruma altına alınmalıdır. Ve son olarak hem yazılı hem de sözlü bir şekilde bu kurucu değerler savunulabilmelidir.

2.2.2. Kamu hizmeti anlayışında değişim ve değişimin yarattığı ikilemler

Bazı değer ve tercihler sürekliyken, bazıları ise toplumlar geliştikçe değişmektedir. Periyodik olarak bir takım değerler öne çıkmakta ve bunların etkisiyle kamu idaresinde ve devletin rolünde dönüşümler yaşanmaktadır (Bourgon, 2008: 390). Bununla birlikte kamu kurumlarının karşılaştığı sorunlara kesin çözümler bulunamaması ve bu sorunların giderek artması nedeniyle reformlar, yeniden yapılanmalar ve değişim kamu yönetimi için vazgeçilmez bir hale dönüşmüştür (Önder, 1997: 121). Kamu yönetimi alanında ortaya çıkan değişimler doğrudan kamu hizmeti anlayışını da etkilemektedir. Bu nedenle geleneksel anlayışının sert bir eleştirisi üzerine kurulan YKY ve bu anlayışın çeşitli ülkelere hızla yayılması ile kamu hizmeti anlayışında 1980'lerden itibaren dünya çapında büyük bir değişim yaşanmıştır. Örneğin devletin mutlak bir güç olduğunun reddi ve toplumun ihtiyaçlarından doğduğunun kabulü ile kamu hizmeti vatandaşlara gösterilen bir "lütuf" olarak görülmektense, devletin varlık nedeni olarak bu hizmeti sunmakla "mükellef" olduğu fikrini doğurmuştur (Engin, 1999: 34). Değişimin gereğini fark edip, "müşteri odaklı bir kamu hizmeti" anlayışını tesis etmeye çalışan ilk ABD yönetimi olmuştur. Başkan yardımcı Al Gore tarafından hazırlattırılan ve kamu yönetimi alanında daha verimli ve etkili çalışmanın yollarını araştıran "Al Gore Raporu" ile bürokrasinin esas sorununun "düşük performanslı hantal ve israfçı çalışma yapısından doğduğu" tespit edilmiştir (Saran, 2004: 95).

Yeni liberal politikalarla gelişen değişim neticesinde, dünya ile bütünleşme ve devletin küçültülmesi ana amaçlarının üç aracı "serbestleşme", "özelleştirme" ve "yerelleştirme" olmuştur (Güler, 2005: 12). Bunun sonucunda kamu sektörü ademi merkeziyetçi, rekabetçi, müşteriye yakın ve yöneticiler tarafından yönetilen bir pozisyona kavuşmuştur (Butler ve Collins, 1995: 91). Bu noktada Toplam Kalite Yönetimi (TKY) kamu sektöründe özel sektör yönetim tekniklerinin kullanılmasında ve etkinliğin piyasa etkinliğine dönüştürülmesinde işlevsel bir öneme sahip olmuştur (Yılgör, 1999: 12).

TKY ortaya çıktığı 1970'li yıllardan 1990'lı yıllara kadar gelişimini devam ettirerek kalite kavramını "yaratılan kalite" olarak ilerletmiş ve "müşteri mutluluğu için müşteriye yönelmek" amacıyla bütünleşmiştir (Bayrak, 1999: 46). Vatandaşların müşteri olarak kabul edilmesi, kalitenin geliştirilmesi, sürekli gelişimin hedeflenmesi, hizmet sunumunda büyük örgütlerin terk edilerek hizmetlerin alt işverenlerce görülmesi, takım çalışmasının teşviki ve performans değerlendirmelerinde takım etkinliklerinin esas alınması gibi gereklilikler TKY ile birlikte kamu sektörü alanına dâhil olmuştur (Yılgör, 1999: 12). Bu nedenle kamu hizmeti ve vatandaşlık arasındaki ilişkinin ana değişim noktalarından biri TKY olarak değerlendirilebilir. Nitekim YKY ve pratikleri öncesinde GKY içerisindeki vatandaş "müşteri" yerine salt "yönetilen" olarak görülmek istenmiştir (Göktürk ve Yılmaz, 1999: 297). Bu dönem içerisinde farkında olmaksızın kamu görevlilerinin "lütfu ve merhametine" giderek muhtaç kalındığı belirtilmektedir (Boyne, 1998: 474). Fakat TKY yaklaşımıyla birlikte vatandaş "müşteri" olarak görülmeye başlanmıştır. Bu değişimde GKY eleştirisinden yolan çıkan YKY anlayışının etkisi önemli bir öncüldür.

TKY kamu kurumları için düşünüldüğünde kamu hizmeti anlayışının da değişmesi normaldir. Aslında yeni liberal politikalarla birlikte TKY, devletin faaliyet alanını daraltan ve planlama – düzenleme fonksiyonlarını azaltan bir işlev görmektedir. Bu nedenle kamu sektöründe TKY temelli tartışmalar esasında "piyasa ekonomisi içinde devletin rolünün tartışılmasıdır." (Yılgör, 1999: 12). Kamu hizmeti anlayışında görülen bu zorunlu değişimin "kamu otoritesi" ve bu otoritenin etkisi altındaki bir ekonomi içerisinde gerçekleşmesi zordur (Torlak ve Özdemir, 1999: 324). Doğal olarak kamu hizmeti anlayışında yaşanan değişim, "piyasa ekonomisi" etkisiyle şekillenmektedir.

Kamu hizmeti anlayışında yukarıda belirtilen değişimlerin etkisiyle ortaya bazı ikilemler çıkmaktadır. Nitekim kamu kurumları siyasi-idari sistemin tamamlayıcı bir parçası olarak aktörler, görevler, inançlar, ilkeler, çıkarlar, kaynaklar ve kurallardan oluşan karmaşık bir çevreye sahiptir. Bu nedenle çok fonksiyonlu kamu hizmetinde reformcular basit bir set olarak duran amaçları ve düşünceleri maksimize etmekte yetersiz kalabilmektedirler. Çünkü onlar amaçlar ve değerler arasında bir uyum sağlamaya zorlanmaktadır ve bu uyumu sağlasalar bile sonuçta ortaya çatışmalar çıkabilmektedir (Christensen ve Laegreid, 2002: 267). Bu çatışmalara örnek olarak çalışmanın devamında "mal ve hizmet", "girdi ve süreç – çıktı odaklı olma",

“nicelik ve nitelik”, “kamu sektörü ve özel sektör” ve son olarak “vatandaş ve müşteri” ikilemleri ele alınmaktadır.

2.2.2.1. Mal ve hizmet ikilemi

Mal ve hizmet arasında bazı farklılıklar bulunmaktadır. Bu farklılıkları bilmek kamu hizmeti sunumunun daha iyi anlaşılmasını sağlamaktadır. Hizmetler; soyut, heterojen ve müşteri katılımını gerektiren bir yapıya sahip olduğundan, hizmetin bir mal ya da ürün gibi standartlaştırılması kolay değildir, stoklanması ise mümkün olmamaktadır (Dinçer, 1996: 286-287). Kalite açısından değerlendirildiğinde; ortaya çıkan bir malın kalitesinin değerlendirilmesinde teknik uzman grupların etkisinin daha fazla olduğu düşünülmekte, sunulan bir hizmette ise bu hizmetten yararlananların kaliteyi değerlendirmesi daha doğru ve anlamlı bulunmaktadır (Tekinkuş ve Özgür, 1999: 274). Ayrıca hizmetlerin ölçülememesi ve üretildikleri anda tüketilmeleri sebebiyle kalite standartlarının belirlenmesinde ve bu standartların korunmasında zorluklar yaşanmaktadır (Walsh, 1991: 507). Mal ise tüketicilerin ihtiyaçları ve istekleri doğrultusunda kullanılan ve piyasaya sunulan herhangi bir şey olarak tanımlanmaktadır (Tek, 1990: 239). Ayrıca tüketicilerin istek ve ihtiyaçları doğrultusunda fiyat, kalite, ambalaj, marka, destek hizmetler gibi unsurları içerisinde barındıran bir nesne olarak tanımlanabilmektedir (Kotler ve Armstrong, 1989: 7). Daha geniş bir tanımla mal “alıcının ihtiyaç ve arzularını tatmin etmek için benimseyeceği umuduyla sunulan, ambalajı, rengi, fiyatı, üretici ve perakendeci işletmenin saygınlık ve hizmetlerini de içeren, soyut ve somut ögelerin birleşiminden oluşmuş bir nesne” olarak ifade edilebilmektedir (Can vd., 1996: 223).

Doğal olarak mal ve hizmet arasındaki farklılıklar hem özel hem kamusal kesim için hizmet sunumunda kalite esaslı çalışmaların zorluğuna işaret etmektedir. “sağlık, eğitim, bankacılık, ulaşım, haberleşme, turizm, ısınma” gibi alanlarla kamu hizmeti genişlemekte ve neticede belirtilen hizmetlerin niteliği nedeniyle kamu hizmet sunumu mal üretiminden farklılaşmakta, karmaşıklaşmakta ve zorlaşmaktadır (Altınışık, 1999: 196). Bu nedenle kamu hizmetlerinde kalitenin nasıl arttırılacağı ve bu artışın nasıl ölçülebileceği tartışma konusu olmaktadır (Saran, 2004: 99).

2.2.2.2. Girdi ve süreç – çıktı odaklı olma ikilemi

Sağlıklı bir kamu hizmeti sunumunda "girdi", "süreç" ve "çıktı" kavramları büyük bir önem taşımaktadır. Nitekim sadece çıktıya odaklanmak ya da girdi ve sürece odaklanmak arasında sonuçlar itibariyle farklılıklar ortaya çıkmaktadır. Çıktıların ihmal edilmesiyle hizmet amacından sapılarak uygulanan bürokratik kurallara ve maliyetlere olan vurgunun artması ve bunun neticesinde araç olarak kullanılan "sürecin" bir "amaç" haline dönüşmesi beklenmektedir (Önder, 1997: 134). Örneğin, TKY etkisinde bir kamu hizmeti anlayışı daha çok süreç odaklı olmaktadır. Bu durum, hizmet amaçlarının unutulması tehlikesini de beraberinde getirmekte ve vatandaşın refahını önceleyen bir kamu kurumunda sorunlara yol açabilmektedir (Tekinkuş ve Özgür, 1999: 262). Girdi ve süreç üzerine yoğunlaşmak, kısa vadeli bir işmiş gibi algılanarak esas amaçlardan sapmalara neden olabilmektedir (Swiss, 1992: 359).

2.2.2.3. Nicelik – nitelik ikilemi

Arz – talep dengesiyle ilgili olan nicelik – nitelik ikilemi kamu hizmetlerinin vatandaşlara sunulmasında uygulan TKY pratikleriyle ortaya çıkmaktadır. Kamu sektöründe rekabet piyasasının yokluğu bu hizmetlerin arzı ile talebi arasında bir dengesizlik doğurmaktadır (Saran, 2004: 101). Bu dengesizlik hali nedeniyle ortaya şu iki durumun çıkacağı öngörülmektedir (Rago, 1994: 64); hizmetlerin niceliklerinin (miktarlarının) arttırılmasıyla niteliklerinin (kalitesinin) düşürülmesi ve bu sayede, vatandaşların tümünün taleplerinin karşılanması; ya da niteliğin yükseltilerek niceliğinin azaltılması ve bu sebeple, bir kısım vatandaşların tatmin düzeylerinin arttırılması ve bir kısmının da hizmetlerden hiç yararlanamaması veya düşük kalitede yararlanması.

Kamu kurumları "hizmet amacına" odaklanırken özel örgütler "kazanç amacına" odaklanmaktadır. Kamu yönetiminde asıl olan nitelikle ilgili bir verimlilik anlayışıdır ve bu durum kamu yönetiminin kâr güdüsüyle hareket ederek nicelik verimliliğini önceleyen özel yönetimden farkını göstermektedir (Ergun ve Polatoğlu, 1984: 9). Nitekim eğitim gibi belli başlı kamu hizmetlerine herkesin ulaşması gerekmektedir. Bu nedenle kamu hizmeti ile ticari arz arasında kesin bir ayrımın bulunması gerektiği belirtilmektedir (Crouch, 2003/2016: 44).

2.2.2.4. Kamu sektörü ve özel sektör ikilemi

Vatandaşlık çalışmalarının çoğunlukla kamu ve özel sektör arasındaki ayrımdan yola çıkılarak ortaya koyulduğu görülmektedir (Marston, 1995: 194). Kamusal ve özel alan ayrımı vatandaşlık teorisinde en çok kullanılan yaklaşım olarak belirtilmektedir (Bell, 1995: 147).

Kamu sektörü içerisinde "kamusal mal ve hizmetler" ülke bütününe yayılmakta ve bir bütün olarak toplumun ortak yararına sunulmaktadır. Bu nedenle sunulan mal ve hizmetlerin "faydası bölünemez, kullanıcılara göre fiyatlandırılamaz ve hizmete ilişkin fiyatı ödemeyenler bu hizmetten mahrum edilemezler." Bu hizmetler diğer özel hizmetlerle karşılaştırıldığında daha "acil ve zorunlu" olarak algılanmaktadır (Eryılmaz, 1995: 29). Özel sektör içerisindeki hizmet sunumunda ise hizmetin faydasının bölünebilir olduğu ve hizmete ilişkin fiyatı ödemeyenlerin hizmetten yararlanamadığı açıktır (Eryılmaz, 1995: 29).

Kamu yönetiminin tarihçesine bakıldığında her zaman için kamu görevlilerinin vatandaşlara ve vatandaşların beklentilerine karşı belirli bir etik ve normatif ilkeler çerçevesinde hareket etmeleri gerektiği görülmektedir. Bu sayede oluşan "etik standartların demokratik geleneği" kamu hizmetinin vatandaşlara karşı hesap-verebilir olmasını, farklı vatandaş sınıflarının temsilinin sağlamasını, vatandaşların ihtiyaç ve isteklerine göre mal ve hizmet sunulmasını gerekli kılmaktadır (Haque, 1999: 314). Nitekim kamu görevlileri kamu hizmetinin içerisinde barındırdığı ahlaki zorunluluklar çerçevesi içerisinde özel sektör çalışanlarından ayrılmaktadır (Hart, 1997: 968). Fakat günümüzde vatandaşların beklentileri ve fikirlerinden daha çok piyasa mekanizmasının kamu sektörüne hâkim olmasıyla kamu görevlileri temsil, eşitlik, tarafsızlık, doğruluk ve adalet yerine etkililik, verimlilik ve para kazanma dürtüsüyle daha çok hareket etmektedir (Haque, 1999: 315). "bağımsızlık", "eşitlik", ve "adalet" gibi demokratik değerler kamu sektörüne aitken; özel sektöre "bireycilik", "etkenlik", "rekabet" ve "kâr" gibi ilke ve değerler hâkim olmaktadır. Dolayısıyla kamu ve özel sektör arasındaki değerlerin karşıtlığıyla demokrasi ve kapitalizmin gerekleri arasında bir çatışma alanı oluştuğu ve her iki sektöründe birbirini anlaması gerektiği belirtilmektedir (Öztürk, 1999: 18). Ayrıca özel sektör içerisinde bir mal veya hizmet üretimi rekabet şartları altında gerçekleşmekte ve bu nedenle işletmeler rakipleriyle yarışmak durumunda kalmaktadırlar. Kamu sektöründe ise aynı rekabetten söz edilemez. Nitekim kamu hizmetleri genellikle tekelcidir (Ergun ve Polatoğlu, 1984: 8).

Ayrıca kamu ve özel sektör ayrımı noktasında şu hususlar da bulunmaktadır (Saran, 2004: 69):

- Kamu hizmetinden yararlananlar genel olarak "vatandaş", "halk" ya da "toplum" olarak ifade edilirken, özel mal ve hizmetlerin alıcıları "müşteriler" olarak nitelenmektedir.

- Kamu sektörü içerisinde hizmet sunumunda farklı birden çok grup bulunurken, özel işletmelerde üretim alanını ve ürün niteliğini belirleyen belli bir müşteri kalıbı bulunmaktadır.

- Kamu hizmetlerinde tarafsızlık ve eşitlik esas alınırken, kar amacı güdülen hizmetlerde bu ilkelerin bir karşılığı bulunamamaktadır.

Kamusal ve özel yönetim arasında diğer önemli farklılıklar da bulunmaktadır (Hughes, 1994/2014: 34-36); kamu sektöründeki kararların alınması zorunlu olabilirken özel sektör bu hususta daha özgürdür, kamu sektöründe özel sektöre göre daha çeşitli hesap-verebilirlik biçimleri bulunmaktadır, kamu sektöründeki yöneticiler özel sektördeki yöneticilerden farklı olarak siyasi liderlik tarafından belirlenen dış kaynaklı bir gündemle karşılaşmakta ve yöneticilerin eylem alanları kısıtlanmaktadır, devlet içerisinde amaçlar ya da ölçüm kıstaslarında daha nadir bir uzlaşma bulunmakta ve bu durum kamu sektöründeki çıktıların ölçülmesini daha zor bir hale getirmektedir ve son olarak kamu sektörünün sürekli değişen ve gelişen hacmi nedeniyle kendi içerisinde denetimi ya da koordinasyonu sağlamak daha da zorlaşmaktadır.

Fakat günümüzde YKY ile birlikte kamu ve özel sektör yönetimleri arasındaki farklar yok olmaktadır. Nitekim hizmet taleplerinde görülen çeşitlenmeler yürütülen örgütsel faaliyetlerde düzensiz (kaotik) değişimler yaratabilmektedir (Kiel, 1993: 143). GKY ile fordist yönetim arasında bulunan yakın ilişkide olduğu gibi, YKY ile de post-fordist yönetim arasında sıkı bir ilişki vardır. Bu süreçte özel sektörde kullanılan bu yönetim tekniklerinin kamu sektöründe de kullanılması fikri ortaya çıkmış ve bunun neticesinde kamu ve özel sektör arasındaki ayrım bulanıklaşmaya başlamıştır (Al, 2007: 131). Fakat sonuç olarak; özel sektör içerisindeki hiçbir şirketin bütün insanların ihtiyaçlarını gidermekle sorumlu tutulamayacağı, kamu hizmetlerinin ise bütün vatandaşları kapsamak zorunda olduğu belirtilmekte ve bu zorunluluğun kamu ve özel sektör arasındaki esas ayrımı işaret ettiği vurgulanmaktadır (Crouch, 2003/2016: 86).

2.2.2.5. Vatandaş – müşteri ikilemi

Vatandaşlığın tarihi gelişimi incelendiğinde vatandaşın Antik Yunan'dan itibaren var olduğu görülmektedir. Fakat günümüze kadar vatandaşlık ve vatandaş kavramlarından ne anlaşılması gerektiği hususu oldukça değişime uğramıştır ve bu durum bugün de tartışmalı bir konuyu işaret etmektedir. Her ne kadar vatandaş kavramının çok çeşitli kullanımları bulunsa da çalışmada genel olarak vatandaşlık haklar perspektifinden, aktif ve pasif vatandaşlık perspektifinden ve cumhuriyetçi ve liberal vatandaşlık perspektiften ele alınmaktadır. Modern dönemin ulus-devletleri içerisinde haklar perspektifinden vatandaşa bakıldığında, vatandaşın sivil, siyasal ve sosyal haklara sahip bir konumda olduğu görülmektedir. Aktif ve pasif vatandaşlık perspektifinden vatandaşlığa bakıldığında vatandaşın her yerde aynı anlama sahip olmadığı ve vatandaşlığın gelişimine göre farklı ülkelerde farklı tipte vatandaşlıkların ortaya çıktığı anlaşılmaktadır. Pasif vatandaşın yönetime katılımı çok az ya da hiç yokken, aktif vatandaş yönetime katılmaktadır. Cumhuriyetçi ve liberal vatandaşlık perspektifinden vatandaşlığa bakıldığında vatandaşın iki ayrı görüş içerisinde birbirine zıt konumlanışları görülmektedir. Cumhuriyetçi yaklaşımda bireylerin kamu hizmeti sayesinde vatandaş olduklarını anlamalarıyla birlikte haklar görevlere dönüşerek vatandaştan sorumluluklarını yerine getirmesi beklenmekte fakat liberal vatandaşlıkta haklar bireylerin bir parçası olarak görülmekte ve bireylerin devletten önemli olduğu düşünülmektedir.

Müşteri kavramının ise tanımlanması daha kolaydır. Genel olarak iç ve dış müşteri olarak iki kısmaya ayrılarak kavram incelenmektedir. Buna göre; dış müşteri, üretilen mal ve hizmetleri satın alan ve satın aldıklarını kullanandır. Bu noktada tepkileri almak, sonuçları ölçmek, hataları düzelterek sıfır hata amacına ulaşmak ve sürekli etkin bir iletişim kurmak gerekmektedir (Demirkaya, 2002: 173). İç müşteri ise bir örgütte görevli olanların tamamını kapsamaktadır. İç müşterilerin ortak bir amaçta buluşması ve moral, motivasyon ve memnuniyetleri dış müşterinin de memnuniyetinin temelini oluşturmaktadır (Demirkaya, 2002: 173).

Günümüzde kamu yönetimi içerisinde vatandaş ve müşteri kavramlarının birbirine yaklaştığı görülmektedir. Özellikle YKY ile bu durum gerçekleşmiştir. Diğer bir yandan Yeni Kamu Hizmeti anlayışı başta olmak üzere bu duruma karşı gelişen farklı anlayışlar da ortaya çıkmaktadır. Kanımızca vatandaş kavramının hali hazırda ortak bir tanımının yapılamaması ve kavramının esnekliği nedeniyle bu kavramın müşteri kavramıyla birleşmesi doğal karşılanmalıdır. Nitekim liberalizmin dayandığı temel unsur "vatandaş" yerine "iktisadi insan"

olmaktadır (Üstel, 1999: 78). Liberalizmin ve Yeni Sağ görüşün etkisinde kamu yönetimi anlayışlarında vatandaş ve müşteri kavramları arasındaki ayrım yok olmaktadır. Fakat bu durum haklar açısından vatandaşa neler getirmekte ve vatandaştan neler götürmektedir? Vatandaş daha aktif mi olmakta yoksa pasifleşmekte midir? Liberal vatandaşlığın üstünlüğü cumhuriyetçi vatandaşlığı silerek esasında vatandaş ve kamu hizmeti değerini ortadan kaldırmakta mıdır?

Özel sektör içerisinde vatandaşın müşteri olarak algılanması gayet açık ve doğal karşılanırken kamu yararını esas alan ve kâr etmekten çok kamu hizmetini görme amacı güden kamu sektöründe müşteri odaklılığın uygulanıp uygulanamayacağı hususu net değildir (Çukurçayır, 2003: 18). Gerçekten de özel sektör örgütlerinde müşterinin kim olduğu çok rahat tanımlanabilmektedir. Fakat kamu örgütleri açısından bu husus oldukça karmaşıktır (Halis, 1999: 80). Modern toplumlar içerisinde vatandaşın aynı anda hem vergi mükellefi olarak "kamu hizmetlerinin finansörlüğü" hem de hizmetten yararlanan olarak "müşteri" rollerini üstlenmesi (Arın vd., 2000: 86) bu karışıklığın esas sebeplerindendir. Vatandaş ve müşteri kavramlarının birbirinden tamamen ayrı olması gerektiğine dair görüşler de bulunmaktadır. Çünkü müşteri bağımsızdır, piyasa içerisine girip çıkarları peşinde koşabilir ya da memnun olmadığı bir şirketten bu şirketin rakibine doğru rahatlıkla yol alabilir. Vatandaş ise ortak amaçlara sahiptir, siyasetçilerin hesap-verebilir olmaları beklenir ve siyasetçiler kamu görevlilerini kurallar ve düzenlemelerle hesap-verebilir kılar (Savoie, 1995: 115-116).

2.2.3. Kamu hizmeti ve vatandaşlık ilişkisi

Devlet ve kamu yönetimi "Gökten inmediği için kutsal, yerden bitmediği için de doğal sayılmaz; ihtiyaçtan doğmuştur." (Al, 2007: 11). Aynı durum vatandaşlık için de geçerlidir. Vatandaşlık da ulus-devletin ihtiyacından doğmuştur fakat aynı kamu yönetiminde olduğu gibi ulus-devlet içerisinde kutsanmış ve sanki doğal bir durummuş gibi kabul edilmiştir. Buna rağmen kamu yönetimi çalışmalarında vatandaşlık anlayışının yeterince işlenmediği görülmektedir. Örneğin bu durum YKY çalışmalarına da yansımıştır. Nitekim YKY çalışmalarında yöneticilerin sorumlulukları üzerine odaklanılırken, vatandaşlar çok daha az inceleme konusu olmuştur (Vigoda-Gadot ve Golembiewski, 2004: 10). Oysaki vatandaşlık davranışsal olarak değerlendirildiğinde, hem GKY'deki idare hem de YKY'deki işletme mantığı içerisinde üzerinde fazlasıyla durulması gereken ve beşeri faaliyetlerden oluşan güçlü bir yapı olarak ortaya çıkmaktadır (Vigoda-Gadot ve Golembiewski, 2004: 7).

Ekonomik, teknolojik, sosyolojik ve kültürel değişimlerin etkisiyle vatandaş ve kamu yönetimi arasındaki ilişki önemli oranda değişime uğramaktadır. Bu değişim sonucunda günümüzde vatandaş – kamu yönetimi ilişkisi artmış, vatandaşın yönetimden beklentileri çoğalmıştır (Eren, 2003: 61-62). Doğal olarak vatandaşlık ve kamu hizmeti arasındaki ilişki de değişime uğramıştır. Nitekim yönetim tarafından vatandaşın istek ve beklentilerinin dikkate alınması yeni bir meşruluk kaynağı haline gelmiştir (Eren, 2003: 62). Böylece yönetsel yeniden yapılanmada yönetimin bir "hizmet işletmesine dönüştürülmesi" hem siyasal hem toplumsal bir zorunluluk olarak algılanmaya başlamıştır (Çukurçayır, 2003: 1). Nitekim kamu yönetiminin ortaya çıkışı esas itibariyle vatandaşları temsil eden "kamu" üzerine kuruludur ve varlığını vergi ödeyen vatandaşlara borçludur. Bu nedenle vatandaşların beklentileri ve ihtiyaçları dikkate alınmak zorundadır (Frederickson, 1991).

Günümüzde kamu hizmetlerine uygun bir müşteri tanımının yapılması gerekli olmuştur. Fakat kamu hizmetlerindeki müşteri ile özel kesimdeki müşteri kavramları arasında bazı farklılıklar bulunmaktadır. En temelde kamu hizmetinin esas mantığına bakıldığında kâr olgusunun olmadığı rahatça görülebilir. Nitekim toplumun ortak ihtiyaçlarının karşılanması noktasında kamu hizmeti ortaya çıkmakta ve "vatandaş – kamu kuruluşu" ilişkisi kurulmaktadır. Bununla birlikte kamu hizmetinin ilgili kamu kuruluşunun denetiminde özel kesim tarafından da verilebilmesi, kamu hizmetlerinde vatandaşın müşteri olarak görülmesinin kabul edilebilir olduğunu ve kamu hizmetlerinde kalite ilkelerinin sağlanması için müşteri odaklı bir yaklaşıma ihtiyaç duyulduğunu düşündürmektedir (Sezer, 2008: 149). Fakat bu konuda bir mutabakat yoktur. Vatandaşın müşteri olarak algılanabileceğine karşı gelen düşünceler de mevcuttur. Örneğin müşteri olarak vatandaşın mümkün olmadığı ve müşteri – vatandaş arasında terminolojik farklılıklar olduğu da belirtilmektedir (Ateşoğlu ve Özkan, 2010: 53). Ayrıca kamu yönetiminde halkın yerine bireyin, vatandaş yerine tüketicinin veya müşterinin temel alınmasını demokratik gelişmenin bir etkisi olarak kabul eden görüş (Al, 2007: 107) veya buna benzer çok çeşitli diğer görüşlerin detaylıca değerlendirilmeden kabul edilmesi doğru bulunmamaktadır. Bu açıkça vatandaşlığın kamu yönetiminden ayrı düşünülmesinin bir sonucu olarak kamu – halk – demokrasi – yönetim – vatandaşlık kavram ve olgularına yabancılaşma olarak yorumlanabilir. Aslında bu birbirine iki zıt durumun da doğruluk payları olmakla birlikte farklı kamu yönetimi yaklaşımları içerisinde vatandaşlık anlayışının daha detaylı incelenerek konuya bir açıklık getirilmesi gerekmektedir.

İşte bu nedenle kamu hizmeti ve vatandaşlık arasındaki ilişkinin ortaya koyulması gerekmektedir. Nitekim bu çalışmada vatandaşlığın ihmal edildiği kamu yönetimi çalışmalarının aksine kamu yönetimi anlayışlarının vatandaşlık temelinde daha detaylı değerlendirilmesine odaklanılmaktadır. Bu noktada "müşteri – vatandaş odaklı kamu hizmeti" yaklaşımının hem olumlu hem olumsuz görüşler çerçevesinde ele alınması, çalışmanın devamında hem günümüzde hakim paradigma olarak lanse edilen YKY'de vatandaşlık anlayışı değerlendirmesi için hem de vatandaşlığın kamu hizmeti kapsamında geçmişi ve geleceği üzerine değerlendirmelerde bulunmak için ilk adım olmaktadır.

2.2.3.1. Müşteri – vatandaş odaklı kamu hizmeti

Halk sırasıyla "tebaa", "vatandaşlık" ve en son "müşteri" konumuna geçmiştir. Böylece yönetim daha verimli ve etkin kılınırken, vatandaş yeni gelişmelerin takip edilmesi hususunda yenilenmenin kaynağı olarak görülmeye başlanmıştır (Saygılıoğlu ve Arı, 2003: 147). Müşteri önceliğinin vurgulanmasıyla "yaptıkları her şeyi satan" üreticilerden "satılabiliri üreten" kişilere doğru bir değişim yaşanmış ve müşteri merkezli bir bakış açısı hâkim kılınmıştır (Bayrak, 1999: 48).

Yeni liberalizmin de etkisiyle kamu yönetiminin geleneksel değerleri olan "sosyal adalet, eşitlik, demokratik katılım ve kamu malı" benzeri kavramlar yerini "rekabet, özelleştirme, bireysel sorumluluk ve tercih" benzeri kavramlara bırakmıştır. Bunun neticesinde "vatandaş" kavramında "müşteri ve müşterinin artan, değişen istekleri" doğrultusunda bir değişim yaşanmış ve "global tüketim kalıpları" oluşturulmaya çalışılmıştır (Gül, 1999: 69). Ayrıca vatandaş hem bir müşteri hem bir işveren olarak algılanmaya başlanmış ve yapılan her hata sadece hata yapan kurumun değil, devletin tümünün sorgulanmasını gerekli kılmıştır (Efelerli vd., 1999: 152).

Fakat kamu sektöründe müşteri odaklı yaklaşım hususunda bir mutabakat yoktur. Bu yaklaşım bazen müşteri bazen vatandaş bazen de hem müşteri hem vatandaş odaklı olarak müşteri-vatandaş şeklinde isimlendirilebilmektedir. Çünkü müşteri odaklı olmanın farklı amaçlar çerçevesinde farklı kullanım şekilleri mevcuttur. Örneğin hem yeni beklentilerin etkisiyle örgütün değişmesi hem de beklentileri karşılayabilmek için yönetimin yeni ölçütler kullanması müşteri odaklılık anlamına gelebilmektedir (Eren, 2003: 64). Genel olarak vatandaşın müşteri kimliği içerisinde değerlendirilmesiyle birlikte kamu hizmetlerinin zamanında, beklentiye

uygun ve kaliteli olmasının talep edildiği görülmektedir. Bu durum kamu hizmetlerinde hem etkinliği öne çıkarmakta hem de vatandaşın daha fazla değer görmesiyle kamu yönetimi ve vatandaş arasında bir bütünleşmeyi gerekli kılmaktadır (Saygılıoğlu ve Arı, 2003: 148). Nitekim halkla ilişkiler üzerine oluşturulan politikalar müşteri odaklı yönetim anlayışının bir yansıması olarak değerlendirilebilmektedir (Özer ve Akçakaya, 2005: 245). Diğer bir yandan ise bu yaklaşımın devam etmesi durumunda açıkça bireylerin tehdit altında kalacağı uyarısında bulunulmaktadır (Box, 1999: 26). Bu durum kamu hizmetlerinde müşteri odaklılık yaklaşımı için hem olumlu hem de olumsuz bazı görüşlerin bulunduğunu göstermektedir. Kamu yönetiminin "kamu hizmeti" ve "vatandaş" temeli üzerinde yükseldiği düşünülürse konunun önemi açıktır. Bu nedenle çalışmanın devamında müşteri – vatandaş odaklılık hakkında hem olumlu hem olumsuz görüşlere yer verilerek bu hususta genel bir bilgilendirme yapılmakta ve son olarak bu bilgiler ışığında "haklar, görevler, sorumluluklar ve katılım" çerçevesinde bir ön değerlendirme sunulmaktadır.

2.2.3.1.1. Olumlu görüşler

Günümüzde kamu yönetiminde yaşanan yeni gelişmelerle birlikte GKY'nin hantal yapısından tamamıyla kurtulmak genel kabul görmüş bir amaçtır. Bu amaca ulaşmakta "girişimcilik, müşteri, projecilik, rekabet, kendi kendine yeterli olma, kâr ve başarı" benzeri piyasa temelli yeni değerler çerçevesinde yapılandırılmalara gereksinim olduğu ve "kamu yararı" yerine kişilerin ve grupların çıkarlarının önemsendiği bir sürece geçilmesi gerektiği öne sürülmektedir (Gül, 1999: 70). Nitekim bilgi değişimi, iç ve dış müşterilere hizmet sunumu gibi hususlarda kamu sektörü ile özel sektör arasında benzerliklerin fazla olduğu belirtilerek kamu sektörünün müşteri tatmininden yararlanabileceği vurgulanmaktadır (Wagenheim ve Reurink, 1991: 263).

Müşteri odaklılık esasında sunulan mal ya da hizmetin kalitesini geliştirmektir. Daha fazla bilgi toplayarak daha az hata ihtimali olan uygun kararlar almak, süreyi azaltmak, daha iyi şartlarda ya da en azından hoşnutluk bırakacak bir tarzda hizmet etmek müşteri odaklılığın pratikteki yansımalarıdır (Halis, 1999: 80). Bu sayede "küçük göllere hapis olmak yerine okyanuslarda yelken açmaya benzer, sürekli gidilecek bir liman yani bir gelişme ve iyileştirme imkânı olduğu duygusu" yaratılmaktadır (Dalbay, 1999: 103).

Bu noktada kamu yönetiminde "rekabet" kavramının önemi artmaktadır. Yerel yönetimler içerisinde de müşteri odaklı yaklaşımın rekabetçi bir sistemi gerekli kıldığı düşünülmekte ve

rekabetçi sistem sayesinde hizmetlerin iyileştirilmesinin kolaylaşacağı savunulmaktadır (Çukurçayır, 2002: 35). Nitekim serbest piyasa sistemi içerisinde kamu kurumlarının yeniden yapılandırılmasıyla aşırı bürokrasinin engelleneceği, işlerin verimlilik ilkesini göre yürütüleceği, gizliliğin olabildiğince azalacağı, halkın kamu işlerinden haberdar olacağı, performans kriterlerinin uygulanabileceği ve bu sayede adeta kamu yönetiminin kendisiyle rekabet eder bir hale gelebileceği ileri sürülmektedir (Dalbay, 1999: 103).

"Bireyi" temel alan bir sistem sayesinde devletin "daha etkin ve gerçekçi" bir yapıya kavuşacağı beklenmektedir (Saygılıoğlu ve Arı, 2003: 149). Bununla birlikte müşteri memnuniyeti sağlanarak vatandaşın bürokrasi karşısındaki "ikinci sınıf insan" konumunun değişeceği ve böylece vatandaşın özgüven kazanacağı; çalışanların ise işlerinden onur duyarak ve işe yaradıklarını görerek daha motive olmuş bir halde kişiliklerinin gelişeceği düşünülmektedir (Göktürk ve Yılmaz, 1999: 298). Kamu çalışanlarının da istek ve beklentilerinin TKY ile karşılanabileceği, bu sayede ortaya bir sinerji çıkacağı ve verimliliğin sürekli arttığı bir döngünün oluşacağı belirtilmektedir (Dalbay, 1999: 104).

Olumlu görüşler içerisinde özetle şu husus belirtilebilir; kamu hizmetlerinde siyasi iradenin "sosyal hukuk devleti ilkesinin" imkânı ve "fırsat eşitliği ve insan onuruna yaraşan" yaşam hakkı gözetildiğinde kâr amacıyla sunulabileceği düşünülmektedir (Yıldırım, 2001: 46). Olumsuz görüşler incelendiğinde ise bu düşünceye şüpheyle yaklaşanların olduğu görülmektedir. Bu hususta olumsuz görüşlere karşı olumlu görüşler içerisinde şu uyarı yapılmaktadır (Balcı, 1999: 70-71): "müşteri" ve "vatandaş" kavramları salt anlamlarıyla düşünülmemelidir, yanlış anlamalara karşı kamu sektöründe müşteri odaklılık hususu tartışılırken bu isim yerine "kullanıcı odaklılık" ya da "vatandaş odaklılık" isimlendirmeleri daha uygundur, örneğin; "bir hastanenin müşterilerinin değil bakıma muhtaç hastalarının olduğu konusu oldukça açıktır."

2.2.3.1.2. Olumsuz görüşler

Müşteri odaklılık hususunda olumlu birçok görüş bulunmakla birlikte bu görüşlere birçok eleştiri de getirilmektedir. Olumsuz görüşler genel olarak incelendiğinde bu görüşlerin "devletin temel görevlerini" (örn. sosyal hukuk devleti ilkesi) dayanak noktası aldıkları görülmektedir. Olumlu görüşler ise daha çok "serbest piyasa mekanizmasını" (örn. daha çok kâr amacı) kendilerini dayanak noktası olarak almaktadır.

Olumsuz görüş olarak ilk eleştiri kamu sektöründe kimin "sahip" kimin "müşteri" olduğu hususunun özel sektöre oranla çok daha karmaşık olduğu düşüncesinden kaynaklanmaktadır. Vatandaş vergi öderken kamunun sahibi gibi olmakta fakat hizmet talep ederken de kamunun müşterisi olarak ortaya çıkmaktadır. Bu durum, vatandaşın esasında kamunun sahibi mi yoksa müşterisi mi olduğu sorusunu gündeme taşımaktadır (Tekinkuş ve Özgür, 1999: 273). Kâr amacıyla üretilen bir malı ya da hizmeti satın alan kişi ödediği bedelin karşılığını aldığını düşünmektedir. Fakat devletin varlık nedeninin bir gereği olan kamu hizmetinden yararlanan kişi "vatandaşlık statüsünün kazanımlarından yararlandığını" düşünmektedir. Bu durum, kamu yönetiminin esasının "vatandaşlık" statüsüne dayandığını ve vatandaşları bir bütün olarak temsil eden gücün "kamu" olduğunu vurgulamaktadır (Frederickson, 1991: 405-407).

İkinci eleştiri sosyal devlet anlayışı ile müşteri odaklı kamu hizmeti sunumunun birlikte var olamayacağı üzerine kurulmaktadır. Sosyal devlet anlayışı içerisindeki bir devlet vatandaşına karşı sorumlu olmaktadır. Bu nedenle teoride özgür, fakat pratikte maddi yetersizlikten dolayı bu özgürlüğünü kullanamayan bireylere ihtiyaç duydukları temel olanaklar devlet tarafından sağlanmalıdır (Saygılıoğlu ve Arı, 2003: 46). Nitekim özel işletme mantığı içerisinde yürütülen devlet içerisinde vatandaş müşteriye yakın olarak görülüp yönetim üzerindeki kontrolünü iyice kaybetmekte ve yönetimin kamuya olan hesap verebilirliği azalmaktadır (Box, 1999: 34). Ayrıca vatandaş yerine müşteri kültürünün hâkim kılınmaya çalışılması ve kişisel çıkar ve rekabete önem verilmesiyle toplum içerisindeki bağın zayıflayacağı düşünülmektedir (Walzer, 1990: 10). Neo-liberal politikalar içerisinde vatandaşlığın siyasal içeriği ile toplumsal içeriği arasındaki bağ koparılarak vatandaş "sosyal haklarından" uzaklaştırılmaktadır (Özkazanç, 2009: 248). Eğer vatandaşlar gerçekten de tüketici ya da müşteri iseler iyi hizmet görecekleri ihtimal dâhilindedir. Fakat iyi hizmet göremediklerinde ise tüketici ya da müşteri olarak vatandaşların geleneksel vatandaş haklarından da daha aşağı bir pozisyonda kalacakları muhtemeldir (Bozeman, 2007: 45).

Üçüncü eleştiri "kamu yararı" hususuna dayanmaktadır. Kamu sektöründe ne üretileceği seçimlerle belirlenirken, özel sektörde bu karar maddi temelde alınmaktadır. Nitekim devlet, "ekonomik kaygılardan" öte "sosyal kaygıları" olan bir araçtır. Bu nedenle kamu sektöründe ne üretileceğine özel sektörde olduğu gibi "para" ile değil, "seçimlerle" karar verilmektedir (Çukurçayır, 2002: 37). Devlet özel işletme mantığı ile yönetildiğinde kamu yöneticileri vatandaşlara müşteri gözüyle bakmakta ve vatandaşlarla yüz yüze etkileşim yerine anketler ve

odak gruplarıyla var olan düşünceleri tespit etmekle (Box, 1999: 22) yetinmektedirler. Oysa kamuya hizmet sunan bir kamu çalışanının esas değerlerinin "müşteri odaklılık" yerine "eşitlik" ve "özgürlük" olması gerektiği öne sürülmektedir (Edis Şahin, 1999: 105).

Dördüncü eleştiri müşteri memnuniyetinin ölçümü hususuna dayanmaktadır. Nitekim kamu sektöründe müşteriler tek tip değil, çok çeşitli olmaktadır. Birçok kamu kurumu, kamu içerisinde amaçları çatışan birçok birey ve grup bulunduğu için kendi tüketicilerini belirleyememektedir (Box, 1999: 36). Özel sektör içerisinde müşterinin kim olduğu açıkça ortadayken, kamu sektörü içerisinde hem müşterinin bir tanımının yapılması hem de terimin kendisi kamu sektörüne uyumsuz görülmektedir. Çünkü kamu sektörü içerisinde müşteri kavramı; bireyleri, çıkar gruplarını, bir veya daha fazla seçilmiş temsilcileri, bir devlet kurumunu ya da bütün bir toplumu kapsayabilmektedir (Wisniewski ve Donnelly, 1996: 364). Ayrıca özel sektör içerisindeki müşteriler seçim yapabilirken, kamu sektöründe müşterilerin seçim alanı ya çok azdır ya da hiç yoktur. Bu nedenle özel sektör içerisinde müşteri memnuniyeti ölçümü daha kolay olmaktadır (Wisniewski ve Olafsson, 2004: 605).

Son olarak kamu sektöründe rekabeti sağlama zorluğu diğer bir eleştiri kaynağını oluşturmaktadır. Örneğin; evini taşımadığı sürece "Bornova'da oturan bir kimsenin belediyenin sunduğu hizmeti beğenmediği takdirde Konak Belediyesi'nin ya da Karşıyaka Belediyesi'nin müşterisi olması" imkânsız görülmektedir (Tosun, 1999: 91).

2.2.4. Kamu hizmeti kapsamında vatandaşlık anlayışının değerlendirilmesi

"Müşteri vatandaş odaklı kamu hizmeti yaklaşımı" esasında GKY'den büyük bir kopuş sonucunda ortaya çıkan kamu hizmeti anlayışındaki radikal değişimlerin etkisiyle şekillenmektedir. Vatandaşı merkeze almaya çalışan bu yaklaşımın, vatandaşlığın kamu yönetimi ve devlet içerisindeki önemi düşünüldüğünde daha ayrıntılı değerlendirilmesi gerektiği düşünülmektedir. Çünkü genelde bu yaklaşıma getirilen olumlu görüşler "çok iyimser" ve olumsuz görüşler ise "çok kötümser" olarak ortaya çıkmaktadır.

Genel olarak haklar perspektifinden bu yaklaşıma getirilen olumlu ve olumsuz görüşler incelendiğinde; olumlu görüşlerin özgürlük, girişim, tercih, rekabet gibi liberal değerler doğrultusunda bir hak anlayışından hareket ettiği anlaşılmaktadır. Olumsuz görüşlerin ise daha

çok "sosyal haklar" vurgusu yaparak "siyasal hakların" da sosyal hakların gerilemesiyle birlikte anlamını yitirdiği hususuna odaklandıkları görülmektedir.

Aktif ve pasif vatandaşlık perspektifinden incelendiğinde "katılım" kavramı ön plana çıkmaktadır. Olumlu görüşler, refah devleti ve GKY'yi vatandaşı pasifleştirdiği gerekçesiyle eleştirmekte; aynı şekilde olumsuz görüşler de müşteri – vatandaş odaklılık yaklaşımı ile vatandaşın pasifleştirildiğini öne sürmektedir. Bununla birlikte vatandaşlığın her ülkede aynı şartlar altında çıkmamasından dolayı farklı vatandaşlık çeşitlerinin olması, kamu yönetimi alanında "evrensel bir reçetenin sunulma mantığına" karşı gelmektedir. Evrensel olarak bir kamu yönetimi anlayışı tüm ülkelerde uygulanırsa, bu açıkça bazı ülkelerde vatandaş ve kamu yönetimi arasındaki ilişkinin kopma tehlikesini de içerisinde barındırmaktadır. Nitekim etkin bir devlet mekanizmasının oluşturulması sürecinde her devlet, kendi fonksiyonlarına, merkeziyetçi yapısına, yönetim ve siyaset geleneğine, aktif vatandaşlık kültürüne, bürokrasisine, bürokratik kültürüne ve buna benzer her devlette görülebilen farklı özelliklere odaklanmalıdır. Her devletin koşulları ve başarısız kaldığı anlar birbirinden farklıdır ve doğal olarak evrensel bir reçete sunmak doğru bulunmamaktadır (Saygılıoğlu ve Arı, 2003: 52).

Son olarak cumhuriyetçi vatandaşlık perspektifinden vatandaşa yüklenilen görev ve sorumluluklar ile liberal vatandaşlıkta savunulan haklar perspektifinden olumlu ve olumsuz görüşler değerlendirildiğinde, olumlu görüşlerin daha çok piyasa odaklı yaklaşımları sebebiyle liberal vatandaşlığı savundukları görülmektedir. Olumsuz görüşler ise cumhuriyetçi vatandaşlık içerisinde değerlendirilebilir. Fakat hangi görüşün kamu yönetimi kavram ve değerlerine daha yakın ya da vatandaşı merkeze aldığı olduğu hususu tartışmalıdır.

Tüm bunlar değerlendirildiğinde kamu hizmeti kapsamında vatandaşlık anlayışının değişimini ortaya koymak zorlaşmaktadır. Çalışmada ise kamu yönetimi anlayışlarının genel olarak ortaya çıkışı, özellikleri, kamu hizmet sunumundaki yenilikleri değerlendirilerek vatandaşlığa dair olan görüşlerini ortaya koymak ve vatandaşlığın kamu hizmeti kapsamında değişimini değerlendirmek amaçlanmaktadır. Bu noktada haklar perspektifinden, aktif ve pasif vatandaşlık perspektifinden ve cumhuriyetçi ve liberal vatandaşlık perspektifinden yapılacak bir değerlendirme çalışmada yardımcı bir kaynak olacaktır. Kamu hizmet sunumuyla vatandaşlık arasında ortaya çıkan ilişkide; vatandaşların hakları, vatandaşların yönetime katılıp katılmadığı ya da ne derece katılabildiği ve cumhuriyetçi ya da liberal anlayış içerisindeki yansımaları konuyu anlamamız açısından önem kazanmaktadır.

3. VATANDAŞLIĞIN DÜNÜ VE BUGÜNÜ: GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİNDEN YENİ KAMU YÖNETİMİNE

3.1. Vatandaşlığın Dünü: Geleneksel Kamu Yönetimi

İdarelerin tarihsel olarak çok daha öncesinden var olmasına rağmen geleneksel model 19. yüzyılın sonlarından itibaren ortaya çıkmıştır (Hughes, 1994/2014: 95). Nitekim ilk kent devletlerinden imparatorluklara gayri resmi bir şekilde de olsa bir kamu yönetimi yapısı mevcut olmuş fakat kamu yönetiminin bilimsel manada bir disiplin olarak doğuşu 19. yüzyılın sonlarına doğru gerçekleşmiştir (Parlak ve Doğan, 2016: 1). Birçok kamu kurumu, 19. yüzyılın sonu ve 20. yüzyılın başında kurulmuştur. Sanayi devrimi; demokratik toplumlarda bürokrasilerin ortaya çıkışı ve bilimsel yönetimin etkisiyle bu dönemde şekillenmiştir (Bourgon, 2008: 391).

Kamu yönetimi, bir toplum içerisinde iç içe girmiş ve çoğu kez birbiriyle çatışan sorunlar arasında faaliyet gösteren ve kamu hizmetlerini yürüten idari bir mekanizma olarak tanımlanabilmektedir (Eryılmaz, 2013: 9). Devlet ise esasında vatandaşının hak ve çıkarlarını anayasal ve yasal güvencelerle koruyan, vatandaşına maksimum kalitede hizmet sunma amacı taşıyan ve gerekli hallerde meşru güç kullanma yetkisine sahip üst bir siyasal yapılanma olarak açıklanabilmektedir. Devlet bu amaçlarını gerçekleştirirken de çeşitli örgütsel ve işlevsel yapılanmalara gitmekte, kamu yönetimi ise bu örgütlerden biri olarak halk içerisinde devleti temsil etmektedir (Parlak ve Doğan, 2016: 22). Kamu kavramının toplumun bütününü kapsaması nedeniyle kamu yönetimi de "bütünün yönetimi" olarak nitelendirilebilmektedir (Parlak ve Doğan, 2016: 23). Tarihsel süreç içerisinde de bir disiplin olarak ele alınan kamu yönetimi ilk olarak Klasik veya Geleneksel Kamu Yönetimi (GKY) adı altında ortaya çıkmış ve gelişimini sürdürmüştür (Parlak ve Doğan, 2016: 41).

1929 büyük dünya bunalımının etkisiyle devletin eşitsizlikleri gidermek ve insanları daha özgür bir hale getirmek için toplumsal ve ekonomik yaşama müdahalesi refah devletinin ortaya çıkması ile sonuçlanmıştır (Şaylan, 2003: 84). Refah devletinin ortaya çıkışında, çalışan kesimlerin siyasi örgütleriyle liberal dogmaya başkaldırması etkili olmuştur. Bu dönem içerisinde liberalizme karşı gelişen bu hareket, hem kuramda hem uygulamada etkinlik sağlayarak genel olarak kabul görmüştür (Şaylan, 2003: 94). Esasında devlet, çıkış noktasında adalet ve eğitim gibi sınırlı hizmetler sunarken; Fransız ihtilali, sanayi devrimi, 1929 büyük ekonomik bunalımı, İkinci Dünya Savaşı sonrasında millileşme ve refah devleti uygulamaları

gibi gelişmelerin neticesinde çok daha fazla hizmet sunma noktasına ulaşmıştır (Ateş ve Okur, 2009: 102). Refah devleti anlayışıyla birlikte toplumsal kesimler arasında kaynak transferi yapılırken bir yandan da tam istihdama yakın bir çalışma ortamı yaratılmıştır (Şaylan, 2003: 101).

Bu dönem içerisinde GKY'de yönetim görevi liyakat temelinde profesyonel bir meslek haline getirilmiştir (Hughes, 1994/2014: 93). Nitekim GKY'yi şekillendirmede önemli bir düşünür olan Weber'in diğer düşünürlerden en önemli farkı; şahsi yönetimi kurallar çerçevesine oturtarak "gayri şahsi" bir yönetim anlayışını sunmasıdır (Hughes, 1994/2014: 103). Bununla birlikte Wilson, siyasetçilerin politika oluşturmalarından, idarecilerin ise bu belirlenen politikaları yürütmekten sorumlu olmaları gerektiğini savunmuştur (Hughes, 1994/2004: 100). Bu durum benzer bir şekilde Weber'de de görülmektedir. Weber'e göre de; kamu görevlileri liderlik üstlenmezler ve kişisel sorumluluk sadece siyasiler için geçerlidir (Hughes, 1994/2004: 108). Bilimsel yönetimin ilkeleri sayesinde de ortaya çıkan bu "siyaset – idare ayrımı", 1920 ve 1930'lu yıllarda yönetim pratiği ve çalışmalarına hem şekil hem de amaç kazandırmıştır (Dunsire, 1981: 94). Dolayısıyla GKY'nin siyaset – idare ayrımı üzerine kurulu olduğu söylenebilir. Fakat bu bir hayal olarak değerlendirilmekte, gerçekte ise bu ayrımın yürütülemeyeceği düşünülmektedir (Hughes, 1994/2014: 110).

1920-1970 yılları arasında kamu yönetimi "Altın Çağı'nı" yaşamıştır. Bu 50 yıllık dönemde, hükümetin kamu hizmeti ile toplumu ileri taşıyacağı düşünülmüş ve refah devleti yürütülmeye çalışılmıştır. Nitekim İkinci Dünya Savaşı sırasında bütün bir ekonominin kamu yönetimi tarafından idare edilmesine yönelik uygulamalar (Hughes, 1994/2014: 117) bu dönem içerisinde GKY'yi refah devleti uygulamalarıyla birlikte güçlendirmiştir. Bununla birlikte özel sektör dâhil olmak üzere refah devletinden hizmet talep edilmesi ve devletin de bu talepleri karşılaması hizmet sunumunun toplumun tüm kesimlerine yönelik gerçekleştirildiğini göstermektedir. Refah devletin krizi de bu geniş hizmet talepleriyle ortaya çıkmış ve neticede refah devleti çökmüştür (Şaylan, 2003: 118).

Daha sonrasında 1970 ve 1980'li yıllarda özellikle İngiltere'de olmak üzere bazı ülkelerde yüksek ücret alan nitelikli işçilerin sosyalist partilere olan eğimleri liberal veya muhafazakâr partilere kaymaya başlamıştır. Buna neden olarak, bu işçilerin yüksek hayat standartları ve yeni tüketim alışkanlarını kazanması gösterilmektedir. Bunun sonucunda da refah hizmetleri ve kamulaştırma gibi konulara olan ilgi daha çok enflasyon, vergi ve faiz oranları gibi konulara

kaymıştır (Bottomore, 1992/2006: 80). Bununla birlikte GKY içerisinde ağır basan idare kavramı (administration), yerini işletmeye (management) bırakmaya başlamıştır. Bu hususta şunu açıklamak gerekir ki her örgüt doğal yönetime ihtiyaç duyar fakat bu durum idarenin tamamen ortadan kaybolduğu anlamını taşımaz. Her zaman için politikaların etkili bir şekilde yürütülmesinde idareye de ihtiyaç bulunmaktadır (Ranson ve Steward, 1994: 33). Yani işletmeciliğin bir süreç olarak amaçların başarıya ulaşmasındaki rolü idare olmadan gerçekleşemez. 1970'li yıllardan itibaren yükselen yeni yaklaşımlar işte bu noktada, amaçlara ulaşmadaki başarı hırsında işletmeciliğe odaklanmıştır. Bunlardan ilki kamu işletmeciliği temelinde yükselen Yeni Kamu Yönetimi anlayışı (YKY) olmuştur. Nitekim YKY, GKY'nin "sınırlı doğasına, kültürüne ve ilkelerine" karşı gelen yeni bir paradigma olarak ortaya çıkmıştır (Özer, 2015: 148).

Sonuçta GKY, daha öncesindeki yönetim anlayışları ile kıyaslandığında sunduğu yönetim şekilleri ve profesyonel hizmet fikri ile çok ilerici görülebilmektedir. Fakat günümüzde eskimiş olduğu kabul edilmekte (Hughes, 1994/2014: 141) ve ortaya yeni yaklaşımlar çıkmaktadır. Nitekim devletlerin değişime uyum sağlamada sahip olması gerektiği esneklik anlayışı hayati bir önem arz etmektedir (Saygılıoğlu ve Arı, 2003: 10). Örneğin; özellikle soğuk savaş döneminde daha eşit bir toplum beklentisini yerine getiremeyen kamu kurumları, bencil ve halka karşı tepkisiz olarak nitelendirilmiştir (Ranson ve Steward, 1994: 3).

3.1.1. Geleneksel kamu yönetiminin temeli, amacı ve özellikleri

GKY içerisinde modern kamu hizmetlerinin doğuşu ve kamu yönetiminin bir meslek olarak ortaya çıkışı Kameralizm düşüncesi ile gerçekleşmiştir. 18. yüzyılın ilk yarısında Prusya'da oluşturulan Kameral Bilimler kürsüleri sayesinde özel bir konu olarak kamu yönetimi ele alınmaya başlamıştır (Eryılmaz, 2013: 33). Bu kürsülerin amacı; ekonomi, muhasebe, maliye, yönetim sanatı, örgüt, personel sorunları ve yöneticilerin seçimi ve eğitimi gibi konulara eğilerek yönetime iyi yetişmiş insan gücü kazandırmak olmuştur (Eryılmaz, 2013: 33).

GKY'nin gelişimine Henri Fayol 1916 yılında yayınlanan kitabı "Genel ve Endüstriyel Yönetim" ile oldukça katkı sağlamıştır. Bir işletmede teknik, ticari, mali, güvenlik, muhasebe ve yönetim işleri olarak altı grup iş olduğunu belirtmiş ve bu işler arasında da en fazla üzerinde durulması gerekenin yönetim işleri olduğunu vurgulamıştır (Fayol, 1916/2013: 27-28). Bununla birlikte yönetime dair en önemli 14 ilkeyi açıklamıştır (Fayol, 1916/2013: 46); iş bölümü,

otorite, disiplin, kumanda birliği, yürütme birliği, genel çıkarların özel çıkarlara tercihi, iş bedelinin ödenmesi, merkeziyet, hiyerarşi zinciri, düzen, hakkaniyet, memurlarda istikrar, teşebbüs fikri ve memurlar birliği. Ayrıca yönetime dair 5 unsuru ele almıştır (Fayol, 1916/2013: 78-168); planlama, örgütleme, kumanda, koordinasyon, denetim/kontrol. Daha sonrasında 1937 yılında "Yönetim Bilimi Üzerine Notlar"ı yazan Gullick ve Urwick, bu yönetim unsurlarını geliştirmiş ve bu beş unsuru yediye çıkarmışlardır; planlama, örgütleme, personel yönetimi, yöneltme, koordinasyon, rapor verme ve bütçeleme (Eryılmaz, 2013: 39-40). Max Weber ise "yasal-rasyonel bürokrasi" modeli ile GKY'ye büyük katkılar sunmuştur. Bu model ile bürokrasi; iş bölümü, otorite hiyerarşisi, yazılı kurallar, dosyalama, gayri şahsilik, disipline bir yapı ve resmi pozisyonlardan oluşan bir örgüt şekli olarak ifade edilmektedir (Eryılmaz, 2013: 37). Weber'e göre makine ile bürokrasi arasında sıkı bir ilişki vardır. Makine işi rutinleştirirken, bürokratik yapı da yönetim sürecini rutinleştirmektedir ve bu nedenle bürokrasi esnek olmayan kuralları ifade etmektedir (Al, 2007: 44).

Woodrow Wilson ise "Yönetimin İncelenmesi" (1887) makalesi ile ABD'de kamu yönetiminin akademik olarak incelenmesinin başlangıç noktasını oluşturmuştur. Makalesinde kamu yönetiminin ayrı bir disiplin olarak ele alınması gerektiğini öne sürerek siyaset ve yönetim ayrımını vurgulamıştır (Eryılmaz, 2013: 38). Amerika'da 1911 tarihli "Bilimsel Yönetimin İlkeleri" kitabını yazarak yönetim bilimine büyük katkılar sunan Frederick Taylor ise esasında bir işin en verimli şekilde nasıl yapılabileceğine odaklanmış ve Taylor'un ortaya koyduğu yönetim anlayışına "iş analizi" veya "iş yönetimi" denilmiştir (Eryılmaz, 2013: 40-41). Fakat Taylor'un ortaya koyduğu ilkeler insanın sosyo-psikolojik yönlerini, çevre şartlarını ve örgütsel davranışın mekanik olmayan taraflarını yansıtmadığı için eleştirilmiş ve devamında Elton Mayo ile beşeri ilişkilerin önemi vurgulanarak davranış bilimleri yönetim alanına girmiştir (Eryılmaz, 2013: 41). Herbert Simon'un görüşleri ise siyaset ve yönetim ayrımını ve evrensel yönetim ilkelerini reddetmiştir. Bu reddediş birçok siyaset bilimci ve kamu yöneticisi tarafından kabul görmüştür. Akabinde kamu yönetimi disiplini ABD'de siyaset bilimi ve işletme bilimi ile yakın temasa geçmiş ve 1950'den sonra İşletme Yönetimi popüler bir kavram haline gelmiştir (Eryılmaz, 2013: 42).

GKY'nin temelini oluşturan teorik yaklaşımlar özetle şöyle belirtilebilir (Al, 2007: 38): Taylor, geleneksel yöntemlerin neden olduğu israf ve kayıplara; Weber, patrimonyal örgütlenmelerin sanayileşmeyi engelleyici yönüne; Fayol ise evrensel olarak kabul edilmiş genel ilke ve

teorilerin yokluğuna dikkat çekmiştir. Bu dönem içerisinde Taylor'un Bilimsel Yönetimi daha çok özel sektörde, Weber'in Bürokrasi modeli ise daha çok kamu kesiminde etkili olmuştur (Al, 2007: 39).

GKY esas itibariyle şu özelliklerle ifade edilebilmektedir (Eryılmaz, 2013: 44-47):

- GKY, Weber'in bürokrasi modeline göre örgütlenmiştir. Bu nedenle ayrıntılı kurallar ve biçimsellik, gayri şahsilik, katı hiyerarşik düzen, kariyer odaklılık ve merkeziyetçilik ön plana çıkmıştır.
- Kamusal mal ve hizmetlerin üretim ve dağıtımında bizzat kamu örgütlerinin görev alması gerektiği düşünülmüş ve buna bağlı olarak devletin yapısı genişlemiş, kamu harcamaları ve personel sayısı artmış; hantallık, verimsizlik, kırtasiyecilik gibi bürokratik sorunlar ortaya çıkmıştır.
- Siyaset ve yönetim birbirinden ayrı tutulmuş, idarenin görevi salt talimatları ve kuralları uygulamak olmuştur.
- Kamu yönetimi ile özel yönetim birbirinden farklı görülmüş; yasallık, tarafsızlık, eşitlik, kamu yararı, kamusal mallar, kamusal sorumluluk, siyasal çevre, kamu gücü gibi nitelikler ön plana çıkarılmıştır.
- Profesyonel bir bürokrasi ve çalışanların hayat boyu istihdam ilkesi benimsenmiştir.
- Denetimlerde esas olarak yasal ve finansal ilkelere önem verilmiş ve hizmetlerde nitelikten çok nicelik ön plana çıkmıştır.

Bu özelliklere benzer şekilde GKY'nin temel unsurları şu şekilde de belirtilebilmektedir (Osborne, 2006: 378):

- Hukukun üstünlüğüne bağlılık
- İdari kurallara ve yönergelere odaklanmak
- Politika oluşturulmasında ve uygulanmasında bürokrasinin merkezi rolü
- Kamu kurumlarında "siyaset-idare" ayrımı
- Ek bütçelemeye olan bağlılık ya da artan bütçelemeye taahhüt verme
- Hizmet sunum sisteminde mesleki hegemonyanın varlığı

GKY'de kamu yönetimi siyasi olarak nötrdür. Devlet doğrudan hizmet sağlayıcısıdır ve en iyi örgütsel yapı "merkezi bürokrasi" olarak görülmektedir. Faaliyetler üstten alta bir denetim mekanizması içerisinde yürütülmektedir. Bürokrasi kapalı bir sistem içermekte ve vatandaş

katılımı kısıtlanmaktadır. Verimlilik ve rasyonellik kamu kurumlarında en önemli değerlerdir. Kamu idarecileri politika oluşturmakta ve yönetişimde merkezi bir role sahip olamamakta, onlardan salt faaliyetleri yürütmeleri beklenmektedir (Denhardt ve Denhardt, 2000: 552). Bununla birlikte politika kararlarının alınması çok önemlidir. Buradaki esas başarı alınan kararların yürütülmesinde ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle siyaset ve idare tek bir sistemin iki parçasıdır. Seçilmişlerin ve kamu idarecilerinin birbirinden izole olması ise gereksizdir. İkisi arasında sert bir ayrım yapılamaz. Son derece karmaşık olan politika gündemini belirlemede ve uygulamada seçilmiş görevlilerle kamu görevlileri arasında güçlü ortaklıklara ihtiyaç bulunmaktadır (Bourgon, 2008: 394-395). Nitekim GKY'nin temel özellikleri oldukça eleştirilmiş ve önemli ölçüde bu özelliklerden uzaklaşılmıştır. Bu eleştirilen ve terk edilen özellikler; büyük ve merkeziyetçi örgütlenme, katı hiyerarşik örgütlenme, işbölümü ve uzmanlaşma, biçimsellik ve kuralların yoğunluğu, mekaniklik, gizlilik ve yeniliklere kapalılık, meslekleşme, tekelcilik ve kamu yönetiminin yönetimin özel bir biçimi olduğu şeklinde sınıflandırılabilmektedir (Al, 2007: 48-61).

3.1.2. Geleneksel kamu yönetiminde kamu hizmeti

20. yüzyılda kamu kurumlarının çeşitlenmesi, büyümesi ve sunulan kamu hizmetlerinin artmasıyla bu yüzyıl "kamu yönetimi" ve "kamu hizmeti" ile şekillendirilmiştir. Bu dönemde refah devleti uygulamaları neticesinde devletin iş yükü oldukça artmış; devlet "kırtasiyecilik", "verimsizlik" ve "hantallık" ile suçlanmış; kamu yönetimi merkeziyetçi, katı hiyerarşik, aşırı kurallara bağlı, büyük ve hantal bürokrasi, artan kamu harcamaları ve devlet – toplum arasındaki "güven krizi" ile anılır olmuştur (Eryılmaz, 2013: 43). Bu durum sanayi öncesi dönemle karşılaştırıldığında büyük bir farklılığı işaret etmektedir. Sanayi öncesi dönemde, yani kamu yönetimi bu kadar büyümemiş ve kamu hizmetleri bugünkü anlamına kavuşmamışken sağlıktan eğitime, ulaşımdan şehir içinde çöp toplayıcılığına kadar birçok hizmet kamunun işlevleri arasında sayılmamıştır (Al, 2007: 35).

Refah devleti anlayışındaki büyük uzlaşma tüm vatandaşların salt vatandaş olmalarından dolayı kamu mallarına ve hizmetlerine sahip olmalarına ya da bunlardan yararlanmalarına dayanmıştır. Bu noktada mal ve hizmetlerin adil ve eşitlikçi bir şekilde paylaşılmasını sağlamak devletin temel işlevi olmuştur (Şaylan, 2003: 93). Kuramsal alanda refah devletinin oluşumuna en büyük katkıyı kuşkusuz Lord John Maynard Keynes sağlamıştır. Ekonomi alanında Keynesçi yorumla birlikte liberal paradigma yıkılmış, halkın adil, eşitlikçi ve demokratik

talepleri üst üste gelmiştir (Şaylan, 2003: 95). Örneğin; 2. Dünya Savaşı sonrasında İngiltere'de zaferin mimarı ve karizmatik lideri olarak görülen Churchill seçimleri kaybetmiş ve yerine İşçi Partisi geçmiştir (Şaylan, 2003: 95).

20. yüzyılda gelişmiş olan refah devleti, kamu hizmetlerine ilişkin fikirler ve pratikler siyasetin demokratikleşmesinin önemli unsurlarını oluşturmuştur. Bu dönemde demokrasi siyasal sisteme yerleştikçe kamu sektörünün verimliliği ile vatandaşların sosyal hakları arasındaki yakın ilişki ortaya çıkmıştır. Bu süreçte vatandaşlarının hakları ve talepleriyle ilgilenen devlet ile hareketli piyasa ekonomisi sektörü birlikte varlığını sürdürmüş fakat vatandaşların sosyal hakları piyasadaki rekabet ve kâr arayışından korunmaya çalışılmıştır. Demokrasinin "eşitlikçi" talepleriyle kapitalizmin "eşitsizliği" arasında bir gerilim ortaya çıkmış; yine de bunlar arasında bir uyum sağlanabilmiştir (Crouch, 2003/2016: 77-78). Bir diğer görüşe göre ise; GKY'de hizmet kullanıcıları bürokratların kaprislerine maruz kalmış, çalışanların kamu güvenini sarsma ihtimali artmış ve bireysel ön yargılarla kamusal faaliyetler gerçekleştirilmiştir. Doğal olarak bu anlayış demokratik hesap-verebilirlik için de tehlike arz etmiştir (Sandfort, 2000: 730).

3.1.3. Geleneksel kamu yönetiminde vatandaşlık anlayışı

Bilindiği üzere GKY ile refah devleti anlayışı arasında sıkı bir ilişki bulunmaktadır. Dolayısıyla refah devleti dönemindeki vatandaşlık esasında GKY içerisindeki kamu hizmeti sunumuyla doğrudan bağlantılı olmaktadır.

Refah devleti; aydınlanma felsefesine, eşitlik ve ilerleme düşüncesine ve insan haklarına dayanmaktadır (Şaylan, 2003: 132). Bu dönemde vatandaşlık modern anlamı içerisinde en uç noktasına varmış; fakat beraberinde birbiriyle çatışan bazı sorunlar da doğurmuştur. Nitekim bu dönem içerisinde vatandaşlığın doğuşundan beri taşıdığı gerilimler patlama noktasına ulaşmıştır. Bu nedenle Yeni Sağ sürecine geçilmesiyle birlikte parçalanan kamusal alanın kökenlerinin refah devleti döneminde yattığının vurgulanması gerekmektedir (Özkazanç, 2009: 259). Örneğin bu dönem içerisinde bürokratik temsilin dayatılması, yani bürokrasinin gün geçtikçe güçlenmesi neticesinde sisteme katılabilen çıkar grupları arasında sorunlar ortaya çıkmaya başlamış (ör. hiyerarşi, konformizm, denetleme ve dönüştürme güçlüğü) ve üretim-istihdam çerçevesinin dışında kalan kesimler zarar görmüştür (Özkazanç, 2009: 260).

Refah Devleti dönemi içerisinde vatandaşlığın sosyal haklar kısmına önem verilmesiyle kamu harcamaları büyük oranda artmıştır. Yükselen vergi oranları nedeniyle bu durum birçok eleştirilere maruz kalmıştır. Devamında birçok modern toplum sosyal vatandaşlık olgusundan uzaklaşmaya başlamıştır (Wagner, 2004: 278). Ayrıca GKY içerisinde bir kamu idarecisi kanunları harfi harfine takip eden ve verilen emirleri uygulayan bir kişi olarak nitelendirilmiş ve bunun neticesinde idarecinin sonuçlara ulaşmakta sadece dolaylı bir sorumluluğu bulunmuştur (Hughes, 1994/2014: 25). Doğal olarak bu durum GKY içerisinde vatandaşı önceleyecek bir kamu çalışanı profili oluşturmakta da yetersiz kalmıştır.

3.1.4. Geleneksel kamu yönetiminde vatandaşlık anlayışının değerlendirilmesi

Ulus-devlet öncesi dönemdeki mevcut idari yapılar ile karşılaştırıldığında GKY'nin gerçekten de çok ilerici bir anlayışla sağlam idari yapılar kurduğu anlaşılmaktadır. İyi yetişmiş insan gücü için yapılan çalışmalar; gayri şahsiliğin tesisi; hiyerarşik yapıların kurulması; kuralların belirlenmesi; yasallığa, eşitliğe, kamu yararına, kamusal sorumluluğa vurgu yapılması bu durumu göstermektedir. Öte yandan GKY, doğrudan ulus-devlet dönemi ve bu dönemde yükselişe geçen refah devleti anlayışı ile bağdaştırılabilir. Nitekim 19. yüzyılda ulus devletlerin, refah devleti anlayışının ve kamu yönetiminin modern anlamda doğuşuna şahit olunmuştur.

Vatandaşlık esasında Antik Yunan döneminden beri var olmasına rağmen modern anlamda tam olarak ortaya çıkışı 19. yüzyılda gerçekleşmiştir. 2. Dünya Savaşı neticesinde refah devleti anlayışının gelişmesi ve özellikle 1920-1970 yıllarında kamu yönetiminin altın çağını yaşamasıyla ulus-devlet, modern vatandaşlık ve kamu yönetimi arasında sıkı bir ilişki mevcut olmuştur. Bu ilişki neticesinde vatandaşlığın sivil ve siyasal hakları koruma altına alınırken bir yandan da sosyal haklar yükselişe geçmiştir.

Haklar perspektifinden GKY içerisindeki vatandaşlık değerlendirildiğinde sivil, siyasal ve sosyal hakların vurgulandığı görülmekte fakat refah devleti her ne kadar eşitlik ve insan hakları üzerine kurulsa da merkezi bürokrasinin çok sert olması neticesinde sosyal hakların güçlendirildiği vatandaşlar arasındaki eşitsizliklerin tamamen ortadan kaldırılamadığı görülmektedir. Bununla birlikte yönetime katılımın kısıtlı olmasıyla sistem dışarısında kalanlar büyük zarar görmüş, devletin müdahale alanının genişlemesiyle siyasallaşma artmış ve kamusal tartışmaların önlenmesiyle depolitizasyona neden olunmuştur. Ayrıca devletin sosyal hakları karşılaması noktasında harcamaları gün geçtikçe artmış ve buna bağlı olarak artan vergiler

hususunda huzursuzluklar baş göstermiştir. GKY içerisindeki idarecilerin salt kural ve prosedürleri takip etmesiyle de idarecilerin dolaylı bir sorumluluğu bulunmuş ve bu durum doğal olarak vatandaşı merkeze alacak ve önceleyecek bir kamu çalışanı profili oluşturamamıştır.

Aktif – pasif vatandaşlık perspektifinden değerlendirildiğinde GKY içerisinde vatandaş katılımını kısıtlayan kapalı bir bürokrasinin varlığı, gizliliğe verilen önem ve yeni gelişmelere olan duyarsızlık nedenleriyle pasif vatandaşlığın öngörüldüğü belirtilebilir. Her alanda hâkimiyetini vurgulayan ulus-devlet içerisinde sosyal haklara önem verilse de vatandaş hizmet sunulan şahıs olarak pasif kalmakta, hizmetin oluşum sürecine dâhil olamamakta ve kalite açısından bir değerlendirme yapması söz konusu bile olmamaktadır. Bu nedenle esasında sivil ve sosyal haklar her ne kadar geliştirilmeye çalışılırsa çalışılsın siyasal haklar katılım boyutunda eksik kaldığında ortaya pasif bir vatandaşlık çıktığı görülmektedir.

Cumhuriyetçi ve liberal vatandaşlık perspektifinden değerlendirildiğinde ise GKY anlayışındaki vatandaşlığın doğal olarak cumhuriyetçi vatandaşlığı öngördüğü söylenebilir. Nitekim bu anlayış içerisinde devlet bireyden önce gelmekte, kamusal ruh vurgulanmakta, kamu hizmeti vatandaşlığın önemli bir parçasını oluşturmakta, haklardan öte sorumluluklara dikkat çekilmektedir. Bunun neticesinde vatandaş birey olarak dikkate alınmamaktadır.

Sonuç olarak; YKY tarafından fazlasıyla eleştirilen GKY her ne kadar sivil ve sosyal haklar geliştirilmeye çalışılsa da siyasal haklar açısından düşük; devletin tam hâkimiyeti neticesinde pasif vatandaşlığı öngören ve cumhuriyetçi vatandaşlık özelliklerini taşıyan bir vatandaşlık anlayışı taşımıştır. Doğal olarak kamu hizmeti sunumunda kalite ikinci planda kalmış, nitelik yerine nicelik ön plana çıkarılmış, vatandaşın düşüncelerine önem gösterilmemiş ve kamu hizmetleri topluma bir lütuf olarak sunulmuştur.

3.2. Vatandaşlığın Bugünü: Yeni Kamu Yönetimi

Yeni Kamu Yönetimi anlayışının (YKY) ortaya çıkışında 1970'in sonunda İngiltere ve ABD'de iktidara gelen muhafazakâr yönetimlerin uygulamaya geçirdiği köklü reformlar etkili olmuştur (Eryılmaz, 2013: 43). Bu köklü reformlar, kamu yönetiminden kamu işletmeciliğine doğru bir değişimi göstermektedir. Bu değişimin nedeni ise üç ana faktörle açıklanabilmektedir (Eryılmaz, 2013: 48); kamu sektörü ve yönetimine artan eleştiriler, Yeni Sağ ve ekonomik

teorideki değişiklikler ve özel sektördeki gelişmeler. Benzer bir şekilde kamu sektörünün toplum üzerindeki büyük ağırlığı, iktisat teorisindeki değişim, özel sektördeki değişim ve teknolojik değişim de bu reformların asli nedenleri olarak gösterilmektedir (Hughes, 1994/2014: 37). Farklı alanlarda meydana gelen bu büyük değişimlerin kamu yönetimine yansımaları ise "Kamu İşletmeciliği", "Yeni Kamu İşletmeciliği", "Girişimci Yönetim", "Yönetimin Yeniden Keşfi" ve "Yönetişim" gibi çeşitli kavramlarla ifade edilmiştir (Al, 2007: 14).

1970'li yılların ortalarında yaşanan petrol krizi neticesinde bütçe açıklarının artmasıyla hükümetler radikal önlemler almak zorunda kalmıştır. (Eryılmaz, 2013: 49). Ayrıca 2. Dünya Savaşı sonrasında Keynezyen karma ekonomi ve refah devleti anlayışı sorgulanmaya başlamış; liberal – muhafazakâr siyasal hareketin neticesinde devletin ekonomik ve sosyal hayattaki rolü ve ağırlığı tartışmaların merkezine oturmuş; batılı refah devletleri içine düştükleri bu mali krizlerden kurtulmak için hem daha sınırlı bir devlet hem de daha fazla ekonomik, etkin ve etkili kamu hizmeti sunabilecek kurum ve mekanizmaları içeren yönetsel bir yapı arayışına girişmişlerdir (Ömürgönülşen, 2014: 3). 1929'da ortaya çıkan bunalımın aşılmasında refah devleti çare olarak gösterilirken, 1970'lerde meydana gelen ekonomik krizde refah devleti ağır bir şekilde eleştirilmiştir (Al, 2007: 116). Bu süreçte "kalkınma" kavramının yerini "demokratikleşme" kavramı almış ve küreselleşme, özelleştirme ve yerelleştirme üç anahtar kavram olarak ön plana çıkmıştır (Güler, 2005: 25). Özelleştirme ile küreselleşme aynı süreçte ortaya çıkmış ve Yeni Sağ görüşü özelleştirme formülünü küreselleşme formülüyle destekleyerek yayılmıştır (Güler, 2005: 16).

İngiltere'de Margaret Thatcher ve ABD'de Ronald Reagan bu dönemde devleti küçültmek ve yeniden yapılandırmak isteyen ve Yeni Sağ olarak da nitelendirilen partilere ve liderlere örnek gösterilmektedir (Eryılmaz, 2013: 49). Thatcher ve Reagan Yeni Sağ görüşlerden en fazla etkilenen hükümetleri kurmuş ve hem liberal hem de muhafazakâr Yeni Sağa destek olmuşlardır (Eryılmaz, 2013: 51). Reaganizm ve Thatcherizm ile birlikte sosyopolitik açıdan üç önemli değişim yaşanmıştır (Şaylan, 2003: 195):

- Toplumsal bölüşüm düzeni temelden değişmiştir.
- Devletin ekonomiye müdahalesi radikal bir şekilde değişmiştir.
- Bütün ekonomik süreçlerin küreselleşmesi hız kazanmıştır.

Bu dönemde devletin küçültülmesi söz konusu hükümetlerin resmi politikası haline gelmiştir (Ömürgönülşen, 2014: 3). Bu süreçten sosyal demokrat hükümetlere sahip olan Avustralya ve Yeni Zelanda gibi ülkeler dahi etkilenmiş ve devamında IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası mali kuruluşların devreye girmesiyle yaşanan bu değişim eski Doğu Bloku ülkelerine ve gelişmekte olan ülkelere uygulanması için adeta evrensel bir reçete olarak dayatılmıştır (Ömürgönülşen, 2014: 4). IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşlar ülkelerin ekonomilerini pazar mekanizmasıyla uyumlu hale getirme görevini üstlenmişlerdir (Şaylan, 2003: 214). Bunun neticesinde birçok gelişmekte olan ülke kamu sektörünü küçültmüş, kamusal işletmeleri yeniden yapılandırmış, az ya da çok serbest piyasa ilkelerini benimsemiştir (Hughes, 1994/2014: 519). Bununla birlikte YKY'nin getirdiği değişim "devlet başarısızlığı" tezi ve GKY'nin ağır eleştirilere maruz kalmasıyla meşrulaşmıştır (Ömürgönülşen, 2014: 13). Diğer bir görüşe göre mali krizlerin kaynağı piyasadır ve ortada piyasa başarısızlığı bulunmasına rağmen sermaye bu bunalımı piyasa mekanizmalarını genişleterek atlatmaya çalışmıştır. Bunun neticesinde bunalımın kaynağı saptırılarak özelleştirme politikaları ortaya çıkmış, bu politikalar hızla yayılmış ve üçüncü dünya ülkeleri bu politikaları dışsal dinamiklerin etkisi altında uygulamak durumunda kalmıştır (Güler, 2005: 18-19).

Sanayi çağından miras kalan hukukun üstünlüğüne saygı, demokrasiye saygı, kanuni prosedür, şeffaflık ve hesap verebilirlik özellikleri sağlam bir temel oluşturmaktadır. Fakat nüfusun artması, toplumların değişmesi ve gelişimiyle birlikte devletin rolü daha karmaşık bir hal almıştır. Bunun sonucunda devletler daha fazla "esnekliğe" ihtiyaç duymuştur. Bu esneklik ise örgütsel tepkiyi, yasamaya ilişkin tepkiyi ve yönetişim tepkisini içeren birçok gelişmeye öncülük etmiştir (Bourgon, 2008: 391):

- Çeşitli örgütsel modeller ve kurumların yaygınlaşmasıyla şekillenen örgütsel tepki
- Çok çeşitli ihtiyaçları ele almaları için kamu idarecilerine yüksek derecede takdir hakkı veren çerçeve yasaların oluşturulmasındaki yasamaya ilişkin tepki
- Kamu sektörünün, özel sektörün, sivil toplumun ve vatandaşların rolleri arasında yeniden denge sağlama çabası olarak yönetişim tepkisi

Bu gelişmelerin etkisiyle çıkan reformlar ülkeden ülkeye farklılıklar göstermiştir. Örneğin bazı ülkelerde bu reformlar hizmetlerin ve işlevlerin özelleştirilmesine, bazılarında ise devletin ademi merkezileşmesine öncülük etmiştir. Fakat çoğu reformun sivil toplumun rolünü yükseltmeye ve devlet düzenlemelerinin azaltılmasına yol açtığı belirtilmektedir (Bourgon,

2008: 392). Bir dizi ülkede önde gelen politikacılar YKY sayesinde daha güçlü bir ekonomi, daha fazla etkililik, kamu hizmeti standartlarında yükselme, daha fazla aidiyet, hizmet sağlayıcıları için gelişmiş özerklik ve personel tarafından tüm kamu hizmeti kullanıcılarına karşı daha fazla ilgi sağlanacağına inanmıştır (Pollitt, 1995: 138).

3.2.1. Yeni kamu yönetiminin temeli, amacı ve özellikleri

YKY; yönetimi, çıktı kontrolünü, farklılaşmayı ve yerelleşmeyi vurgulayan bir anlayışı temsil etmektedir. Bu anlayış içerisinde kamu sektöründeki reformlarda özel sektör pratiklerinin faydalarına işaret edilmekte ve özel sektör yönetim değer ve uygulamaları kamu faaliyetlerinde ön plana çıkarılmaktadır (Saygılıoğlu ve Arı, 2003: 33). YKY 20. yüzyılın sonunda bürokrasi, siyaset-idare ayrımı ve bilimsel yönetim tarafından desteklenen GKY'den çoğu ülkede uygulanan reformlarla büyük bir kırılmayı işaret eden post-bürokratik bir anlayışı temsil etmektedir (O'Flynn, 2007: 354). YKY hem post-bürokratik hem de sonuçlara odaklanan rekabetçiliğiyle tanımlanabilir. Bu anlayış içerisinde vatandaş müşteri olarak yeniden şekillendirilmekte ve kamu faaliyetlerinin daha çok ekonomik kısmına odaklanılmaktadır. Buna bağlı olarak performans hedefleri de verimlilik ve ekonomi üzerine kurulmaktadır (O'Flynn, 2007: 360). Kullanışlı bir kısaltma ve işletmeciliğin kamu sektörü yapısında yeniden düzenlenmesini açıklayan bir özet olarak YKY, esasında tartışmalı bir kavramdır (Dunleavy ve Hood, 1994: 9). Nitekim YKY tek bir fikri değil, dinamik idari reformlar hakkında bir dizi moda fikri işaret etmektedir (Rhodes, 1994: 144). 1970 ve 1980'lerde bürokrasinin işlememesi ve yenilenmeye ihtiyacı olmasıyla özel sektör çözümleri gündeme gelmiş ve bunun sonucunda YKY ortaya çıkmıştır (Savoie, 1995: 112).

Esasında YKY karşıtlıkların birlikteliği ile ortaya çıkmıştır. Bu karşıtlığın bir tarafını yeni kurumsal ekonomik teori (kamu tercihi, maliyet teorisi ve asil-vekil teorisi), diğer tarafını ise işletmecilik anlayışı oluşturmaktadır. Karşıtlığın temeli ise "tercihte özgürlük" ve "yönetimde özgürlük" yaklaşımlarının birbiriyle farklı olmasından kaynaklanmaktadır (Hood, 1991: 6). Ekonomik teori siyasi liderlerin gücünün bürokrasiye karşı güçlendirilmesi gerektiğini vurgulamaktadır. Böyle bir güç ise merkezileşmeye, koordinasyona, denetime ve sözleşme düzenlemeye ihtiyaç duymaktadır. İşletmecilik anlayışı ise ademi merkeziyetçiliği, yetkilendirmeyi ve yetki devrini vurgulamaktadır (Christensen ve Laegreid, 2002: 270).

GKY'den YKY'ye geçişle birlikte kamu yönetimi alanında işletme yönetimi benimsenmiş ve kamu yönetimi alanı küçültülerek devletin daha etkin olmasına, kamu hizmetlerinin daha hızlı sunulmasına ve müşteri odaklı bir kamu hizmeti oluşturmaya odaklanılmıştır (Sezer, 2008: 148). İşletme anlayışıyla birlikte sevk ve idare etmekten performans ölçmeye, sorumluluk almaya, kaynakları etkin ve verimli kullanmaya, amaç – strateji ve öncelikleri belirlemeye doğru bir kayma yaşanmıştır (Bilgiç, 2013: 31). YKY salt yeni tekniklerin uygulanmasını değil, bununla birlikte özel sektör yönetim değerlerini de içermektedir. Nitekim Bilimsel Yönetimden Toplam Kalite Yönetimine kadar özel sektörde yararlı bulunan teknikler kamu yönetimine aktarılmış ve bu tekniklerin de ötesine geçilerek kamu yönetimi alanına özel sektör yönetim değerlerinin de taşınması gerektiği savunulmuştur (Denhardt ve Denhardt, 2000: 551). Bu nedenle YKY, özel sektör performans kriterleri ve pratiklerini vurgulayan işletmeci tekniklerin etkili bir toplamını ifade etmektedir. Bu anlayış, kamu sektörlerini yenilemek ve dönüştürmek için yollar arayan hükümetler tarafından geniş çapta uygulamaya geçirilmiş ve evrensel bir öneme kavuşmuştur (Lapsley, 2009: 1).

YKY özel sektör ve piyasa varsayımlarına olduğu kadar çoğunlukla rasyonel tercih ve kamu tercihi[5] varsayımlarına da bağlı kalmaktadır. Bunların her biri ise bireyciliğe ve bireysel rasyonelliğe dayanmaktadır (Kelly, 1998: 202). YKY ile birlikte hukuksal rasyonellik yerini ekonomik rasyonelliğe bırakmıştır. 1980'li yıllardan sonra hızla yaygınlaşan bu anlayış, hem kendinden önceki yönetim teorilerini inceleyerek hem de küreselleşmeden etkilenerek ortaya yeni bir sentez çıkarmıştır (Arslan, 2010: 29). YKY kaliteyi arttırmak ve çıktı maliyetlerini azaltmak için özelleştirmeyi savunmakta ve işletmelerden rekabetçi bir ortamda var olmak için yenilikler sunmalarını ve maliyetlerini azaltmalarını beklemektedir. Bu rekabetçi ortam, doğal olarak etkililiği arttırmaktadır; fakat piyasa başarılı girişimcileri ödüllendirirken, başarısız olanları da cezalandırmaktadır (Mathiasen, 1999: 99). Ayrıca birçok ülkede kamu görevlilerinin ve kamu sektörü örgütlerinin yenilik yapabildiği görülmüştür fakat kamu sektöründe "yenilik kültürü" yaratılamamıştır (Bourgon, 2008: 401).

Çoğu idari felsefe gibi YKY de evrensel bir reçete olarak sunulmuştur. YKY'nin tüm şartlara uygun bir yaklaşım olarak sunulmasının iki ana nedeni bulunmaktadır; "taşınabilirlik ve yayılma" ve "politik tarafsızlık". İlk olarak Danimarka'dan Yeni Zelanda'ya, eğitimden

[5] Kamu tercihi görüşüne göre bireysel çıkar, insan davranışının temelidir. Bu nedenle örgütler ve kurumlar bu doğrultuda şekillendirilmeli ve bu motivasyon kaynağından yararlanmalıdır (Perry ve Wise, 1990: 367).

sağlığa, merkezi yönetimden yerel yönetimlere, zengin ülkelerden fakir ülkelere yönetim başarısızlıklarına karşı benzer çareler üreten YKY taşınabilir ve bu nedenle yayılabilir bir anlayış olarak görülmüştür. İkinci olarak YKY politik tarafsızlık sağlanarak apolitik çerçeveye oturtulmak istenmiş ve bu sayede birçok farklı değerin birlikte etkin yürütülebileceği düşünülmüştür. Sonuçta bu nedenlerle YKY evrensellik iddiası taşımıştır (Hood, 1991: 8). YKY'yi doğrudan Yeni Sağ ideolojinin yükselişiyle yorumlayan görüşler de mevcuttur. Fakat bu görüşler Yeni Sağ karşıtı olan İşçi partilerinin iktidarında gerçekleştirilen YKY uygulamalarını açıklama noktasında eksik kalmaktadır (Hood, 1991: 6). Kamu işletmeciliği reformları sıklıkla evrensel bir dalga olarak lanse edilmektedir. Bütün örgütsel değişimler, ekonomi ve piyasa odaklı ilkeler tek bir reform paradigmasıyla yorumlanmaktadır. Fakat kamu işletmeciliği pratikleri tek bir yaklaşımın eseri olarak görülmemelidir (Wise, 2002: 555). YKY bir kültürden veya bir siyasal sistemden diğerine kolaylıkla transfer edilebilen bir dizi pratikten oluşan bir anlayış olarak görülebilmektedir (Mathiasen, 1999: 91). Fakat YKY, salt bir kek tarifi gibi ya da bir köprü inşa etmenin en iyi yolu gibi algılanmamalı, YKY'ye karşı bazı dirençler de beklenmelidir (Mathiasen, 1999: 93). Bununla beraber YKY'nin vatandaşlara hizmet sunumunda ve verimlilikte geleneksel kamu kurumlarının eksikliklerini düzeltmeye çalışan ve kamu yöneticilerine yönetimde özgürlük ya da yetki alanı tanıyan bir anlayış olarak uluslararası ve hatta evrensel bir fenomen olduğu genel olarak kabul edilen bir gerçektir (Hood, 2000: 1).

YKY'nin genel özelliklerine bakıldığında, gelecek kamu sektörünün çoğu ülkede birbirine benzeyeceği düşünülmektedir (Pollitt, 2002: 474). Fakat bu doğrultuda büyük sorunlar bulunmaktadır. Sonuçta "ülkelerin kamu yönetimlerinin giderek birbirine benzediği" yargısı çok basit bir yargı olarak kalmaktadır (Pollitt, 2002: 475). Nitekim değişim sürecinde çok mühim olan geçici ve bağlamsal yönler bulunmaktadır. Örneğin; reform çeşitli aşamalarda sürerken karakterler de değişmekte, üst düzey yöneticilerin fikirleri önemliyken yerel yönetimlerde alt kademe çalışanların davranış ve yetenekleri önem kazanabilmekte ve hiyerarşi içerisinde bireyin pozisyonuna göre reformlar önemli ölçüde değişebilmektedir (Pollitt, 2002: 476). Kavramlarda, karar almada, pratikte ve sonuçlarda benzeşmeler bulunmaktadır. Fakat bu sayılanlar arasındaki bir benzeşme diğerlerinde de aynı benzerliği getirmek zorunda değildir (Pollitt, 2002: 477-478). Nitekim Japonya, Almanya ve İsviçre gibi ülkelerde İsveç, Yeni Zelanda ve İngiltere'ye göre YKY reformlarına daha az vurgu yapılmakta, reformlar da buna göre şekillenip çeşitlenmektedir (Hood, 1995: 98). Bu nedenle YKY gelişim sürecinde bazı

paradokslarla karşılaşmaktadır. Bu paradokslar yönetim biliminin gelişmesi ve bir süreç olarak idari reformların anlaşılması açısından bir fırsat olarak da değerlendirilebilmektedir (Hood ve Peters, 2004: 279).

YKY ile birlikte yaşanan kısmen ortak değişimler şunlardır (Hood, 1995: 95-98):

- Her bir kamu sektörü ürününde farklı yönetilen şirketleşmiş kısımlarla birlikte daha fazla bölümlendirilmiş kamu kurumlarına geçiş
- Hem kamu sektörü kurumları arasında hem de bu kurumlarla özel sektör örgütleri arasında daha fazla rekabet sağlamaya geçiş
- Özel sektörden alınan işletmeci pratiklerin daha fazla kullanılmasına doğru geçiş
- Kamu hizmetlerini daha az maliyetle sunmak için alternatifler üretme ve kaynakların disiplinli ve tutumlu kullanılmasına daha fazla odaklanmaya geçiş
- Takdir yetkisi bulunan üst yöneticiler tarafından kamu örgütlerinin denetimini daha aktif gerçekleştirmeye geçiş
- Kamu sektörü faaliyetlerinde daha belirgin ve ölçülebilir performans standartları belirlemeye geçiş
- Çıktı ölçümlerinin belirlemesinde kamu kurumlarının denetimini sağlamak için daha fazla dengeleyici çalışmalara geçiş

Fakat tüm kamu işletmeciliği sistemlerinde bütün bu değişimlerin bir kerede bütün olarak gerçekleştirilmesi gerekli bir hal değildir. Nitekim bu ortak özelliklerden ayrı birçok çeşitlenmeler de mevcuttur (Hood, 1995: 98). YKY çoğu ülkeye yayılmış bir kamu yönetimi anlayışını temsil etmekte fakat faaliyetlerin bütününe bakıldığında YKY'nin belirtilen ortak özelliklerinin eşit bir şekilde uygulanmadığı ve bu ilkelerin birbiriyle tam manasıyla tutarlı olmadığı görülmektedir. İlkelerin entelektüel kökenlerindeki çeşitlilik bunun bir nedeni olarak belirtilmektedir (Hood, 1991: 4). Ayrıca çeşitli YKY kavramlarına bakıldığında da tek ortak özelliğin "yönetişim içerisinde piyasa disiplininin kullanımı" olduğu görülebilmektedir (Bozeman, 2007: 76).

Özetle YKY'de amaç; devleti daha etkin ve verimli bir hale getirmek için geleneksel asli işlevlerine geri çekmek ve bu sayede vatandaşların devlet ve bürokrasi karşısındaki konumunu yükseltmek ve yönetime katılım olanaklarını arttırmaktır (Eryılmaz, 2013: 44). Bu amaç doğrultusunda YKY kamu yönetimi alanında yeni bir paradigma olarak hem GKY'ye hem de kamu yönetimi disiplinine has değer ve ilkelere meydan okumuştur (Ömürgönülşen, 2014: 5).

3.2.2. Yeni kamu yönetiminde kamu hizmeti

YKY'nin amacı ve içeriğinde görülen kamu kurumlarını daha esnek ve şeffaf hale getirmek; hizmet alanında daha duyarlı ve hesap-verebilir olmak; halkı müşteri olarak gören bir hizmet anlayışı tesis etmek; hizmet sunulanların ihtiyaç ve tatminlerine özen göstermek; rekabetçi bir ortamda müşterilere tercih yapma fırsatı vermek ve kamu tekelleri içerisinde sunulan hizmetlerde kaliteyi öncelemek (Ömürgönülşen, 2014: 23-24) esasında YKY ile değişen kamu hizmeti ve vatandaşlık anlayışını özetlemektedir.

Liberalizm, YKY'yi doğrudan etkilemiş ve Yeni Sağ politikalara dolaylı olarak yön vermiştir. Bu nedenle devletin küçültülmesi, piyasa odaklılık, özelleştirme, katılımlı yönetim, yönetimde açıklık ve müşteri odaklılık gibi gelişmeler büyük ölçüde liberalizmin etkisi altında oluşmuştur (Al, 2007: 108). GKY'den farklı olarak YKY'de devlet oyuncu olmak yerine oyunun kurallarını koyan ve bu sayede ekonominin ve kamu hizmetlerinin etkinliğini şekillendiren bir yapıya kavuşmuştur (Al, 2007: 156). Kamu sektörünün küçültülmesiyle kaynakların verimli yönetilmesine odaklanılmıştır. Bunun sonucunda kurulması gereken en ideal sistemin fiyat tabanlı, bürokratik olmayan, piyasa merkezli ve müşteri tercihli kamu hizmetlerinden oluşan bir yapıya sahip olması gerektiği düşünülmüştür. Bunun neticesinde kamu hizmetlerinde müşterilerin beklediği verimlilik kıstası ve becerikli yöneticilerin varlığı kamu yönetiminde yeni bir tema olarak ortaya çıkmış ve değişimi zorunlu kılmıştır (Özer, 2014: 2). YKY hizmet sunumunda tekelciliği eleştirmiş, daha geniş bir hizmet sunumunu savunmuş ve yönetimde daha fazla piyasa odaklı bir yaklaşım benimsemiştir (Stoker, 2006: 45). YKY ile birlikte sorumluluğun odak noktasında radikal bir kayma yaşanmıştır. İdarenin sorumluluğu siyasal iktidardan piyasaya ve bireylere geçmiştir (Al, 2007: 199). Ayrıca bu sorumluluk anlayışı, kamu görevlilerini görevlerinde daha etkili, verimli ve hesaplı davranmaya yönlendirmiştir (Al, 2007: 199). YKY doğrudan hizmet sunmak yerine alt yapı hazırlama, gözetim ve denetim ile vatandaş memnuniyetini sağlama konularına odaklanmıştır (Bilgiç, 2013: 28). Nitekim bu süreçte devletin doğrudan müdahale ve üretim yapmasından ziyade politika oluşturması, kaynak yaratması, standart koyması ve denetlemesi önem kazanmıştır (Saygılıoğlu ve Arı, 2003: 30). Doğal olarak bu süreçte kamu sektöründe görülen reformlar değerlerden uzak, yön göstermeyen ve daha çok teknik gereklilikler ve zorunluluklara odaklanan bir anlayışın eseri olmuştur (Güler, 2005: 106).

Kamu yönetiminde demokrasi modelinden piyasa modeline geçilmiş, para kazanmak ve arzuların daha iyi tatmin edilmesi amacıyla ürün ve hizmet tercihleri piyasa mekanizmasına bırakılmıştır. Bunun sonucunda kamusal alanın "piyasanın görünmez eline" terk edilmesi gerektiği vurgulanmıştır (Box vd., 2001: 614-615). Yeniden yapılanma süreciyle birlikte ortaya çıkan yeni paradigma, "kamusallık" kavramının önem ve işlevini etkisiz hale getirmiştir. Bunun neticesinde "müşteri" kavramı, kamunun yerini almış ve seçmene karşı sorumlu olan siyasetçilerin tercihlerine göre şekillenen kamu hizmetleri pazar mekanizmasının işlevselliğine göre sunulmaya başlamıştır (Şaylan, 2003: 311). Bu durum öyle bir boyuta ulaşmıştır ki kamu sektörü büyük bir "özgüven kaybı" yaşamış, özel sektörün yol göstericiliği olmadan hiçbir şey yapamaz hale gelmiş ve hatta gerekli bilgi birikimi ile temasını kaybederek kendi işini nasıl yapacağını ona bildiren danışmanlık hizmetleri almaya mahkûm olmuştur (Crouch, 2003/2016: 46).

Kamu hizmeti kavramı demokrasi öncesi döneme ait eski bir kavramdır. Bu dönemde kamuyu temsil eden kişilerin ilişkilerinde çok dikkatli davranması ve bireysel ekonomik ihtiraslarına karşı kamu yararını öncelemeleri gerekmiştir. Fakat 80'li yıllardan itibaren hakim bir paradigma haline gelen YKY neticesinde ekonomi ile politika arasındaki sınırlar kalkmış, ekonomi politikaya istediği şekilde müdahale edebilirken, politikanın ekonomiye müdahalesi kabul edilemez görülmüştür (Crouch, 2003/2016: 93-94). Nitekim 1980 ve 1990'larda muhafazakâr hükümetlerin döneminde uygulanan rekabetçilik kamu politikalarının ana konularından birini oluşturmuştur. Fakat muhafazakâr hükümetler rekabetçilikle birlikte piyasa odaklı olarak düşünürken, İşçi (Sol) hükümetler ise piyasayı bir yenilik ve gelişme kaynağı olarak görmüştür (Entwistle ve Martin, 2005: 233). Rekabetin kamu sektörü üzerinde olumlu etkileri söz konusu olmakla beraber işlem maliyetleri ve hizmet performansının boyutları karşısında bu etkiler çeşitlenmektedir. Nitekim her ne kadar etkililik ve cevap verebilirlik artmış olsa da toplumdaki dezavantajlı gruplar için ters etkiler söz konusu olabilmektedir (Boyne, 2003: 370).

YKY ile birlikte kamu hizmeti etik standartlarında ve etik(dışı) davranışlarda önemli bir değişmenin yaşandığına dair ortak bir görüş bulunmaktadır (Maesschalck, 2004: 465). YKY reformlarıyla etik davranışların sağlanacağı görüşünden etik davranışlarından anlaşılanın verimliliği, etkililiği ve tutumluluğu destekleyen davranışlar olduğu anlaşılmaktadır (Maesschalck, 2004: 466). Nitekim kamu hizmetinin amaçlarında, yapılarında, işlevlerinde,

normlarında ve kullanıcılarında görülen özel sektör benzeri değişimler sonucunda kamu-özel ayrımının aşındırılması, sosyo-ekonomik rolün daralması, hesap verebilirliğin azalması ve kamusal güvenin zedelenmesi gibi nedenlerle kamusallığın yok olduğu görülmektedir (Haque, 2001: 65).

Rasyonel tercih, kamu tercihi ve Toplam Kalite Yönetimiyle birlikte YKY kamu mal ve hizmet sunumunda ve kamusal performansı yükseltmekte daha etkili yollar sunan teknikleri araştırmaktadır (Kelly, 1998: 201). Piyasa modeli, devletin daha iyi çalışmasına ve daha az harcamasına odaklanmaktadır (Box vd., 2001: 614). Piyasa yönelimi, YKY reformlarındaki en uç nokta olarak belirtilmektedir. Piyasa yönelimiyle devletin tüketicilerin taleplerini karşılamada özel örgütler gibi davranması halinde daha iyi işleyeceği varsayılmaktadır. Bu durum nedeniyle "YKY aklını kaçırdı" şeklinde bir değerlendirme yapılmaktadır (Walker vd., 2011: 707). Çünkü YKY ile gelişen yeni haklar kamu sektörüne düşmanca yaklaşmakta ve toplum doğasının zorunluluklarına karşı ilgisiz davranmaktadır. Bu şartlar altında ise liderler, siyasi bulgulara ve toplum çıkarlarına aldırmayan "turistler" gibi davranmaktadırlar (Christensen ve Laegreid, 2002: 285).

YKY ve benzeri yaklaşımlar ölçmeye çok önem vermektedir. Özel sektör ölçüm modelleri kamu sektörü performansının ölçülmesi için sunulmaktadır (Noordegraaf ve Abma, 2003: 853). Fakat bazı örnekler kamu işletmeciliği anlayışının ölçüme karşı olduğunu göstermektedir. Bu nedenle özel sektör benzeri ölçüm modelleri reddedilmektedir (Noordegraaf ve Abma, 2003: 854). Ölçüm fonksiyonları otoritenin bir kaynağı olarak yönetimsel kararları bilgilendirmek, meşrulaştırmak ve denetlemek için kullanılmaktadır. Fakat birçok örnekte yeni özel benzeri çalışmaların kamu sektörü performansını geliştirmek yerine performansa zarar verdiği görülmüştür (Noordegraaf ve Abma, 2003: 856). Kamusal alanda performansın birçok boyutu bulunmaktadır. Bu nedenle ölçüm hususunda özel sektörde uygulanan sıkı ölçümler yerine daha esnek ölçümlerin olması gerektiği belirtilmektedir (Noordegraaf ve Abma, 2003: 868-869). Ayrıca performans ölçümlerinde başarı elde edilebilmesi için yöneticilerin çeşitli idari sistemlerin adetlerinden ve mevzuatlarından kurtarılması gerektiği tartışılmaktadır (Kaboolian, 1998: 190). Bununla birlikte hizmet çıktılarında ve sonuçlarında kurumlar arası farklılıklar basitçe rastgele ya da bilimsel açıklamanın ötesinde değildir. Bu nedenle her örgütün eşsiz olduğu ve genel bir teorinin araştırmasının yapılmasının uygun olmadığı belirtilmektedir.

Nitekim kamu hizmeti performansı sistematik etkilere maruz kalmaktadır (Boyne, 2003: 389-390).

Özelleştirmenin en yıkıcı kısmı kamu hizmetlerinin değerini düşürmesi ve böylece özel hırsların önünü açmasıdır. Bunun neticesinde kariyere verilen önem (kariyerizm) idealizmin yerine geçmiştir (Frederickson ve Hart, 1985: 547). Devletin yeniden keşfi anlayışında "hizmet", tercihler yapan vatandaşlar ve kamu tercihlerini hazırlayan kamu görevlileri tarafından mağlup edilmesi gereken bir düşman olarak görülmektedir (Frederickson, 1996: 265). 1980'lerden itibaren kamu hizmetinde öncelikli olarak etkililik ve rekabet üzerine kurulu amaçların başarılmasına odaklanılmıştır ki bu ekonomik başarılar nüfusun çoğunluğunun yararına da olmayabilmektedir (Haque, 2001: 68). Yakın tarihli ampirik çalışmalar, anketler ve kamuoyu yoklamaları da piyasa önderliğinde gerçekleştirilen kamu hizmeti reformlarının sonucunda çoğu ülkede kamu güveninin azaldığını[6] göstermektedir (Haque, 2001: 74).

Kamu ve özel sektör arasındaki çizgi kesin bir şekilde çizilememektedir. Fakat hesap-verebilirlik açısından bu iki sektör arasındaki ayrım katidir. Bu farklılık o derece kendini hissettirir ki hükümetlerin çok fazla iş dünyasının içine girmemesi ve şirketmiş gibi davranmaması gerektiği uyarılarında bulunulmaktadır (Hughes, 1994/2014: 297). Ayrıca piyasa mutlak gerekli bir ilke olarak lanse edilmemelidir. Piyasa bir amaç değildir, belirli amaçlara ulaşmakta kullanılan bir araçtır (Crouch, 2003/2016: 82). Fakat YKY içerisinde Toplam Kalite Yönetimi anlayışıyla birlikte değişen kamu hizmet sunum biçim ve teknikleri devleti şirketleştirmekte ve bunun doğal neticesi olarak vatandaş kamu hizmetinin alıcısı ya da müşterisi olarak nitelendirilmektedir.

Düzenleme ise genelde devletin özel sektöre uyguladığı bir yöntem olarak düşünülmektedir. Fakat devletin kendisi de çok çeşitli ve geniş düzenlemelerin etkisiyle düzenlemenin esas öznesi olmaktadır (Hood vd., 1998: 61). Bürokrasi gittikçe küçülürken düzenlemeler de artmaktadır (Hood vd., 1998: 64). Bu süreç bürokrasinin küçültülmesi ve yöneticilerin yetkilendirilmesiyle çok karmaşık gerçekleşmekte fakat gelişerek halen devam etmektedir (Hood vd., 1998: 66).

[6] Örneğin; 20. yüzyılın son on yıllık döneminin başlangıcında sadece dört Amerikalıdan biri devlete güven duymaktadır (Perry ve Wise, 1990: 367).

Sonuçta YKY'nin uygulamalarını tümüyle onaylamak ya da reddetmek doğru bir yaklaşım değildir.[7] Nitekim performansın arttırılmasına yönelik pozitif etkilerin yanı sıra birçok negatif etkilerden ya da tehlikelerden de ciddi bir şekilde söz edilmektedir. Örneğin; vatandaşlığın yerini müşterinin alması gibi bazı özel sektör değer, ilke ve tekniklerinin sorgulanmadan kabulü ciddi eleştiriler almaktadır (Ömürgönülşen, 2014: 31). Bu durum konuya ilgili Türkçe literatürde de açıkça görülmektedir. Bir çalışmada müşteri yaklaşımı deyim yerindeyse göklere çıkarılırken, başka bir çalışmada bu yaklaşım oldukça tehlikeli bulunarak eleştirilebilmektedir.

3.2.3. Yeni kamu yönetiminde vatandaşlık anlayışı

Küreselleşme ve teknolojik değişim gibi hızlı gelişmeler toplumsal değişimi zorunlu kılmakta ve insanların ihtiyaçları hem nitelik hem de nicelik olarak değişime uğramaktadır (Arslan, 2010: 22). Nitekim günümüzde müşteri (vatandaş) için mal ve hizmetlerde fiyatlardan daha çok hız ve kalitenin önemi artmıştır. Bu nedenle küreselleşen bir pazarda müşterinin taleplerine göre en iyi kalitede mal ve hizmet sunmak başarı için şart olarak görülmektedir (Sezer, 2008: 167). Günümüzde kamu hizmetlerinin salt kamu kuruluşları tarafından sağlanmaması, aynı zamanda gözetim ve denetim altındaki özel sektör tarafından da sunulması nedeniyle kamu hizmetlerinde kalitenin sağlanması açısından vatandaşın müşteri olarak görülmesi gayet doğal karşılanmakta ve bu durum kamu hizmeti kavramının genel mantığına uygun görülmektedir (Sezer, 2008: 153). Bununla birlikte Toplam Kalite Yönetimi (TKY)'nin en önemli ilkelerinden biri olarak görülen müşteri odaklılık kamu hizmeti sunulanların salt müşteri olarak değil vatandaş olarak da değerlendirilmesini gerekli kılmaktadır (Sezer, 2008: 155).

Vatandaşlığın değişimine dair en fazla çalışma İngiltere'de yapılmıştır. İngiltere'de Thatcherizm ile birlikte ortaya çıkan "aktif vatandaşlık" ve vatandaş şartları (citizen's charter) bu durumu etkilemiştir. Bu dönem içerisinde haklar ve sorumluluklar yeniden şekillendirilmeye çalışılmış ve vatandaşlığa yeni anlamlar yüklenmiştir (Marston, 1995: 194). Bu dönemde Yeni Sağın vatandaşlık anlayışı hem aktif vatandaşlık hem de vatandaş şartları ile şekillenmiştir (Fyfe, 1995: 179). Yeni Sağın etkisi altında Reagan ve Thatcher hükümetleri döneminde vatandaşlık özelleştirme paradigmasıyla birlikte yenilenmiş ve sivil özgürlükler ön plana

[7] Örneğin; İngiltere'deki bulgular pazar yöneliminin yerel yönetimlerde vatandaş memnuniyetini arttırdığını göstermektedir. Fakat yerel yöneticilerin performanslarında ve denetimde olumsuz sonuçlar doğurduğu da gözlemlenmektedir (Walker vd., 2011: 707).

çıkarılmıştır. Bu nedenle vatandaş öncelikle özel bir birey ve devlet müdahalesine karşı seçim özgürlüğü korunan bir tüketici olarak algılanmıştır (Wagner, 2004: 281). Nitekim Refah devleti krizinin iyice derinleşmesiyle birlikte ideolojik alanda "bireycilik" tekrardan ön plana çıkmıştır. Örneğin; çalışkan ve becerikli insanların gelirlerinden kesilen payların "tembel", "işe yaramaz" ve "değersiz" insanlara aktarılmasının ne kadar adil olduğu tartışılmaya başlamıştır. Reaganizm ve Thatcherizm oluşan bu bireycilik anlayışını izlemiştir (Şaylan, 2003: 127).

YKY'de görülen baskın piyasa vurgusuyla geleneksel hiyerarşik yapı, müşteri vurgusuyla da vatandaşlık kavramı değişime uğramıştır (Arslan, 2010: 29). Piyasa ve rekabet düzleminde en etkili ve verimli kamu hizmeti sunumunu sağlamak için vatandaşı müşteri olarak görmek tercih edilmiştir (Bryson vd., 2014: 447). Piyasa merkezli model; özel sektör performans, yönetim ve motivasyon teknikleriyle vatandaşlara müşteri olarak yaklaşılmasını, kamu idarecilerinin kamu politikası süreçlerinden ayrılmasını ve devletin kamu sektöründeki bir işletmeden daha fazlasını temsil etmediğini savunmaktadır (Box vd., 2001: 611). Görüldüğü üzere YKY ile birlikte hizmetlerden yararlananları "müşteri" olarak nitelendiren kamu işletmeciliği anlayışı GKY'nin yerine geçmiştir (Al, 2007. 147). Nitekim piyasa merkezli rekabetçilikte müşteri hizmeti ve hizmet kalitesi öncelikli olmaktadır (Christensen ve Laegreid, 2002: 280). Bunun neticesinde farklı rekabet çeşitleri tüketicilere kamu mal ve hizmetlerinin kapsamını ve kalitesini belirleyebilme olanağı tanımaktadır. Fakat tüketicilerin (eğer bireysel ve bağımsız bir şekilde davranmıyorlarsa) bu gücü fazla abartılmamalıdır (Christensen ve Laegreid, 2002: 282).

YKY'yi savunanlar, kamu sektörü reformlarında sosyal ve siyasal değerleri ve kurumları ikincil plana atmış ya da çok az önemsemişken; bunun tersine genel yönetim ve işletme yönetimi ile daha sıkı bağlar kurarak işletmecilik değerlerini, kurumlarını ve tekniklerini ön plana çıkarmışlardır (Ömürgönülşen, 2014: 11). Doğal olarak sivil, siyasal ve sosyal haklar merkezinde yer alan vatandaşlık YKY içerisinde önemini kaybetmiş; vatandaş yeni şartlar altında YKY'nin şekillendirmeye çalıştığı aktif vatandaşlık temelinde tüketici ve müşteri vatandaş gibi farklı formlara bürünmüştür. Fakat sadece aktif vatandaşlığa odaklanmak yanlıştır. Katılımcı olmayan sıradan vatandaşlar da toplumun bir parçasıdır ve gündelik yaşamlarında toplumla iç içedirler (Mackian, 1995: 212). Devletin küçültülmesiyle birlikte ortaya çıkan boşlukta herkes kendinden sorumlu sayılmaktadır (Güler, 2005: 27). Böyle bir durumda, yani devlet sıradan vatandaşlarının yaşamlarından uzaklaştığında ve onların siyasi kayıtsızlıklarını hoş gördüğünde özel sektör bu vatandaşları salt bir kazanç kapısı haline

dönüştürebilmektedir (Crouch, 2003/2016: 26). Bu boşluğu dolduran piyasanın vatandaşlığı görmezden gelmesi ve bununla birlikte vatandaşı müşteri ya da tüketici olarak nitelendirmesi ise vatandaşlık kavramındaki esaslı değişmeyi gözler önüne sermektedir.

Liberalizmin özgürlük anlayışıyla vatandaş salt bir siyasal tüketiciye indirgenebilmektedir (Touraine, 1994/2015: 28). Oysaki demokrasi insanları sadece vatandaş olmaya indirgemez, onları ekonomik ve kültürel topluluklara bağlı özgür bireyler olarak da tanımlar (Touraine, 1994/2015: 30). Liberal demokraside vatandaşların çoğu pasif, suskun ve kayıtsız bir rol oynamakta ve salt kendilerine gönderilen sinyallere tepki göstermekle yetinmektedirler. Bu süreçte gerçek politika ise hükümetlerin ve iş dünyasının çıkarlarını temsil eden elitlerin arasındaki görüşmelerle uygulamaya geçmektedir (Crouch, 2003/2016: 13). Nitekim günümüzde siyasi örgütlere katılım hemen her yerde azalmış ve oy verme eylemi dahi önemini kaybetmeye başlamıştır (Crouch, 2003/2016: 17). Bu durum demokrasinin tesisi için büyük liderlere değil fakat sorumlu vatandaşlara ihtiyaç duyulduğunu açıkça göstermektedir. Büyük liderlere etkili diktatörlüklerde ihtiyaç duyulmakta, fakat etkili demokrasilerde temel ihtiyaç vatandaşlara olmaktadır (Barber, 1984/1995: 18). Kamu yöneticileri vatandaşlarla yüz yüze iletişimden çok performans odaklı sözleşmelere odaklanmışlardır (Box vd., 2001: 613). Bu noktada YKY'nin lider ve yönetici odaklı ama vatandaşları ikinci plana atan bir anlayış olduğu hatırlatılmalıdır. Esasında YKY aşırı liberalizm sergileyerek temelde demokrasiye, özünde vatandaşlığa zarar vermiştir.

YKY'nin temeli Bilimsel Yönetim gibi geleneksel yönetim teorilerine ya da Fulton Raporu gibi bazı resmi reform raporlarına dayandırılabilmektedir. Fakat şurası açıktır ki YKY doğrudan Yeni Sağ ideoloji ile ilişkilidir. Hatta YKY'nin bu ideolojinin bir yan ürünü olduğu da belirtilmektedir (Ömürgönülşen, 2014: 25-26). Refah devleti anlayışı ile GKY'nin arasındaki bağ gibi, Yeni Sağ politikaları ile de YKY uyum içerisindedir (Al, 2007: 122). Bu nedenle bir siyasal ideoloji olarak Yeni Sağ'ın vatandaşlığa bakışı, YKY'nin öngördüğü ya da yaratmak istediği vatandaşlık anlayışını ortaya koymaktadır. Yeni Sağ görüşü esasında klasik liberalizme dayanmaktadır. Rasyonel birey, özgürleştirici piyasa ve özel mülkiyetin kutsallığı gibi özellikleri de klasik liberalizmle ilişkisini işaret etmektedir (Güler, 2005: 100). Özetle Yeni Sağ özellikle ekonomik alanda devlet ve kamu yönetiminin faaliyet alanlarının kısıtlanmasını savunmakta ve bunun yerine kamu işletmeciliği mantığını öne çıkarmaktadır (Arslan, 2010: 25).

Yeni Sağın etkisiyle bir ulus içerisinde vatandaşlık ikiye bölünmektedir. Birinci grubu girişimci vatandaşlar oluşturmaktadır. Bu grup "aktif, sorumlu, çalışkan, yasalara saygılı" olarak ulusun esasını oluşturmaktadır. Geriye kalan grup ise "sorumsuz, çıkarcı, bencil, devlete bağımlı, tembel, asi ve mızmız" olarak nitelendirilip dışlanmaktadır (Özkazanç, 2009: 262). Buradaki aktif vatandaşlık anlayışı vatandaşlığın doğası ile uyuşmamaktadır. Bu duruma vatandaşları sosyal birer varlık yerine salt bireyler olarak görmek ve yönetime katılımlarını engellemek neden olmaktadır (Fyfe, 1995: 183). Nitekim Thatcher'in "toplum diye bir şey yoktur" sözü ortaya konulan aktif vatandaşlığın kendisini yansıtmaktadır (Kearns, 1995: 158). Ayrıca ademi merkeziyetçi bir strateji ile vatandaşlar yerel refah hizmetleri sunulan eğitilmiş tüketiciler haline getirilerek güçlendirilmek istenmiştir (Wagner, 2004: 281); fakat bu halde dahi vatandaşlar pasif kalmıştır.[8] Aktif vatandaşlık düşüncesinin diğer bir boyutunu ise "gönüllülük" oluşturmaktadır. Buna göre her şeyi devletten beklemek yerine birey veya cemaatler vasıtasıyla hareket edilerek toplumsal dayanışma ve bütünleşme sağlanabilecektir (Özkazanç, 2009: 265, 266).

Görüldüğü üzere ortaya çıkan bu yeni vatandaşlık anlayışı, vatandaş ve devlet arasındaki bağı ortadan kaldırmayı ya da en azından bu bağı olabildiğince inceltmeyi amaçlamaktadır.[9] Fakat 1980'lerde ortaya çıkan Yeni Sağ reformları ile böyle bir sorumlu vatandaş profili yaratılabildiğine dair herhangi bir kanıt bulmak zordur (Kymlicka ve Norman, 1994: 356). Bu noktada bu hareket sahasının siyasal alanın dışında tutulduğu da vurgulanmalıdır. Bu düşünce içerisinde vatandaştan devletle ilişkisini en aza indirmesi, siyasete karşı ilgisiz kalması ve siyasete pasif destek vermesi beklenmektedir. Bu nedenle ortaya atılan "aktif vatandaşlık" ile aslında modern vatandaşlığın geriye götürüldüğü öne sürülmektedir (Özkazanç, 2009: 266). Aktif vatandaşlıkla kazanılan yeni özellikler refah devleti ve toplumcu anlayışı yok etmiştir (Kearns, 1995: 157). Aslında aktif vatandaşlık ayrımcı, ikili ve elitist bir yaklaşımdır. Bu yaklaşım içerisinde sadece zenginlerin ve profesyonellerin denetime ya da güce ortak olabilmesi beklenmektedir. Sıradan vatandaşlar ise yüz yüze hizmet sunumu gibi vatandaşlığın olağan aktivitelerine sahip olmaktadır (Kearns, 1995: 158). Nitekim YKY altında kamusal politikalara ve kararlara katılan vatandaşlar yerine daha çok tüketiciler ön plana çıkmıştır

[8] Örneğin İngiltere'de uygulanan vatandaş şartları ile yerel hizmet sunumunda bazı ilkeler ortaya koyulmuş fakat bu ilkeler vatandaşlara sorularak oluşturulmamıştır (Fyfe, 1995: 183). Ayrıca çeşitli ülkelerdeki deneyimler sonucunda düşük gelirli vatandaşların ihtiyaçlarına kayıtsız kalındığı görülmüştür (Haque, 2001: 69).

[9] Örneğin 1982 yılında İngiltere'de aktif vatandaşlık anlayışı doğrultusunda "Komşunu İzle" (Neighbourhood Watch – NW) uygulaması hayata geçirilmiştir. Bu sayede, özel alanlarda güvenliğin sağlanmasında vatandaşların sorumluluğu vurgulanmıştır (Fyfe, 1995: 180).

(Wagner, 2004: 281). Oluşturulan bu aktif vatandaşlık anlayışı vatandaşların pozitif hakları hususunda da sessiz kalmıştır (Kearns, 1995: 160).

Yeni Sağ vatandaşlığın sosyal haklar boyutuna da karşı gelmektedir. Her ne kadar bu anlayış içerisinde sosyal haklar adaletsiz ve özgürlüğü kısıtlayıcı, ekonomik olarak etkisiz ve köleliğe doğru giden bir yol olarak görülse de halkın gözünde bu haklar büyük önem taşımakta, Yeni Sağ'ın sosyal haklara karşı geliştirdiği argümanlar geçersiz kılınmaktadır (Kymlicka ve Norman, 1994: 355). Yeni Sağ refah devletinin vatandaşı pasifleştirdiği yönünde bir argüman geliştirse de bu durum açıkça Marshall'ın vatandaşlık modeliyle de uyuşmamaktadır. Çünkü Marshall'ın modelinde dezavantajlı kesimlerin ancak sosyal haklarını elde etmeleriyle pasiflikten kurtularak sivil ve siyasal haklarını kullanabilecekleri ortaya koyulmaktadır (Kymlicka ve Norman, 1994: 355). Sonuç olarak Yeni Sağ yoksunluk ve yoksulluğu insanın yücelmesi ve özgürleşmesinin önündeki en büyük engeller olarak görse de bu engellerle mücadelede devlet müdahalesine karşı direnmektedir (Şaylan, 2003: 144).

3.2.4. Yeni kamu yönetiminde vatandaşlık anlayışının değerlendirilmesi

YKY çeşitli siyasal görüşlere sahip ülkelerde dahi birçok hükümet tarafından benzer uygulamalar şeklinde hızla yayılmış ve küresel bir olgu haline gelmiştir (Ömürgönülşen, 2014: 31). Oysaki batılı ülkelerde ortaya çıkan bir yönetim şeklinin her ülkede uygulanabileceğini düşünmek yanlıştır. Örneğin; daha az gelişmiş ülkelerde kamu işletmeciliği anlayışının daha sınırlı uygulanmasının önemli bir nedeni ülkeler arasındaki "kültür farklılığı" olarak gösterilebilmektedir (Hughes, 1994/2014: 517). Bu nedenle vatandaşlığı önceleyen bir kamu hizmeti anlayışını barındıran herhangi bir ülkedeki kamu yöneticilerinin vatandaşlığın her ülkede farklı geliştiğini, her ülkenin vatandaş tipolojisinin farklı olduğunu ve bu nedenle uygulamaya koyulacak olan YKY'nin öncelikle bütün bir toplum nezdinde uygunluğunun tartılması gerektiğini önceden bilme sorumluluğunu taşıyarak hareket etmesi gerekmektedir.

YKY içerisinde bir kamu yöneticisi sonuçlardan şahsen sorumlu tutulmaktadır. Bu sorumluluk yöneticinin görevi yerine getirmesinde yönetsel, ekonomik, davranışsal veya sosyolojik çeşitli teorilerden yararlanmasını gerekli kılmaktadır (Hughes, 1994/2014: 25). Doğal olarak YKY'de bu yönetici profili vatandaşı öncelemek durumundadır. Fakat bu noktada şahsen sorumluluğun getirdiği ağırlıkla vatandaşın salt müşteriye indirgenmesi ve görevin yüceltilerek esas amaçtan sapılması gibi tehlikeler de mevcuttur. Nitekim bu süreçte kamu çalışanlarının sorumluluğu

siyasal sorumluluktan müşteri memnuniyetine kaymış ve yönetsel başarılar müşteri memnuniyeti kıstasıyla ölçülmeye başlanmıştır (Al, 2007: 240).

YKY'de vatandaşın müşteri olarak nitelendirilmesini çok olumsuz bulan görüşler olmakla birlikte bunun ismi ister vatandaş ister müşteri olsun bir fark olmadığı, sonuç itibariyle kamu hizmetlerinden yararlananların hizmetler hakkında bilgi sahibi olmalarının, hizmet işleyişine dâhil olmalarının, kamu faaliyetlerinin ekonomik yönlerinden haberdar edilmelerinin ve görüşlerine başvurulmasının kötü bir şey olmadığı da belirtilmektedir (Al, 2007: 245). Fakat bu eksik bir değerlendirmedir. Bu eksiklik vatandaşlık – kamu hizmeti – kamu yönetimi arasındaki sıkı bağın kopmasına ve kamu yönetiminin toplumdan uzaklaşmasına neden olabilir. Nitekim refah devletinin kriziyle birlikte başa geçen Yeni Sağ ya da neo-liberal hükümetler, devleti hızla küçültme çaresine başvururken toplumdaki eşitsizlikleri de derinlemesine arttırmıştır (Saygılıoğlu ve Arı, 2003: 43). Ayrıca günümüzde demokratik olarak görülen yönetim biçimlerinin tıpkı otoriter yönetim biçimleri gibi zayıfladığına şahit olunmaktadır. Devletlerin bu gerilmesi sonucunda siyasal katılım azalmakta, siyasal temsil bunalımı ortaya çıkmakta, vatandaşlık bilinci zayıflamakta, vatandaş tüketici olmakta ve vatandaşların bir kısmı ekonomik, siyasal, etnik veya kültürel nedenlerle kendilerini toplum dışında hissetmektedir (Touraine, 1994/2015: 18).

Toplum bir pazarlar ve prosedürler bütünü olarak algılandığında ortaya şöyle bir tehlike çıkmaktadır; siyasal özgürlükleri savunmak için hayatını kim tehlikeye atacaktır? (Touraine, 1994/2015: 270). Toplumun bir pazarlar bütünü olarak algılanmasıyla tüketim biçimlerine olan katılım arttırılmış fakat bununla birlikte toplum dışına atılanlar ve dışlananlar da yaygınlaşmıştır (Touraine, 1994/2015: 274). Yani kendisini bir vatandaş olarak görmektense müşteri olarak hisseden toplumun bireyi gerçekten özgürlüğünü koruyabilecek midir? Memnun kalmadığı bir alışveriş sonrası başka bir tercihe yönelerek kendi çıkarlarını maksimize etmeye mi çalışacak yoksa bir vatandaş olarak demokrasinin korunmasındaki sorumluluğunun bilincinde mi hareket edecektir? Vatandaşların pozitif hakları seçme hakkı, örgüt kurma ve örgütlere katılma hakkı, doğru bilgi edinme hakkı gibi katılım olanaklarına vurgu yaparken, negatif haklar bireyi diğer bireylerden ve devletten koruyan dava açma hakkı ve mülk edinme hakkı gibi hakları kapsamaktadır. Demokraside vatandaşlığa dair bu iki tür hakkın birlikte tesis edilmesi gerekmektedir. Günümüzde ise negatif haklar daha çok vurgulanmakta ve bu durum

pozitif vatandaşlığın ve demokrasinin yok olma tehlikesini barındırmaktadır (Crouch, 2003/2016: 21).

Görüldüğü üzere liberalizmin bütün bireylerin rasyonel hareket edeceği varsayımı her zaman ve koşulda geçerli olmamaktadır. Devlet faaliyetlerini salt ekonomik bakış açısıyla ele almak eksik değerlendirmelere neden olabilmektedir. Kamu hizmeti sunumu ile özel sektör hizmeti arasında farklılar bulunabilmektedir. Bu nedenle müşteri kavramıyla vatandaş kavramının hiçbir zaman tam manasıyla örtüşmeyeceği düşünülmektedir (Arslan, 2010: 36). Vatandaşı müşteri olarak görmek ve kısa dönemli bireysel faaliyetlere girişmek yerine toplumsal çıkarlara ve uzun vadeli planlara önem verilmeli, ortak çıkarlara ve sorumluluklara odaklanılmalıdır (Arslan, 2010: 36). YKY'de "kürek çekmek yerine dümen tutmak" vurgusu yapılmaktadır. Fakat bu durumda dümeni tutulan geminin esas sahipleri unutulmaktadır (Denhardt ve Denhardt, 2000: 549).

YKY'nin güçlü müşteri vurgusuyla şikâyetlerle başa çıkma gibi kurumların operasyonel seviyelerinde önemli gelişmeler kat edilmiştir. Ayrıca halkın büyük bir kısmı geliştirilen tercih fırsatlarından da yararlanmıştır. Fakat bu değişim olumsuz sonuçlar da doğurmuştur (Dunleavy vd., 2005: 475). Örneğin YKY'de çok fazla kurumsallaşma ve politika karmaşası olması nedeniyle sosyal sorunların çözümünde vatandaşlar zayıf kalmıştır (Dunleavy vd., 2005: 467). Sorun çözme becerilerinin zayıflatılmasıyla vatandaşlar siyasi ve idari çıkarlarını temsil edecek noktalara ulaşmakta ve devlet içi düzenlemeleri anlamakta daha çok zorlanmaya başlamışlardır (Dunleavy vd., 2005: 477). YKY'nin güçlü işletmecilik vurgusu, hızlı hizmet değişimleri ve politik denetimin yerine özel sektör süreçlerinin ikamesi vatandaşların kendi kendilerine sorun çözümleme becerilerini kısıtlamış ve bu nedenle vatandaşlığa dair olumsuz sonuçlar ortaya çıkmıştır (Dunleavy vd., 2005: 476). Müşterilere karşı duyarlılık ya da hızlı cevap verebilirlik, vatandaşlara ya da vatandaşların seçtiği yetkililere verilen hesap-verebilirlikle aynı şey değildir. Bu nedenle müşteri tatminini vatandaş egemenliğiyle bir tutmak yanlış bulunmaktadır (Kelly, 1998: 203).

Sonuç olarak; klasik cumhuriyetçi modeldeki vatandaşlık, 19. yüzyılın sonu ve 20. yüzyılın başlarında yükselen liberal ve kapitalist toplum neticesinde solmuştur. Toplumda birlikte var olan kapitalizm ve demokrasi bireysel gelişmenin esaslı sorunlarına odaklanmaktan çok bireysel özgürlükleri koruyan prosedürlere vurgu yapmıştır (Box vd., 2001: 608). 1929 Dünya Ekonomik Buhranından sonra geçerlilik kazanan refah devleti anlayışı ve 1970'lerin ağır

ekonomik bunalım ve krizlerinden sonra geçerlilik kazanan serbest piyasa anlayışı kamuyu merkeze almaktan uzak durmuş, kamu edilgen ve ikincil görülmüştür. İlkinde "devlet", ikincisinde "piyasa" kamu çıkarını ve yararını en iyi bilen olarak öngörülmüştür (Nohutçu ve Balcı, 2013: 18). Bu durum hem GKY'nin hem de YKY'nin vatandaşlığa ve dolayısıyla kamu hizmeti, yararı ve çıkarı kavramlarına odaklanmadığını, bunları ikincil planda tuttuğunu göstermektedir. Elbette YKY ile birlikte müşteri olarak vatandaşlara karşı bürokrasiler daha ilgili bir hal almıştır. Şüphesiz bu durum çağdaş kamu idaresi için önemli bir gelişmedir. Fakat günümüzde modern toplumlar hala vatandaşların pasifliği ile karşılaşmakta ve bu pasiflik artarak devam etmektedir (Vigoda-Gadot, 2002: 527).

4. VATANDAŞLIĞIN GELECEĞİ: YENİ KAMU YÖNETİMİ ÖTESİ ANLAYIŞLAR

4.1. Yeni Kamu Yönetiminin Eleştirisi

YKY'nin ortaya çıkışı İngiltere ve ABD gerçekleşmiş, bunu Yeni Zelanda ve Avustralya izlemiş ve ortaya çıkan başarılardan sonra diğer ülkeler YKY reformlarına yönelmiştir. Esasında bu durum YKY'nin devleti ve kamu yönetimi uygulamalarını iyileştirmedeki arayışı ifade eden bir reform hareketi olduğunu göstermektedir (Groot ve Budding, 2008: 2). YKY geçmiş anlayış ve pratiklerden keskin bir şekilde ayrılmış idari bir paradigma anlayışı olarak görülmektedir. Bu görüşü eleştirenler ise YKY'nin geçmiş idari gelenekten adım adım evrildiğini savunmaktadırlar. Örneğin; YKY insan kaynakları temelinde incelendiğinde bu anlayışın gerçekten de bir evrimi ve yenilenmeyi işaret ettiği görülmektedir (Page, 2005: 713). Bu nedenle YKY'yi geçmiş gelenekten apaçık bir kopuş yerine kamu yönetimi tarihinin ayrılmaz bir parçası olarak yorumlamak daha doğru bulunmaktadır (Page, 2005: 723). Nitekim YKY'nin güncel reformları incelendiğinde bu reformların kamu sektörü faaliyetlerini değiştirdiği ve kamu sektörü işletmeciliğinin kalıcı bir karakteristiğini oluşturduğu gözlemlenmektedir. Fakat diğer bir yandan da halen YKY'nin kamu sektöründe karar almayı, faaliyetleri ve performansı nasıl ve ne ölçüde değiştirdiği hususunda bir netlik bulunmamaktadır (Groot ve Budding, 2008: 11). Ayrıca yeni talepler, kaygılar ve reform değerlendirmeleri sonucunda kamu hizmeti alanı içerisinde artan bir karmaşıklık oluşmuştur. Siyasi bağlılık önemlidir, kanunlar korunmalıdır ve mesleki uzmanlık ağırlıklı olarak ele alınmıştır fakat maliyet etkinliğine ve kamu hizmeti kuruluşlarına daha fazla özen gösterilmelidir. Bunun aksine YKY reform süreçlerinde kamu hizmeti kuruluşlarının rolü zayıflatılmış ve bu da çatışmalara neden olmuştur (Christensen ve Laegreid, 1999: 184).

Kamu hizmetlerinde çeşitli reformların çok farklı yollarla uygulandığı görülmektedir. Bu durum tek bir genel doktrinin ya da ilkelerin bütün bir idare için geçerli olabileceği görüşüne karşı çıkmakta, standartlaştırılmış tek bir işletmecilik idealinin gerçekçi olmadığını vurgulamakta ve idari politikalarda çoğulculuğa ihtiyaç duyulduğunu işaret etmektedir (Christensen ve Laegreid, 1999: 187). Nitekim Amerikan demokrasisinden verilen bir örnekte; bireysel özgürlüklerin güvenliğinin sağlanması hususundaki başarılara ve mal ve hizmet sunumundaki zenginliğe rağmen fakirlik, düşük kalitede eğitim, ırk-cinsiyet-zenginlik ayrımcılıkları, suç, şiddet ve kirlilik gibi birçok üzücü sorunların halen mevcut olduğu

öğrenilmektedir (Box vd., 2001: 608). Özetle bu durum kamu hizmeti alanında salt piyasa odaklı bir anlayışla hareket edildiğinde sosyal değerlerin eksik kalabildiğini göstermektedir.

O halde YKY'nin mutlak zaferi taraflı olarak ilan edilmiştir denilebilir. Nitekim YKY mevcut tartışmayı değiştirmiş fakat diğer kamu yönetimi anlayışlarını susturamamıştır. Bu nedenle YKY yönetim tarihinin sonu olarak yorumlanmamalıdır (Manning, 2001: 297). Ayrıca kamu sektörü reformlarında ideolojik, siyasi, ekonomik inanç ve çıkarlardan çok "ihtiyaçlar, şartlar ve amaçlar" rehber olarak alınmalıdır (Haque, 2001: 78). Örneğin İngiltere'de YKY reformlarıyla birlikte devletin içinin boşaltıldığı düşünülmektedir. Bölünme ve azalan hesap-verebilirlik sonucunda devlet gittikçe küçülmüş; hem merkezi hem de yerel yönetimler işlevlerini kaybetmiş ve görevlilerin rolü gittikçe yeni işletmeci sistemler ve siyasi denetimler tarafından kısıtlanmıştır (Rhodes, 1994: 151). Bununla birlikte her ne kadar YKY evrensel olarak sunulsa da gelişmekte olan ülkelerdeki durum değerlendirildiğinde birbiriyle bağlantılı sözleşmeler yerine halen hiyerarşik bürokrasilerin varlığı dikkat çekicidir. Bu nedenle YKY tam manasıyla kazanmıştır denilemez, fakat şüphesiz izleri kalmıştır (Manning, 2001: 300). Esasında YKY kusurlu bir kavramdır. Özel sektör yönetim teknikleri kamusal işlerle çok nadir uyumlu olabilmektedir. Bu nedenle kamu sektörünün özel sektör olmadığı vurgulanmalıdır (Savoie, 1995: 114). Bununla birlikte YKY politika teklifinden uzaktır. Çünkü bu anlayış içerisinde daha çok özel sektör yönetim pratiklerine odaklanılarak faillere olan ihtiyaç dile getirilirken, düşünürlere olan ihtiyaç önemsenmemektedir[10] (Savoie, 1995: 118).

Ayrıca YKY'de girişimci kamu görevlilerine vurgu yapılmaktadır. Fakat bu kişiler gerçekten de girişimci olmak isteselerdi başlangıçta ya özel sektöre katılırlardı ya da kendi özel işlerini kurarlardı (Savoie, 1995: 118). Nitekim hem akademik hem pratik anlamında kamu yönetiminde kamu hizmetinin kamusallığı; ortak ilgiyi ya da endişeyi, özellikle de kamu yararının gerçekleştirilmesini ve temsil edilmesini ve işletme yönetiminden farklı benzersiz kamusal nitelikleri işaret etmektedir (Haque, 2001: 65). Kamu hizmetinin kamusallığının sağlanmasında ise çeşitli sosyal grupların ve sınıfların ihtiyaçlarına ve taleplerine göre hizmet sunmak gerekmektedir. Bu nedenle kamu hizmetinin amaçları ortak kamu refahı ya da bütün vatandaşların refahı üzerine kurulmalıdır (Haque, 2001: 68). Güncel literatür incelendiğinde ise

[10] Örneğin; Rasyonel tercih teorileri, kamu işletmeciliği teorisinde ve pratiğinde önemli etkilere sahiptir ve kişisel çıkar varsayımları üzerine kurulmuştur. Fakat insan davranışının salt kişisel ilgi ya da çıkar ile şekillenmediği, bununla birlikte diğer ilgili güdülerin de bulunduğu bugün genel olarak kabul edilmektedir (Perry vd., 2010: 687).

YKY'nin tüketici ya da müşteri olarak vatandaş görüşünün çok dar bir bakış açısı sunması nedeniyle eleştirildiği görülmekte ve kamu hizmeti sunumunda "vatandaşla müzakerenin" merkezi bir role sahip olduğu vurgusu ortaya çıkmaktadır (Warner ve Hefetz, 2008: 157). Nitekim devletlerin özel şirketlere göre daha geniş hedefleri bulunmaktadır. Özel şirketler kâr, verimlilik ve denetim üzerine odaklanırken, kamu sektörü verimliliğe odaklanmakla birlikte güvenilir hizmet sunma, yüksek derecede hesap-verebilir olma ve halkın katılımını sağlama görevlerini yerine getirmelidir. Bu özellikler ile daha iyi bir yönetim için devletlerin hem kürek çekmesi hem de yönlendirmesi gerekli olmaktadır (Warner ve Hefetz, 2008: 163).

Artık YKY ile ilgili uzmanların "Yeni Kamu Yönetimi" kavramının kullanılmaması gerektiğine dair ortak görüşleri (Larry Jones'un konuşmasından akt. Wise, 2002: 564) ve hem literatürde hem de mesleki kuruluşlarda görülen kamu yönetiminin normatif kökenlerine odaklanma çağrıları yeni idari reform söylemlerinin habercisi olarak yorumlanmaktadır (Wise, 2002: 564). YKY ile birlikte gelişen reformlar sonucunda kolektif bilgi artmış ve gelecek reformlar için bir temel atılmıştır. Bu reformların görüldüğü dönem sonucunda; yönetişimin önemi daha iyi anlaşılmış, e-devletin gücü keşfedilmiş, iyi performans anlayışı yenilenerek girdi ve çıktıdan sonuçlara yönelik olan dikkat artmıştır. Fakat en önemlisi "yeni denge arayışı" henüz sonlanmamıştır (Bourgon, 2008: 392). Bu nedenle "öngörü, araştırma, keşif, yenilik ve deneyim" gelecek kamu sektörü reformlarının anahtar kavramları olarak belirtilmektedir (Bourgon, 2008: 393). Nitekim gelecek kamu sektörü reformlarından beklenen kamu sektörünün toplumların başarısına en iyi nasıl katkı sunabileceği hususuna odaklanmasıdır. Bu durumun öngörülemez dünyada toplumların gelişmesine yardımcı olmak ve yenilikler getirmek hususunda kamu sektörünün yeteneklerini arttırma amacı güden yeni bir "denge noktasını" işaret ettiği söylenebilmektedir (Bourgon, 2008: 393). Nitekim hükümetler uyguladıkları reformlarda YKY çözümlerine başvurmuş fakat çıktılar açısından YKY'nin başarısızlıkları korkunç bir hayal kırıklığı yaratmıştır (Lapsley, 2009: 2). Yine de bu korkunç hayal kırıklarının ilk kez YKY yüzünden yaşanmadığı ve bunun en korkunç deneyim olmadığı, hükümetlerin kamu sektörü dönüşümü için yollar aramayı sürdürmeleri halinde gelecekte yine YKY anlayışından yararlanılabileceği öne sürülmektedir (Lapsley, 2009: 17-18). Bununla birlikte YKY'ye karşı eleştiriler günümüzde artarak devam etmektedir. Hatta Dunleavy ve diğerleri (2005: 468) artık YKY'nin öldüğünü ilan etmiştir. YKY her ne kadar 1990'larda ve 21. yüzyılın başlarında hem sanat hem de yönetim trendi olarak gelişmiş olsa da bugün hâlihazırda yayıldığı birçok millet içerisinde düşüşe geçmiştir (Bozeman, 2007: 184).

Sonuç olarak; YKY reform süreçleri incelendiğinde bu reformların liderlik temelinde denetim sorunlarının çözümüne ve değişen amaçları yerine getirme araçlarına odaklı olduğu görülmektedir (Christensen ve Laegreid, 1999: 171). Görüldüğü üzere bu reform süreçlerinde vatandaş veya vatandaşlığa dair değerlerden söz edilmemektedir. Belki de YKY'nin eleştirilmesinin ve görülen yönetim krizlerinin en büyük nedenlerinden biri de budur. Çünkü vatandaşlığı önemsemeyen ve vatandaşı öncelemeyen kamu yönetimi anlayışları gerilemeye, eleştirilmeye ve en son GKY anlayışında deneyimlendiği üzere terk edilmeye mecbur kalmaktadır. Fakat YKY için bu terk edilişin kolayca gerçekleşebileceği sanılmamaktadır. Çünkü şirketler aynı zamanda gücün yoğunlaştığı mevkileri işaret etmekte ve bu özel güç odaklı örgütler ekonomiye yön vermenin yanı sıra hükümetlerin işleyişlerini de yön verebilmektedirler. Örneğin; İngiltere'de hükümete danışmanlık hizmeti veren bazı kuruluşların bile yürüttükleri işlerin bir kısmının finans edilmesinde şirketlerin bağışlarına bağımlı oldukları belirtilmektedir (Crouch, 2003/2016: 47-48). Bu nedenle kamu yönetimi alanında özelleştirmeyi savunan, özel sektör değerlerinin kamu sektörüne aktarılmasını öneren, vatandaşı müşteriye indirgeyerek aslında bireyi yücelttiğini ve kaliteyi arttırdığını ileri süren YKY anlayışının tamamen çökmesi çok zor görülmektedir. Fakat gelecek kamu sektörü reformlarında ortaya çıkan değer odaklı ve vatandaşlığı merkeze alan yeni söylemler kamu hizmetinin yeniden dizaynında ön plana çıkmaya başlamıştır.

4.2. Kamu Hizmetinin Yeniden Dizaynı

4.2.1. Yeni kamu hizmeti

YKY'yi savunanların argümanlarına bakıldığında çoğunlukla YKY'yi GKY karşıtlığı üzerine kurdukları görülmektedir. GKY ile YKY karşılaştırıldığında ise bu durum doğal olarak YKY'yi hep başarılı göstermektedir (Denhardt ve Denhardt, 2000: 549). Buna karşın YKY karşıtı birçok alternatif anlayış da ortaya çıkmaktadır. Yeni Kamu Hizmeti anlayışı (YKH) ise bu alternatifleri bir çatı altında toplamaya çalışan bir anlayış olarak değerlendirilebilmektedir (Denhardt ve Denhardt, 2000: 550). Nitekim "Yeni Kamu Hizmeti" isimlendirmesi bu yeni gelişmekte olan anlayışa öncülük eder pozisyonda görülmektedir (Bryson vd., 2014: 452).

Bilindiği üzere kamu yönetimin alanında sürekli bir değişim söz konusudur. Bu değişimin bir diğer yönü YKH ile gerçekleşmektedir. 1990'ların sonu ve 2000'lerin başlarından itibaren ön plana çıkmaya başlayan YKH ile demokratik ve toplumsal değerlere daha fazla odaklanıldığı

görülmektedir (Bilgiç, 2013: 38-39). Nitekim YKH hem geleneksel hem de işletmeci anlayışlara önemli bir alternatif oluşturmaktadır. Tabi ki etkililik ve verimlilik gibi değerler yok sayılamaz fakat bu değerlerle birlikte YKH'de "demokrasi, toplum ve kamu yararı" kavramlarına daha çok dikkat çekilmektedir (Denhardt ve Denhardt, 2000: 557). Nitekim YKH'nin ortaya çıkışında "vatandaşlık", "topluluk ve sivil toplum", "örgütsel hümanizm" ve "post-modern kamu yönetimi" anlayışları etkili olmuştur (Denhardt ve Denhardt, 2000: 553). Denhardt ve Denhardt (2000: 553-557) YKH'nin temel savunularını ise kısaca şöyle açıklamaktadır:

- Dümen tutmak yerine hizmet etmeye odaklanılmaktadır. Kamu görevlileri topluma yön vermek ya da toplumu kontrol etmek yerine vatandaşların ortak çıkarlarda buluşmalarına ya da ortak çıkarlar yaratmalarına yardımcı olmalıdır.

- Kamu yararı bir ürün değil, esas amaçtır. Kamu idarecileri kolektif bir bütünü temsil eden kamu yararının tesisine katkı sunmalıdırlar. Bireysel tercihlerle oluşturulmuş hızlı çözümler yerine ortak çıkarlar ve sorumluluklar esas alınmalıdır.

- Stratejik temelde düşünüp demokratik temelde harekete geçmek gerekmektedir. Kamu ihtiyaçları en etkili ve sorumlu bir şekilde ancak ortak çabalar ve işbirlikçi süreçlerle giderilebilir.

- Müşterilere değil vatandaşlara hizmet sunulmalıdır. Nitekim kamu yararı bireysel çıkarların birleşimi sonucunda değil, ortak değerlerin diyaloğu sonucunda ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle müşteri yerine vatandaşa odaklanmak ve vatandaşlarla birlikte güvenilir ve işbirlikçi bir iletişim kurmak gerekmektedir.

- Hesap-verebilirliği sağlamak zordur. Bu nedenle kamu görevlileri özel sektöre göre daha dikkatli davranmalıdırlar. Ayrıca anayasaya, kanunlara, toplumsal değerlere, siyasi normlara, mesleki standartlara ve vatandaş çıkarlarına daha hassasiyetle yaklaşmalıdırlar.

- Salt verimliliğe değil insanlara da değer verilmelidir. Kamu kurumları ve oluşturdukları ağlar ancak bütün insanlara saygılı bir liderlik ve işbirlikçi bir süreç çerçevesinde faaliyet gösterdiklerinde uzun dönemde başarıya daha yatkın olabilmektedir.

- Girişimcilikten daha çok vatandaşlığa ve kamu hizmetine önem gösterilmelidir. Girişimci yöneticilerin kamu parasını kendisininmiş gibi görerek hareket etmelerindense kamu görevlilerinin ve vatandaşların topluma birlikte katkı sunmaları kamu yararını daha iyi geliştirmektedir.

Kamu yönetiminde ne kürek çekmek ne de dümen tutmak vurgusu doğru değildir. Esas vurgu "hizmet etmek" üzerine olmalı (Denhardt ve Denhardt, 2000: 549) ve kamu hizmeti halkın üyeleriyle güven dolu bir ilişki oluşturarak vatandaşlık için fırsatlar yaratmaya çalışmalıdır (Denhardt ve Denhardt, 2015: 665). Bu anlayış içerisinde demokratik değerlerin ve vatandaşlığın kamu idarecileri tarafından dikkate alınmasıyla toplumların oluşturulması,

vatandaşların birbirine bağlanması ve devletin daha etkili çalışması hususlarında büyük faydaların sağlanacağı öngörülmektedir (Denhardt ve Denhardt, 2015: 664).

YKH'de "toplumu yönlendirmek yerine hizmet etmek" kamu görevlilerinin gittikçe önem kazanan bir görevi olarak vurgulanmaktadır. Kamu görevlileri doğrudan hizmet sunması gerektiği bazı durumlarda kürek çekebilir, karar alma süreçlerinde yönlendirebilir; fakat giderek artan bir şekilde görevleri hizmet sunmak olmaktadır. Salt doğrudan hizmet sunmak ya da kural koymakla sorumlu değil, ayrıca vatandaşlığı geliştirmek ve bireylerin ve örgütlerin ağlar kurmalarına yardımcı olarak kamusal faaliyetlerde ortak bir zemin yaratmaktan da sorumludurlar (Denhardt ve Denhardt, 2015: 669-670). Ayrıca YKH kamu yönetiminde özelleştirme ve özel sektör girişimcilik değerleri sonucunda kamu yararının, eşitlik, temsil edilebilirlik ve adalet değerlerinin kaybolduğunu belirtmektedir. Özelleştirmenin getirdiği kısmen denetleme maliyeti nedeniyle tasarruf sağlanamadığı da öne sürülmektedir (Denhardt ve Denhardt, 2015: 668-669).

YKH'de kamu yararı ise; açık, kapsayıcı ve değerlerin bilinçli tartışılmasına dayanmaktadır. Çoğu kamusal meselede paydaşların ve perspektiflerin çeşitliliği nedeniyle de kamusal ihtiyaçları hedef alan faaliyetlerin yürütülmesinde kolektif ve işbirlikçi yaklaşımların kullanılmasına olan ihtiyaç giderek artmaktadır. Bu süreçte hiyerarşik güce, otoriteye dayalı pozisyona ve yoğun yönetim denetimine dayanan geleneksel liderlik modeli bu anlayışın öngördüğü yönetişim sistemiyle de uyuşmamaktadır (Denhardt ve Denhardt, 2015: 667-668).

Araştırmacılar ne YKY ne de YKH ilkelerinin kamu yönetimi alanında hâkim olamadığını belirtmektedirler. Fakat YKH fikirleri ve uygulamalarıyla kamu yönetimi disiplininde ve pratiğinde gittikçe kendisine yer bulmakta ve somutlaşmaktadır (Denhardt ve Denhardt, 2015: 664). Bulgular iki yönlü bir iletişim kurulduğunda ve kurumlar çevrelerine karşı daha ilgili olduklarında "vatandaşlık, güven ve kararların kalitesinin" pozitif yönde geliştiğini göstermektedir. Vatandaşlarla diyalog ve vatandaşların katılımı başarılı bir şekilde sağlandığında "vatandaşlık, güven ve kapasite" yönünden olumlu sonuçlar alınmaktadır. Ayrıca bu durum pratikte iki olumlu sonuç daha verebilmektedir: Kamu yöneticileri kullandıkları yaklaşımlarda daha hırslı olabilir ve vatandaşların kendilerine ilettikleri hususlarda daha fazla sorumluluk hissedebilirler. Bu sayede karar almada, vatandaşlıkta ve yönetişimde olumlu sonuçlar alınabilir. Sonuçta vatandaş katılımı yönetişimin tüm kademelerinde giderek önem kazanmaktadır (Denhardt ve Denhardt, 2015: 665-667).

Kamu yararına dayanan GKY ile ekonomik etkinliğe dayanan YKY'nin olumlu yönlerinin nasıl sentezlenebileceği hususu ise temel bir sorun olarak görülmektedir (Ömürgönülşen, 2014: 33). Oysaki YKH, "Bütünleştirici Kamu İşletmeciliği", "Ortaklaşa Yönetişim", "Kamu Değeri Anlayışı", "Ağ Yönetişimi", "Yeni Kamu Yönetişimi", "Meta-Yönetişim", "Kamu Değeri Yönetimi", "Dijital Çağ Yönetişimi" gibi vatandaşı merkeze almaya çalışan yeni anlayışların çatısı olmaya uygun gözükmektedir. Nitekim ortaya çıkan YKH pratikleri de YKY'nin işletmeci anlayışından izler taşıyarak geliştiğini göstermektedir.

4.2.2. Yönetişim ve yeni kamu yönetişimi

1980'lerin sonuna doğru yönetimden ayrı olarak "yönetişim" kavramı nadiren duyulmaya başlanmıştır (Cooper vd., 2006: 78). Kısaca yönetişim toplumu yönlendirmede daha az doğrudan vasıta kullanımını ve politika denetiminde devletin gücünü azaltmayı öngören bir reçete olarak tanımlanabilmektedir (Peters ve Pierre, 1998: 225). Yönetişimin YKY'yi eleştirmekten ziyade onun eksiklerini kapatan ve tehlikeli görülen taraflarını düzelten bir yaklaşım olarak YKY'nin egemenliğini sürdürücü bir misyona sahip olduğu da ileri sürülebilmektedir (Ömürgönülşen, 2014: 32). Nitekim "iyi yönetişim" yaklaşımı YKY'nin eksiklikleri giderilerek gelişmekte olan ülkelere göre yeniden dizaynı şeklinde yorumlanabilmektedir (Eryılmaz, 2013: 61).

Yönetişim; kamu, özel sektör ve gönüllü kuruluşlar arasında işbirliğini ve ortaklığı esas almakta ve bu sayede kamu hizmetlerinin salt piyasalaşmasına odaklanan YKY'nin bu dar bakış açısını genişletmeye yardımcı olmaktadır (Eryılmaz, 2013: 61). Yönetişim üzerine yapılan çeşitli tartışmalarda da kamu işletmeciliğinin GKY'den ne kadar uzaklaştığı ve işlerin bir o kadar da karmaşıklaştığı görülmektedir (Hughes, 1994/2014: 226). Dolayısıyla yönetişim bir süreçtir ve gücün nasıl kullanılacağını, kararların nasıl alınacağını ve vatandaşların yönetim sürecine nasıl katılacağını belirlemektedir (Al, 2007: 238). Yönetişimle birlikte "kamu" yönetilen pozisyonundan çıkarak kendini yöneten bir pozisyona ulaşmaktadır (Nohutçu ve Balcı, 2013: 19).

Peters ve Pierre (1998: 227-231), YKY ve yönetişim arasındaki bazı benzerlikleri ve farkları açıklamıştır: Hem yönetişim hem de YKY'de seçilmişlerin rolü azımsanmaktadır. Fakat YKY'de siyasi liderlerin rolü çok daha belirsizdir. Her iki anlayışta da hesap-verebilirlik meselesi çözümsüz kalmaktadır. Fakat yönetişim, kamu hizmetlerinde daha olumlu görüşler

almaktadır. Rekabetçilik YKY'nin kalbi niteliğinde sayılırken, yönetişimde rekabetten daha çok kamu ve özel kaynakların harmanlanmasına odaklanılmaktadır. Her iki anlayış da çıktı denetimine önem vermektedir. Yönetişim yönlendirmeyi dış çevredeki aktörlerle stratejik kurumlar arası koalisyonların oluşturulmasında devletin becerisini arttırmak amaçlı kullanırken; YKY'de yönlendirme örgüt içerisinde kamu hizmetinin üretken unsurlarını özgür bırakmayı amaçlayan stratejik bir amaç olarak görülmektedir. Görüldüğü üzere tüm bu belirtilenler YKY ile yönetişim arasında ortak özellikler olduğu gibi önemli farklılıkların da bulunduğunu göstermektedir. Fakat benzerlikler daha çok idari reformların faal seviyesinde ortaya çıkarken; farklılıklar, teorik seviyede oluşmaktadır. Bu nedenle YKY ile yönetişim anlayışının birbirinden ayrı tutulması gerekmektedir (Peters ve Pierre, 1998: 231).

Yönetişim yerleştiği politik kültürden elde edilmekte ve bu nedenle yönetişimin farklı ulusal bağlamlarda çeşitli kurumsal formlarda ortaya çıkabileceği düşünülmektedir. YKY ise farklılıklara karşı daha az duyarlıdır ve bu nedenle kamu sektörü değerleri ve pratikleri değişiminde daha direktif ve genelleyici olmaktadır (Peters ve Pierre, 1998: 233-234). Esasında Yönetişim YKY'nin dört zayıflığına dikkat çekmektedir (Rhodes, 1996: 663-664):

- YKY'de kurum içine odaklanılmakta, kurumlar arası bağlara önem verilmemektedir.
- İşletmecilik anlayışı hedeflerle saplantılı bir haldedir. Esasında güveni korumak tüm diğer hususlardan daha önemlidir.
- YKY sonuçlara odaklanmaktadır. Fakat kurumlar arası ağlarda çıktıdan sorumlu tek bir aktör bulunmamaktadır. Bu nedenle kurumlar arası ağları yönetmeye uygun değildir.
- YKY'nin kalbi sayılan rekabet ve yönlendirme arasında çelişki bulunmaktadır. Çünkü piyasaların ve rekabetin dili yönlendirme sorununu görmezden gelmeye çabalamaktadır.

Herkesçe kabul edildiği üzere GKY artık demode bir kavram olarak görülmektedir. Bu dönemde ortaya çıkan ve hayli popüler bir kavram olan YKY ise GKY'nin bürokrasi temelini sürdürmüştür. Şimdi ise YKY'nin ortadan kalktığı fakat kamu işletmeciliği anlayışının ise sürdüğü belirtilmektedir (Hughes, 1994/2014: 550-567). Bu durum gelecekte YKH'nin kamu işletmeciliği temelinde yönetişim anlayışından yararlanarak kamu yönetimi alanına hâkim olacağını düşündürmekte ve bu yeni süreçte kilit kavramın demokrasi ile birlikte "vatandaşlık" olacağı sinyallerini vermektedir. Nitekim oluşturulan her kamu yönetimi kuramında, yapılan her bilimsel kamu yönetimi çalışmasında ve uygulanan her kamu yönetimi pratiğinde "vatandaş" ve "vatandaşlık" kavramları kilit öneme sahip olmalıdır.

Kamu yönetimi ile toplumsal yapılar arasında zorunlu bir bağ vardır. Bu nedenle kendi toplumuna yabancı; yani toplumun teknolojik, ekonomik, kültürel, sosyal ve zihinsel yapılarından uzak bir kamu yönetiminin devamlılığı uzun vadede mümkün görülmemektedir. Ayrıca toplumsal yapıda ve kamu yönetiminde yaşanan değişimlerin karşılıklı olarak birbirini etkilediği de görülmektedir (Al, 2007: 19). Bu durum kamu yönetimi anlayışlarının vatandaş odaklı olması gerektiğini vurgulamaktadır. Vatandaşlığın kamu yönetimi alanında merkeze oturtulmasıyla birlikte kamu yönetimi; çevresine vatandaşın gözünden bakabilecek, idare vatandaşa daha yakın durabilecek ve vatandaşa daha iyi hizmet sunulabilecektir. Bu sayede idare; vatandaş odaklı bir yapıya kavuşabilirken, kamu görevlilerinde de önemli bir oranda davranış değişikliği yaratma potansiyeli ortaya çıkabilecektir (Saygılıoğlu ve Arı, 2003: 86-87).

Görüldüğü üzere kamu yönetiminin vatandaş odaklı, yerel yönetimleri ve sivil toplum unsurlarını önceleyen bir yapıya kavuşma gerekliliği bulunmaktadır. Bu gereklilik ise yönetişim anlayışıyla gerçekleştirilebilecektir. Demokratik bir düzenin tesisinde vatandaşı, devleti, sivil toplumu ve özel sektörü bir araya getirmek anlamı taşıyan yönetişim kamu yönetiminin geleceği için büyük bir önem taşımaktadır (Demir ve Yavaş, 2015: 111). Nitekim demokrasi olası en çok sayıda toplumsal aktörün çıkar ve taleplerinin temsil edilmesine, savunulmasına ve tartışılmasına dayanmaktadır (Touraine, 1994/2015: 111). Bu nedenle yönetişim önem kazanmaktadır. Yönetişim hem demokrasinin tesisinde hem de daha etkin bir kamu yönetimi anlayışının işlemesinde hayati bir araç olarak kullanılmalıdır.

Yönetişimin temel özellikleri ise şu şekilde belirtilmektedir (Peters ve Pierre, 1998: 225-227):

- Ağlara vurgu yapılmaktadır. Yönetişim modelinin en önemli özelliği ağların kamu politikalarını oluşturmadaki etkisi olarak yorumlanabilmektedir.
- Yönetişim argümanında devlet tamamen iktidarsız kalmamaktadır. Bunun yerine doğrudan denetim becerisi azaltılmakta, bu yetkisinin yerine etkileme becerisi koyulmaktadır.
- Kurulan ağların doğal bir sonucu olarak kamusal ve özel kaynaklar harmanlanmaktadır.
- Özel-kamusal ortaklığı gibi çok çeşitli araçlar kullanılmaktadır. Yönetişimle birlikte devlet doğrudan denetimden vazgeçip amaçlarına ulaşmada daha dolaylı müdahale araçlarına başvurabilmektedir.

Yönetişim yönetim kavramındaki bir değişimi belirtmekte; yeni bir yönetim sürecini, kural koymakta değişen bir durumu ya da toplumun yönetilmesindeki yeni bir metodu işaret

etmektedir (Rhodes, 1996: 652-653). Fakat yönetişimin "Minimal Devlet" olarak, "Kurumsal Yönetişim" olarak, "Yeni Kamu Yönetimi" olarak, "İyi Yönetişim" olarak, "Sosyo-sibernetik Sistem" olarak ve "Kendi Kendine Ağlar" olarak en az altı çeşit kullanımı bulunmaktadır (Rhodes, 1996: 653). Bu durum yönetişime dair çok fazla anlam içermekle birlikte faydalı bulunmamaktadır. Bu nedenle yönetişimin ortak özelliklerini belirtmek gerekmektedir (Rhodes, 1996: 660):

- Yönetişim devlet dışı aktörleri de içererek yönetmekten daha geniş bir anlam taşımaktadır. Bunun sonucunda kamu, özel ve gönüllü sektörler arasındaki sınırlar da değişmiştir. Örgütler arasında bağlılık-dayanışma bulunmaktadır.
- Ortak amaçların görüşülmesi ve kaynak alış-verişi sonucunda ağ üyeleri arasında etkileşimler sürmektedir.
- Güvene dayalı ve ağ katılımcıları tarafından belirlenen kurallarla düzenlenen oyun benzeri etkileşimler bulunmaktadır.
- Ağlar kendi kendilerini örgütlemekte ve bu nedenle devlete karşı hesap verebilir olmamaktadır. Bu nedenle önemli derecede devlete karşı özerklik sağlanmaktadır.

Nitekim etkin devletin görevi ne sosyalistlerin önerdiği gibi herkese iş ve aş sunulması ne de liberteryenlerin önerdiği gibi salt güvenlik ve adaleti sağlamak olmamalıdır (Saygılıoğlu ve Arı, 2003: 46). Piyasanın da insan için olduğu ilkesi vurgulanmalı, piyasa başarısızlıklarında devletin müdahale etme gerekliliği iyi anlaşılmalıdır (Saygılıoğlu ve Arı, 2003: 47). Görüldüğü üzere devlet ve piyasa birbirinin yerine geçebilecek alternatifler değil, birbirlerinin tamamlayıcısıdır (Saygılıoğlu ve Arı, 2003: 48). Günümüzde ise "Devletsiz Yönetişim" ya da "Hükümetsiz Yönetişim" kavramı giderek Avrupa literatüründe daha fazla yer kaplamaktadır. Bu kavram ağlara, ortaklıklara ve piyasaya (özellikle de uluslararası piyasaya) vurgu yapmaktadır (Peters ve Pierre, 1998: 223).

Sonuçta; karmaşık sistemlerdeki ilişkileri düzenleyen yönetişim, salt merkezileşme ile ademi merkezileşme arasındaki bir tercih olarak görülmemelidir (Rhodes, 1994: 151). Kurumlar arası ağları yönetmede hem oyun benzeri hem de güvene dayalı stratejilere gerek bulunmaktadır. Planlama, düzenleme ve rekabet ile birlikte "kolaylaştırıcı, uzlaşmacı ve pazarlık" kavramlarına da odaklanılmalıdır (Rhodes, 1996: 665).

"Yeni Kamu Yönetişimi" anlayışı ise çoğulcu devletin varlığına dayanmakta ve kamu politikalarının geliştirilmesindeki ve yürütülmesindeki meseleleri anlamaya çalışmaktadır

(Osborne, 2006: 381-382). Kamu mallarının çoğu ister devlet tarafından ister kâr gütmeyen üçüncü sektör ya da özel sektör tarafından sağlansın gerçekte bir "ürünü" değil, bunun yerine "hizmeti" işaret etmektedir (Osborne vd., 2012: 136). Hizmetlerin ise üç ana karakteristik özelliği bulunmaktadır (Osborne vd., 2012: 138-139):

- Bir ürün (örn. çamaşır makinesi) kaçınılmaz olarak somutken; hizmet soyuttur, içerisinde bir süreç barındırmaktadır (örn. bir otelde kalma olayında kalite salt kiralanan odanın kalitesiyle ölçülemez, bu kalma olayı etraflı bir süreç içermektedir).
- Ürünler ve hizmetler farklı üretim mantığına sahiptir. Üründe satış ve tüketim farklı zamanlarda olurken, hizmetlerde üretim ve tüketim eş zamanlı olmaktadır.
- Ürünlerde ve hizmetlerde kullanıcının rolü niteliksel olarak farklılaşmaktadır. Ürünlerde kullanıcı basitçe alır ve kullanır. Hizmetlerde ise kullanıcı ortak yapımcı ya da üretici olarak hizmete dâhil olmaktadır.

Bu nedenlerle başarılı bir kamu hizmeti yönetimi salt kamu hizmetlerinin etkili dizaynı ile alakalı görülmemektedir. Tabi ki etkili bir dizayn gereklidir fakat bu yeterli bir koşul sayılmamaktadır. Bundan daha çok hizmet kullanıcılarının beklentilerine odaklanmak, kullanıcılarla olumlu bir etkileşim sağlamak için hizmet sunum işgücünü eğitmek ve motive etmek gerekmektedir (Osborne vd., 2012: 140). Bu nedenle etkili bir hizmet yönetimi, ürün süreçlerinin etkililiğini ve maliyetlerini kontrol etmektense, "uzmanlaşmış becerilerin uygulanması" ve "bilginin ana kaynak olarak görülmesi" ile alakalı bulunmaktadır (Osborne vd., 2012: 140). Bununla birlikte baskın kamu hizmeti anlayışı (public service-dominant approach) ile dört ana öneri sunulmaktadır (Osborne vd., 2012: 149):

- Kamu hizmet sunumunda hem vatandaş hem de kullanıcı, kamu politikalarının ve kamu hizmet sunma süreçlerinin temel paydaşlarıdır.
- Baskın kamu hizmeti pazarlama yaklaşımında kamu hizmetinin stratejik hedefi kendine özgü "hizmet vaadini" işaret eder ve hizmet beklentileri kullanıcılar ve personel tarafından şekillendirilir.
- Ortaklaşa üretim kamu hizmet sunumunun ayrılmaz bir bileşenidir ve bu sayede kullanıcıların deneyimleri ve bilgisi üretime dâhil edilerek kamu hizmetleri etkili şekillendirilir ve sunulur.
- Baskın kamu hizmeti yaklaşımı olmadan kamu hizmetlerinin faaliyet yönetiminde verimlilik sağlanabilir fakat etkililik sağlanamaz. Bunun neticesinde hizmet vaatleri yerine getirilmez.

Bu öneriler etkili kamu işletmeciliği pratiklerinin temel unsurlarını işaret ederek Yeni Kamu Yönetişimi anlayışı içerisinde değerlendirilmektedir (Osborne vd., 2012: 149).

Bu anlayış içerisinde YKY GKY'den Yeni Kamu Yönetişimine doğru gerçekleşen değişimde geçici bir aşama olarak değerlendirilmektedir. Bu görüşe göre GKY, 19. yüzyılın sonundan 1970'lerin sonuna kadar devam etmiş; sonrasında YKY 1980'lerin başından 21. yüzyılın başlangıcına kadar uzanmış ve şimdi ise "Yeni Kamu Yönetişimi" ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu nedenle YKY'nin GKY'nin devletçi ve bürokratik geleneği ile Yeni Kamu Yönetişimi'nin çoklu ve çoğulcu geleneği arasındaki kısa bir geçiş dönemini işaret ettiği düşünülmektedir (Osborne, 2006: 377).

4.2.3. Kamu değeri yönetişimi ve işletmeciliği

Kamu yönetimi ve politikalarında en önemli konuyu "kamu değerleri" oluşturmaktadır (Jørgensen ve Bozeman, 2007: 355). Fakat kamu değeri meselelerinin birkaç çalışma haricinde çoğunlukla ikincil bir konu olarak ele alındığı görülmektedir (Jørgensen ve Bozeman, 2007: 357). YKY'nin 1980 ve 1990'larda GKY'nin yerine geçen hakim paradigma olması gibi günümüzde de "kamu değeri anlayışı" yükselmektedir. Esasında bu yükselen anlayışın genel bir isimlendirmesi bulunmamakta fakat çoğu yazar yeni bir paradigmaya ihtiyaç duyulduğunu belirtmektedir. Örneğin işbirlikçi ve demokratik ruhu, içeriği ve yönetişimi vurgulayan Yeni Kamu Hizmeti (YKH) anlayışı bu yükselen hareketin bir parçası olarak değerlendirilmektedir (Bryson vd., 2014: 445). Özellikle YKY ile bağlantılı son kamu sektörü reformlarıyla birlikte kamu hizmeti değerlerine olan ilgi artmıştır. Kamu sektörü reformlarında değerlere çok az dikkat gösterilmesini ya da hiç dikkat gösterilmemesini savunanlara ve özel sektör değerlerinin kamu sektöründe uygulanmasına dar bir bakış açısıyla odaklananlara karşı kamu hizmeti değerlerine olan ilginin büyük oranda arttığı düşünülmektedir (Kernaghan, 2000: 91).

GKY'de "verimlilik", YKY'de "verimlilik ve etkililik" temel ilgi alanlarıyken günümüzde oluşmakta olan yeni anlayış bunların ötesindeki değerleri aramakta, tartışmakta, meydan okumakta ve değerlendirmektedir (Bryson vd., 2014: 445). Bu yeni anlayışta kamu kurumları bazen dümen tutmakta, bazen kürek çekmekte, bazen ortaklık etmekte bazen ise hiçbir işe karışmamayı tercih etmektedir (Bryson vd., 2014: 448). Bunun sonucunda bu yeni anlayış faaliyetlerin en iyi hangi koşulda gerçekleşebileceğine göre daha işlevsel bir eşleşme yapılmasını ve kamu yöneticilerine sektör seçiminde özgürlük tanınmasını desteklemektedir

(O'Flynn, 2007: 362-363). Örneğin; sözleşmelerde yenilik ve verimlilik amaçları bulunuyorsa özel sektör, hizmet sunumu üzerinde daha fazla denetim amaçları bulunuyorsa kamu sektörü daha etkin olabilmektedir (Brown vd., 2006: 325). Bu görüşler esasında "faydacılık" anlayışını işaret etmektedir. Bu durum da esasında yeni bir paradigmaya doğru değil fakat hibritleşmeye (çeşitlilik, farklılık, melez yapı ve karışıklık) doğru yol alındığını göstermektedir. Bununla birlikte kamu değeri anlayışının YKY'den sonraki paradigmatik değişme olabileceği de düşünülmektedir (O'Flynn, 2007: 363). Nitekim kamu değeri var olan yönetim modellerine karşı büyük bir meydan okumaktadır (Meynhardt ve Bartholomes, 2011: 304).

Günümüzde "kamu değeri" kavramı popülerleşmekte fakat bu kavram üzerine henüz net bir tanım yapılamamaktadır. Çeşitli kamu değeri tanımlarına örnek vermek gerekirse, kamu değeri; kamusal mallardan daha geniş bir değere, çıktı ya da ürünlerden daha fazla anlama sahiptir ve kamu sektörü karar alıcılarından daha çok insanlar için ne anlam ifade ettiğiyle ilgilidir (Alford ve O'Flynn, 2009: 176). Gerçekte toplumun değerleri açısından kamu kurumları kamusal faaliyetlerden vatandaşların nasıl yarar sağlayacağı hususundaki algıyı şekillendirir (Meynhardt ve Bartholomes, 2011: 284). Kamu değeri temel ihtiyaçları karşılayan bir kaynak olarak da düşünülebilir. Nitekim toplumun işleyişinin hemen hemen her boyutunda kurumların etkileri bireysel yararı aşmakta ve daha geniş bir toplumsal amacı işaret etmektedir (Meynhardt ve Bartholomes, 2011: 289). Kamu değeri sosyal ve politik etkileşim yoluyla da tanımlanmaktadır. Bu etkileşim siyasetçileri, kamu görevlilerini ve toplulukları içermektedir (Smith, 2004: 68). Bozeman'a göre ise kamu değerleri 3 şekilde tanımlanabilmektedir (2007: 13):

- Vatandaşların sahip olması ya da olmaması gereken haklar, çıkarlar ve ayrıcalıklar
- Vatandaşların topluma, devlete ve birbirlerine karşı olan yükümlülükleri
- Devletlerin ve politikaların temel aldığı prensipler

Kamu değeri sayesinde değerler, kurumlar, sistemler, süreçler ve halk merkezli tartışmalar bir araya getirebilmektedir. Ayrıca kamu politikasını, politika analizlerini, yönetimi, iktisadı, siyaset bilimini ve yönetişimi içeren çeşitli analitik perspektifler arasında bağ kurulabilmektedir (Smith, 2004: 68-69). Kamu değerine odaklanmak, devletlerin ve vatandaşların devlet eliyle gerçekleştirilen faaliyetleri yeniden keşfetmelerine yardımcı olmaktadır. Kamu değeri yaklaşımıyla birlikte özellikle şu değişimler yaşanmaktadır (Smith, 2004: 71):

- Değer ve değerin başarıya ulaşması hakkındaki müzakereler teşvik edilir.
- Geniş bir alanda kamudaki ve ilgili sektörlerdeki örgütlerle birlikte politik müzakere üzerine odaklanılır.
- Sonuçlara ve stratejilere odaklanılır.
- Vatandaşlar ve devletler arasındaki ilişkide canlılık ve esneklik teşvik edilir.
- Kamu ve ilgili sektörler tarafından ihtiyaç duyulan yeteneklere odaklanılır.

Kamu değeri,[11] sadece kamu sektörü tarafından yaratılmamaktadır. Bu nedenle kamu değeri devlete bağlı değildir. Tabi ki de devletin kamu değerini güvence altına almada özel bir rolü bulunmaktadır fakat kamu değerleri salt bu sebeple devlete bağlı kılınamaz (Jørgensen ve Bozeman, 2007: 373-374). Nitekim kamu kurumları, özel firmalar, kar gütmeyen ya da gönüllü kuruluşlar, hizmet kullanıcıları ya da diğer çeşitli oluşumlar kamu değeri yaratabilmektedir. Yani esasında kamu değerini kimin ürettiğinden çok, kimin tükettiği belirlemektedir (Alford ve Hughes, 2008: 131).[12] Nitekim kamu değerleri bir toplumdan diğerine farklılaşır ve benzer şekilde herhangi bir değer toplumların içerisinde ve dışarısında da değişir (Bozeman, 2007: 36). Tüm değerler etik olmak zorunda da değildir. Nitekim değerlerin hepsi iyi-kötü, doğru-yanlış olarak cevaplanabilecek sorularla ilgili olmamaktadır. Bu nedenle etik değerleri diğer tip değerlerden ayırmak faydalı görülmektedir (Kernaghan, 2000: 95). Her ne kadar etik meseleler çok karışık olsa da değerlerin bir sentezi olarak kamu ve özel kesimin ortaklığı faydalı bulunmaktadır (Brereton ve Temple, 1999: 468).

YKY ile birlikte birçok kamu hizmeti değerlerinin özel sektör değerlerini yansıttığı görülmektedir ve bu durum güncel kamu sektörü reformlarının özel sektör deneyimlerinden kaynaklandığını göstermektedir (Kernaghan, 2000: 96). Gerçekten de YKY ile birlikte gündeme gelen kavramlara bakıldığında özel sektör yönetim pratiklerinden yararlanıldığı görülmektedir. Örneğin; "yetkilendirme", "müşterilere" ya da "tüketicilere" hizmet sunma, "cevap-verebilirlik", "süreçten "performansa kayış", harcamaktansa "kazanmaya" olan vurgu gibi (Savoie, 1995: 113). Bu noktada değer çatışması kamu idarecileri için yaygın bir gerçeklik oluşturmaktadır. Eski ve yeni değerler arasında ve demokratik-etik-profesyonel değerlerde sıklıkla gerginlikler ve çatışmalar ortaya çıkmaktadır (Kernaghan, 2000: 96). Kamu değeri ise

[11] Hesap verebilirlikten halkın iradesine geniş bir kamu değeri kataloğu çalışması için (bkz. Jørgensen ve Bozeman, 2007: 377-378).
[12] Örneğin devlet tarafından yaratılan bir değer kamu değeri alınıyorsa vatandaşlar, özel bir değer alınıyorsa müşteriler tarafından tüketilmektedir (Alford, 2002: 338).

her ne kadar sonuçlara dikkat çekse de girdileri ve süreçleri de önemsemektedir. Kamu değeri yaratılırken mevcut yasal kaynaklar içerisinde kamuya en büyük yararın nasıl sağlanacağı araştırılmaktadır (Alford ve Hughes, 2008: 132-133). Fakat evrensel olarak kabul edilebilecek bir kamu değeri standardı yoktur. Bu nedenle kamu değeri esasında iki faktöre bağlı kalmaktadır. Birincisi; kamu değeri, yöneticilerin meşgul olduğu sosyal ve doğal çevredeki belirli koşullara bağlıdır. İkincisi; birçok kavramın ayrıca başka anlamlar taşıması gibi neyin kayda değer bir değer içerdiği de toplumun arzularına ve yargılarına bağlı kalmaktadır (Alford ve Hughes, 2008: 133).

"Kamu Değeri Yönetişimi" (Public Value Governance) ise YKY ötesi güçlü yaklaşımlardandır. Yeni Kamu Yönetimi Hareketinin (YKYH)[13] kamu değeri anlayışını kendine esas almakta, böylece kamu değeri anlayışıyla yönetişim anlayışını birleştirmektedir. Bilindiği üzere YKYH ile birlikte etkililik ve etkinlik gibi değerlerin ötesinde özellikle demokratik değerlere vurgu yapılmıştır. Bu yeni anlayış içerisinde devlet kamu değerlerinin korunmasında garantörlük yapmakta; fakat devletle birlikte vatandaşlar, özel sektör ve sivil toplum örgütleri de kamusal sorunların çözümünde önem kazanmaktadır (Bryson vd., 2014: 445). Sonuçta her ne kadar karışık ve tartışmaya açık olsa da güncel deneyimlerden öğrenmeye devam ettiğimiz süreçte kamu değerine odaklanmak toplumlara, hizmet sağlayıcılarına ve siyasi liderlere yeni ve daha geniş alandaki sorulara cevap verme ve karşı soru sormalarına yardımcı olabilir (Smith, 2004: 79).

Esasında ne GKY ne de YKY ağ tabanlı bir yönetişim anlayışıyla uyuşmamaktadır. Fakat "Kamu Değeri İşletmeciliği" (Public Value Management) ile ağ tabanlı yönetişimi şekillendiren diyalog ve değişim sistemleri içerisindeki pratiklere odaklanılmaktadır. Başarılı ilişkiler geliştirmek, ağ tabanlı bir yönetişim anlayışı için elzemdir ve bu nedenle yönetimin esas hedefi başarılı ilişkiler kurmak olarak belirtilmektedir (Stoker, 2006: 41). Ağ Tabanlı Yönetişim (Networked Governance) ise bir hayli artan ve kesin olmayan karmaşık durumlarda

[13] YKYH'nin YKY'den esas ayrıldığı nokta ise "vatandaşlık" konusunda ortaya çıkmaktadır. Çoğu YKYH literatüründe vatandaşlığın odak noktası olarak merkeze alındığı görülmekte, oy atmanın ötesinde "aktif vatandaş katılımı" savunulmaktadır. YKY'de ise devletin yeniden keşfi anlayışıyla faydacı mantık, kamu tercihi modeli ve piyasa ekonomisinin etkisiyle vatandaşlık yerine tüketici veya müşteri kavramı ön planda tutulmaktadır. Bunun neticesinde toplu demokratik uzlaşma değerlerinden çok bireysel memnuniyete önem verilmekte ve kamu görevlileri bir toplum oluşturmaktan ziyade, tercihleri geliştirmeye ya da çeşitlendirmeye çalışmaktadırlar (Frederickson, 1996: 265). YKYH'de ise aktif vatandaşlığa, azınlık ve çoğunluk arasında dikkatlice denge kuran anayasal demokrasiye ve hem etkililiği hem de eşitliği sağlamayı vadeden profesyonel kamu hizmetine vurgu yapılmaktadır (Frederickson, 1996: 267).

çok daha geniş katılımlı ortak bir karar almayı ifade etmekte; karmaşık ağların gelişmesi ve karar almada daha fazla aşağıdan yukarı yaklaşımların yükselmesi sonucunda devletin toplumu yönlendirmesindeki yeni yollara olan ihtiyacı işaret etmektedir (Stoker, 2006: 41). Nitekim yeni bilgi ve iletişim teknolojileri vatandaş katılımının sağlanmasında birçok fırsat sunmakta ve bu sayede vatandaş katılımı artık zaman alıcı bir çaba olarak görülmemektedir (Stoker, 2006: 48).

Kamu değerinin başarısı, tedarik ağlarının sağlanmasına dayanan müdahale seçenekleri aralığındaki hareketlere bağladır. Bu yönetişim yaklaşımında müzakere ve sunumdaki ağlar merkezi özellikleri oluşturmaktadır. Kamu Değeri İşletmeciliğinde kamu yararının, kamu hizmeti ahlakının, yönetici rollerinin ve demokratik süreç katkılarının GKY ve YKY'nin tersine anlaşıldığı görülmektedir (Stoker, 2006: 42). Kamu Değeri İşletmeciliğini savunanlara göre; GKY perspektifine de benzer şekilde kamusal alan, ticari sektörden farklıdır. Yönetmek ya da idare etmek, piyasa ekonomisinde mal alıp satmakla eş değer tutulamaz (Stoker, 2006: 46).

Kamu Değeri İşletmeciliğinin özellikleri şu şekilde belirtilmektedir (Stoker, 2006: 47-49):

- Kamu girişimleri kamu değeri arayışıyla belirlenmektedir.
- Kamu Değeri İşletmeciliği kendi yönetişim düzenlemelerinde yasal paydaş kavramına dayanmaktadır. Geniş bir paydaşlar alanı oluşturmak içinse daha fazla yasallık (meşruiyet) tanımaya ihtiyaç bulunmaktadır.
- Hizmetlerin tedarik edilmesinde açık görüşlü, ilişki odaklı bir yaklaşım kamu hizmeti ahlakıyla birlikte benimsenmektedir.
- İdeal yönetici sürekli değerlendirme ve öğrenme süreçleriyle meşguldür. Kamu hizmeti sunumunda uyarlanabilir ve öğrenme temelli bir yaklaşıma vurgu yapılmaktadır.

GKY bürokratik otoriteye düşkündür, YKY sözleşmelerin ve paranın tahsisi üzerine kurduğu sistemlerle kazanç sağlanacağını düşünmektedir. Kamu Değeri İşletmeciliği ise yansımaya, ders çıkarmaya ve sürekli uyarlanmaya odaklanmaktadır. "Kalıcılık ve istikrar" yerine "meydan okuma ve değişim" önem kazanmaktadır (Stoker, 2006: 49). Ayrıca bu anlayış GKY'den ve YKY'den farklı olarak hümanist yaklaşıma daha bağlıdır. İnsanların ağlara ve ortaklıklara katılarak motive oldukları ve böylece diğerleriyle ilişkilerinin karşılıklı saygı ve ortak öğrenme bağlamında şekillendiği varsayılmaktadır (Stoker, 2006: 56). Kamu değeri modelinde siyasetin ayrı özel bir yeri yoktur ve bu model bu özelliği ile hem GKY'den hem YKY'den ayrılmaktadır. Hem GKY hem de YKY içerisinde siyaset; girdi ve sonuç bağlamında sınırlandırılmaktadır.

Kamu değerinde ise siyaset bir süreç olarak algılanmakta, bir parti politikasından çok daha geniş yorumlanmaktadır (Stoker, 2006: 46).

Bu anlayış içerisinde vatandaş sorumluluğunun da çeşitleneceği öngörülmektedir. Liberal düşüncede sorumluluk daha dar yorumlanırken, toplulukçu düşüncede daha geniş yorumlanmaktadır. Kamu Değeri İşletmeciliğinde ise eşitlik meseleleri bireysel yeteneklerin geliştirilmesiyle ele alınmakta, bu sayede insanların kendi haklarını kazanabileceği ve kendi sorumluluklarını üstlenebileceği düşünülmektedir (Stoker, 2006: 54). Birçok yazar da ağ yönetişimi dönemiyle birlikte kamu yöneticilerinin "kamu değerini arayan liderlik" pozisyonuna kavuşması gerektiğini tartışmıştır. Gerçekten de bu yeni liderlik anlayışı ağlar içerisinde vurgulanmalı ve bu sayede kamu değeri yaratma hususunda yöneticiler ağları harekete geçirmekte sorumluluk almalıdır (Wallis ve Gregory, 2009: 258).

4.2.4. İşbirlikçi kamu işletmeciliği ve işbirlikçi yönetişim

YKY'nin cevap verebilirliği ya da vatandaşlara karşı olan duyarlılığı ihtiyaçlara ve taleplere tek yönlü tepki vermesi ve pasif olması nedeniyle eleştirilmektedir. İşbirliğinin ise iki veya daha fazla grup arasındaki güçlerin birleşimini, bağlanmayı ve katılımı sağlayan çok yönlü bir hareket olarak daha aktif olduğu belirtilmektedir. Bununla birlikte cevap verebilirlik daha çok piyasa merkezli olarak vatandaşları müşteri ya da tüketici olarak görüp yüksek performans göstermeye çalışırken; işbirliği, vatandaşlar – devlet – kamu idaresi arasındaki içten takım çalışması ve beraberlik ahlaki değerlerini vurgulamaktadır. Bu sayede işbirliği ile her bir grup ne köle ne de efendi değil, sosyal bir oyuncu olmaktadır (Vigoda-Gadot, 2002: 527).

21. yüzyılda kamu yöneticileri her gün işbirlikçi bir ortam içerisinde faaliyetlerini yürütmektedirler (McGuire, 2006: 33). Bu nedenle kamu idarecilerinin ve yöneticilerinin müzakere, işleri hızlandırma, bir araya getirme ve işbirliğine dayalı problem çözümü yeteneklerinin geliştirilmesi için "işbirliği" büyük öneme haizdir (O'Leary vd., 2006: 8). Nitekim yöneticiler işlerinin büyük bir kısmını halen bir hiyerarşi içerisinde yerine getirmekte ve çoğu zamanlarını bu hiyerarşi içerisinde harcamaktadırlar (Agranoff, 2006: 57). Fakat ağ katılımı ile meşgul olan idarecilerin yoğunluğunu azaltan birçok avantaj sağlanmaktadır (Agranoff, 2006: 58).

Günümüzde ağlar ve işbirlikçi bir çağ içerisinde yaşadığımız kabul edilmektedir. Bir bakış açısına göre bu toplumsal değişimler "İşbirlikçi Kamu İşletmeciliğinin" (Collaborative Public Management) ortaya çıkışındaki ana etkendir. Bir diğerine göre ise günümüzde devletlerin karşılaştığı çeşitli sorunların geleneksel bürokrasiler içerisinde etkili bir şekilde çözülememesi nedeniyle İşbirlikçi Kamu İşletmeciliğine ihtiyaç duyulmuştur (McGuire, 2006: 34). Genel olarak ağlar ise tek bir örgüt tarafından başarılamayan ya da zorlukla başarılabilen problem çözümlerinde "çok örgütlü düzenlemeleri" işaret eden bir kavramdır. Daha basit bir ifadeyle ağlar tek bir örgüt ve onun yönetimine alternatif çeşitli yönetim araçları sunmaktadır (Agranoff ve McGuire, 2001: 296). Ağlar resmi olmayan sosyal sistemler tarafından oluşturulan eşgüdümlü gruplar gibi bilinen işbirlikçi süreçlerdeki yapılardır ve acil karar alma durumlarında daha çok önem kazanmaktadır (Kapucu vd., 2009: 46). Genel olarak ağ, çoklu bağlantılar ile birçok örgüt ve kurumu dâhil eden bir yapı olarak tanımlanmaktadır. Bir ağ yapısı içerisinde ise çoklu örgütsel düzeydeki amaçların arasında güçlü bir bağlılık bulunmakta ve kaynakların paylaşımı riskli ve kapsamlı olmaktadır. Koalisyonlar risk geçtikten ya da problem çözüldükten sonra dağılmakta fakat ağlar uzun hatta sonsuz bir döngü oluşturmaktadır (McGuire, 2006: 35-36). Benzer şekilde İşbirlikçi Kamu İşletmeciliği de tek bir örgüt tarafından çözülemeyen ya da kolayca çözülemeyen sorunlara çare bulmak için çok örgütlü düzenlemeler içerisinde yürütülen ve işleri kolaylaştıran süreçleri tarif eden bir kavram olmaktadır (McGuire, 2006: 33).

İşbirlikçi Kamu İşletmeciliği ve İşbirlikçi Yönetişim (Collaborative Governanve) konusu günümüzde oldukça büyük ilgi çekmektedir ve aralarındaki farklılıkları belirtmek gerekmektedir. İşbirlikçi Kamu İşletmeciliği, daha yerel odaklı bir anlayış olarak örgüt seviyesinde toplumsal amaçları gerçekleştirmek ve sorunları çözmekte "işbirlikçi pratiklere" odaklanmaktadır (Kapucu vd., 2009: 39). İşbirlikçi Yönetişim ise daha evrensel bir ölçekte esnek ve ademi merkezi kurum ve teknikleri geliştirerek toplumsal sorunları etkili bir şekilde çözmek için e-devlet ve ortaklık kuran projeler kanalıyla vatandaş katılımını sağlayan işbirlikçi süreç ve ana fikrine odaklanmaktadır (Kapucu vd., 2009: 39).

Sivil iştigal (civic engagement)[14] ve İşbirlikçi Kamu İşletmeciliği tanımlarını benimseyen yazarların vatandaşı ve aktif vatandaşlığı merkeze aldıkları görülmektedir (Cooper vd., 2006:

[14] İngilizce "participation" ve "engagement" kavramlarının her ikisinin de Türkçeye "katılım" olarak çevrilmesi, engagement kavramı çevrilirken anlam eksikliğine neden olmaktadır. Engagement katılımdan daha yoğun bir anlam içerdiğinden Türkçeye "iştigal" olarak çevrilmesi uygun görülmüştür. Nitekim iştigal; uğraşma, ilgilenme, meşgul olma anlamlarını taşıyarak (TDK) salt katılımdan ya da ortaklık, ortak olma, paydaşlık anlamlarını taşıyan iştirak kelimesinden (TDK) daha yoğun bir anlamak içermektedir. Örneğin vatandaşların politik sonuçları etkileme

76). Nitekim vatandaş odaklı İşbirlikçi Kamu İşletmeciliği anlayışı ile işbirlikçi yönetim sürecinde halkın rolüne vurgu yapılmak istenmiştir (Cooper vd., 2006: 76). Bu anlayış içerisinde vatandaşlar ve kamu idarecileri arasında işbirlikçi bir ilişkinin merkezi bir unsur olarak tesisi savunulmaktadır. Bu ilişki biçimi denetim yerine bilgi paylaşımını ve ortak karar almayı temel almakta, vatandaşların en karışık ve zor zamanlarda dahi kendilerini yönetebilme becerilerine sahip olduğunu kabullenmektedir. Ayrıca bu ilişki biçimiyle vatandaşlar kamusal karar alma süreçlerine katılmasalar dahi, bütün vatandaşların bu süreçlere katılmayı tercih ettiklerinde bir farklılık yaratabileceklerine inanmak istedikleri varsayılmaktadır (Box vd., 2001: 616). Sivil iştigal yaklaşımları bilgi birikimi sağlanarak ve vatandaşlar ve kamu idarecileri arasında ortak bir anlayış geliştirilerek başarıya ulaşabilir (Cooper vd., 2006: 84). Bu noktada "katılan kim, katılımı kim başlatır, vatandaşlar neden katılsın, katılım nerede gerçekleşsin ve vatandaşlar nasıl katılsın" soruları önem kazanmakta ve sivil katılım modeli için bir çerçeve sunmaktadır (Cooper vd., 2006: 84-85).

Birçok ülkede vatandaşların karar almada, kaynak dağıtımında ve hizmetlerin oluşturulmasında ve sunulmasında yetkilendirme ve katılımlarını sağlamak için yönetişim ve demokratik siyaset üzerine odaklanılarak yeni yollar aranmaktadır (Bourgon, 2008: 398). Bu noktada vatandaş iştigalinin (citizen engagement), kamu politikalarında ya da kamu hizmet sunum süreçlerinde gelecek kamu sektörü reformlarının bir parçasını oluşturacağı düşünülmektedir (Bourgon, 2008: 398). Nitekim kamu politikaları meselelerinin çok karışık olması nedeniyle vatandaşların aktif katılımına ihtiyaç bulunmaktadır. Fakat bu durum çok zaman alıcı, pahalı ve adalet, temsil, ulaşım ve özel çıkarların dengesi gibi meseleleri arttırıcı olumsuzluklar ortaya çıkarabilir. Bu nedenle vatandaş iştigalini sağlamak için seçilmiş görevlilere iletişim, kamuoyuna başvurma, katılım (participation) ve iştigal (engagement) gibi önemli hususlarda görevler düşmektedir (Bourgon, 2008: 398-399). Fakat vatandaş iştigalinin sağlanması için anayasaya ve yasal bir çerçeveye ihtiyaç bulunmaktadır. Seçilmiş yetkililerin ve kamu görevlilerinin sahip olduğu yasal otoriteye vatandaşların da sahip olması gerekmektedir. Sivillerin yetkilendirilmesi ya da güçlendirilmesi vatandaşların kendi tercihleri, takdir hakları ve güçlerini kullanabilmelerine

potansiyeline sahip olmaları katılımı işaret ederken, direkt vatandaşları etkileyen meselelerde vatandaşların gerçek güç yetkilerini kullanmaları iştigali işaret etmektedir. Vatandaş iştigali, vatandaşları en çok ilgilendiren meselelerde hem seslerinin hem de tercihlerinin bu meseleler üzerinde etkili olmasını amaçlamaktadır (bkz. Bourgon, 2008: 399).

izin veren yasal bir zemin yaratılarak en iyi şekilde ortaya koyulabilmektedir (Bourgon, 2008: 399-400).

1960'ların sonunda hiç kimse karar almada vatandaş katılımını hayal edemezdi. Fakat geldiğimiz noktada güçlü demokrasi, saydamlık, toplumsal katılım, sorumluluk ve toplumsal bilgi gibi kavramların yönetişim ve vatandaş katılımı sağlanmadan gerçekleştirilmeyeceği anlaşılmıştır (Kapucu vd., 2009: 40). Bu noktada İşbirlikçi Yönetişim çeşitli örgütler ve gruplar arasında karar alma şekilleri üretmektedir (Kapucu vd., 2009: 40). İşbirlikçi Kamu İşletmeciliğinin pratiğe aktarılmasındaki önemli bir noktayı ise "vatandaş iştigali" oluşturmaktadır. Nitekim demokrasilerde vatandaşların karar alma süreçlerine katılımı önemli bir göstergedir. Vatandaş iştigalinin sağlanması ve işbirlikçi yönetimin tesis edilmesinde ise tüm aktörler arasında güçlü bir "karşılıklı bağımlılık" bulunmalıdır (Kapucu vd., 2009: 42). Ağ işletmeciliği ve vatandaş katılımı çalışmaları yoğun bir şekilde İşbirlikçi Kamu İşletmeciliği literatüründe görülmektedir. Bu nedenle İşbirlikçi Kamu İşletmeciliği YKY'den sonraki bir adım olarak değerlendirilebilir fakat İşbirlikçi Yönetişimin daha geniş kapsamlı bir kavram olması nedeniyle İşbirlikçi Kamu İşletmeciliğini de içerdiği belirtilmektedir (Kapucu vd., 2009: 50). Sonuçta; işbirlikçi işletmeciliğin genelde kamu işletmeciliğinin standart bir bileşeni olduğu kabul edilmektedir. Her ne kadar bazı temel beceriler örgütlerden işbirlikçi gruplara transfer edilebilse de etkili bir yönetim için yeni tekniklere ve yeteneklere ihtiyaç duyulmakta, İşbirlikçi Kamu İşletmeciliğinin varlığını salt tanıtmaktansa dayanıklılığını ve etkilerini saptama çalışmalarına olan ilgi artmaktadır (McGuire, 2006: 40).

4.2.5. Dijital çağ yönetişimi

Geçtiğimiz yüzyılda teknoloji ve toplum arasındaki ilişki üzerine yapılan araştırmaların ve yorumların birçok çeşitlilik arz ettiğine şahit olundu. Nitekim teknolojik ilerlemelerle birlikte yeni ve daha tanımlanamamış birçok mesele de gün yüzüne çıkmaktadır. Buna karşılık uygulayıcılar, harekete geçmek için daha spesifik alanlar belirlemeye ve araştırmacılar ise çalışmaları için daha sınırlı konular seçmeye başlamıştır (Dawes, 2009: 257). Son yirmi yılda ise bilgi işlem, ağ iletişimi, bilgi depolama ve çekme alanlarındaki teknolojik gelişmeler sosyal ve ekonomik değişimlerde bir devrim niteliğinde tanımlanmıştır (Navarra ve Cornford, 2009: 36).

1990'ların ortalarında internetin genel kullanıma sunulması neticesinde devletler vatandaşlara ve özel sektöre bilgi ve hizmet sunma noktasında web kullanımına başlamıştır. Devamında ise e-devlet ya da dijital devlet; hizmetlerin, idarenin ya da yönetimin iyileştirilmesini sağlayacak teknoloji odaklı yeniliklerle şekillenen faydacı uygulamalara odaklanmaya devam etmiştir (Dawes, 2009: 258). Bilişim ve iletişim teknolojilerinin gelişimiyle ortaya çıkan yenilikler geleneksel devlet yapısını ve fonksiyonlarını değiştiren dört tema sunmuştur (Dawes, 2009: 260):

- Karar almaya vatandaşların daha çok dâhil edilmesi
- Bölgeler, çeşitli devlet düzeyleri, kamu sektörü, özel ve sivil sektör arasındaki ağların yönetişimi
- Dünya çapında yaşanan sosyal ve demografik değişim etkilerinin teşhis edilmesi
- Sanal dünyanın ortaya çıkışı

"Küresel bilişim ve iletişim teknolojileri" ise teknoloji vasıtası ile politika araçlarının, uluslararası kurumların, iş dünyası çıkarlarının ve tekno-işletmeci kavramların karışımı yoluyla hayata geçirilen örgütlenmenin yeni ve evrensel bir biçimi olarak tanımlanmaktadır (Navarra ve Cornford, 2009: 35). Bu küresel bilgi ve iletişim teknoloji programları ulusal sınırları aşan yönetişimin yeni bir şeklini oluşturmaktadır (Navarra ve Cornford, 2009: 40). Örneğin; Web 2.0 araçları sayesinde devletler hem bilgi toplama, yönlendirme ve paylaşma noktasında hem de kamu değeri ortaya çıkarmalarında "e-iştigal" ve "e-hizmet" kanallarıyla etkili bir beceriye sahip olabilmektedirler (Hui ve Hayllar, 2010: 121). Web 2.0 ile devletler ve vatandaşlar birbirine daha yakın olabilmektedir (Hui ve Hayllar, 2010: 121). Web 2.0 araçlarıyla devletler ortak kamu değerini daha iyi tanımlayabilecekleri gibi bireysel tercihlere de daha iyi karşılık verebilecektir (Hui ve Hayllar, 2010: 123). Ayrıca e-devlet programları sayesinde vatandaş, tüketici ya da müşteri kavramlarının yanı sıra "katılımcı-iştirak eden" olarak da görülebilmektedir (Navarra ve Cornford, 2009: 36). Nitekim e-devlet kamu hizmetlerinde performans ve verimliliği geliştirmekle birlikte siyasal sürece ve yapıya yeni bir biçim vermekte ve vatandaşlarla etkileşime geçmenin yeni bir aracı olmaktadır (Yıldırım, 2015: 1).

"Dijital Çağ Yönetişimi" ise kamusal alanda işlevlerin yeniden bütünleştirilmesini, bütüncül ve ihtiyaç temelli yapıların benimsenmesini, idari süreçlerin daha çok dijitalleştirilmesini savunmaktadır (Dunleavy vd., 2005: 467). Doğal olarak bu anlayış içerisinde bilgi teknolojileri

merkezi öneme sahiptir. Bilgi teknolojileriyle en son gerçekleşen bürokratik uyarlamaların bütünleştirilerek ve desteklenerek sivil toplumda vatandaşların ve diğer hizmet kullanıcılarının etkileşim yöntemlerindeki ve yönetim sistemlerindeki değişime odaklanılmaktadır. Bu anlayış ile bilgi teknolojilerinin ve sistemlerinin kamu hizmet sunumundaki değişimleri nasıl etkilediğinin altı çizilmektedir (Dunleavy vd., 2005: 468). Dijital Çağ Yönetişimi bilgi teknolojilerini çok daha geniş ve çeşitli yönleriyle merkeze almakta ve değişimin karmaşıklığını bir bütün olarak değerlendirmeye çalışmaktadır (Dunleavy vd., 2005: 478). Bu anlayışın amacı (Dunleavy vd., 2005: 489); devleti hem kendine hem de kendi dışında kalanlara açık hale getirmek ve bu sayede kurumsallaşmayı ve politik manzaradaki karmaşıklığı azaltmaktır. Bu sayede sosyal sorunların çözümünde vatandaşların özerk yeteneklerinin geliştirileceği düşünülmektedir (Dunleavy vd., 2005: 489). Nitekim Dijital Çağ Yönetişimi salt dijital değişikliklerle değil esasen yönetişimle ilgilidir. Bu anlayış toplumun büyük çoğunlukla içerisinde yaşadığı dijital çağın bir hareketi olarak değerlendirilmektedir (Dunleavy vd., 2005: 469). Sonuçta; bilgi ve iletişim teknolojilerinden kamu sektöründe başarı sağlanabilmesi için hem vatandaşların hem de devletin güçlü bir demokratik kültüre sahip olması gerekmekle birlikte gelişmiş teknik ve yönetsel kapasiteye sahip olunması, siyasal sistemin bir bütün halinde bu yönde kararlı olması, stratejik, bütüncül ve vatandaş odaklı bir bakış açısının taşınması da bir zorunluluk olarak belirtilmektedir (Yıldırım, 2015: 75).

4.3. Demokrasi Temelinde Gelecek Vatandaşlık Anlayışı

Günümüzde küresel bir toplumun oluştuğu artık kabul edilen bir gerçektir. Bu nedenle özgürlük eskiden nasıl vatandaşların salt eşitliğine dayandırılmışsa gelecekte bu durumun toplumsal ve kültürel çeşitliliğe dayanacağı belirtilmektedir. Bu çeşitliliği korumanın, birbirinden giderek kopan birey ve grupların beraberce yaşamalarının siyasal yolu ise "demokrasi" olmaktadır (Touraine, 1994/2015: 176). Esasında temel haklara saygı, vatandaşlık ve yöneticilerin temsilciliği arasındaki karşılıklı bağımlılık ilişkisi demokrasiyi oluşturmaktadır (Touraine, 1994/2015: 45). Fakat günümüzde temsili demokrasinin krizi giderek daha çok gündeme gelmekte ve hayati öneme sahip bir konu olarak daha çok tartışılmaktadır (Şaylan, 2003: 13). Nitekim günümüzde küreselleşmenin etkisiyle vatandaşlığın pazar ekonomisi karşısında zayıf bir pozisyona gerilediği ve demokratik katılım temelinin sarsıldığı genel olarak kabul edilmektedir (Nash, 2014: 23). Ekonominin küreselleşmesiyle toplumsal ve kültürel talepler çok fazla özelleşebilmekte ve siyasal sistem ve devlet güçsüzleşebilmektedir (Touraine,

1994/2015: 69). Bu süreçte insan haklarının küresel bir anayasa olabilmesinin hem bireysel hem kolektif özelikler taşıması ve ilerici olması nedeniyle vatandaşlıktan daha ileri olanaklar sunduğu öne sürülmekte ve bu nedenle küresel bir vatandaşlık idealinin yerine geçebileceği düşünülmektedir (Nash, 2014: 25-26). Bu durum neo-liberalizm etkisiyle zayıflatılan vatandaşlığın pazar koşullarına karşı daha çok korunacağı ve daha çok hesap-verebilirlik talep edileceği gerçekçi bir alternatif olarak değerlendirilmektedir (Nash, 2014: 34).

Demokrasinin sağlıklı işlemesi için inançların, kökenlerin, düşüncelerin ve tasarıların çeşitliliği şarttır (Touraine, 1994/2015: 26). Bu düşünceden hareketle kamu yönetimi alanında hakim bir paradigma anlayışından gelecekte söz edilemeyeceği düşünülmektedir. Çünkü bütün devletlere uygun, bir ülkenin içerisinde ki tüm bölgeleri kapsayan ve evrensel ilkelerini dayatan bir kamu yönetimi anlayışının en son temsilcisi YKY olmuştur ve YKY ötesi anlayışlarda böyle bir durumun tekrar yaşanması beklenmemelidir. Vatandaş sorumluluğu bu kadar büyük bir öneme haizken vatandaşlığın bizzat kamu yönetimleri tarafından içinin boşaltılması ve değerlerinin çarpıtılması ise kabul edilemez. Nitekim "en iyi tek yol" olarak sunulan bütün görüşlerin demokrasiye karşı bir tehdit oluşturduğu düşünülmektedir (Touraine, 1994/2015: 279). Esasında sorunların nasıl çözüldüğü, sorunların kendisi kadar önemli olmaktadır. Kamu işletmeciliği sonuçlarda başarıya ulaşmakla ilgilidir ve bu başarı kamu değeri fikirleriyle bağlantılıdır. Başarıya ulaşmanın yolu sorun çözümüne odaklanmaktan geçmektedir fakat sorun çözümünde olabildiğince faydacı davranmak gerekmektedir. Nitekim sorunlar karşısında birçok alternatif çözüm de mevcuttur. En iyi çözümü sunmak için ise "en iyi tek yol" düşüncesinin terk edilmesi mecburidir (Alford ve Hughes, 2008: 145). Aslında hiçbir reformun evrensel olmadığı görülmektedir ve bu nedenle reformların politik sistem içerindeki geleneklerle ve ihtiyaçlarla uyuşup uyuşmadığına dikkat edilmesi gerekmektedir (Peters ve Pierre, 1998: 241).

Demokrasi bir ülkenin vatandaşlarının sorumluluğuna dayanmaktadır. Vatandaşlar bu sorumluluktan uzaksa demokrasi tehdit altında demektir (Touraine, 1994/2015: 99). Örneğin; Amerika'da Reagan yıllarında demokrasi sınırlı devlet anlayışıyla eşitlenmiş ve demokrasi salt seçimlerin düzenlenmesine indirgenmiştir (Crouch, 2003/2016: 19). Günümüzde ise artık bir katılım demokrasisiyle yetinilemeyeceği düşünülmekte ve özgürlükçü bir demokrasi arayışına girilmektedir (Touraine, 1994/2015: 22). Nitekim demokratik yönetim biçimi; "en çok sayıda bireye en büyük özgürlüğü veren, olası en büyük çeşitliliği tanıyan ve koruyan siyasal yaşam

biçimi" olarak ifade edilmektedir (Touraine, 1994/2015: 25). "Özgürlük, Eşitlik, Kardeşlik" özlü sözü ise aslında demokrasinin temel bir ilkesi olamayacağını işaret etmektedir. Nitekim sayılan bu üç özlü ilkenin birleşmesiyle demokrasi tanımlanabilmektedir. Salt özgürlüğe ağırlık verildiğinde eşitlik, eşitliğe ağırlık verildiğinde ise özgürlüğün kaybolma tehlikesi bulunmaktadır. İşte bu noktada "kardeşlik" bu iki ilkeyi birbirine bağlamaktadır (Touraine, 1994/2015: 111). YKY'de ortaya çıkan gönüllülük anlayışı aslında buradaki kardeşlik kavramıyla ilişkilendirilebilir. Fakat bu anlayışın eksikliğinden kaynaklanmış olmalı ki yönetişim YKY'nin pazar odaklı dar görüşünü genişletmek ve farklı ülke örneklerinde görülen başarısız sonuçları onarmak amacıyla ortaya çıkmıştır. Bu nedenle demokrasi temelinde gelecek vatandaşlık anlayışı kapsamında yönetişimin araçsal olarak kardeşlik ilkesinin yerini dolduracağı düşünülmektedir.

Post-demokrasi kavramı ise güçlü azınlık çıkarlarının kitle çıkarlarından daha aktif olduğu ve siyasi elitlerin halkın taleplerini yönetmeyi ve manipüle etmeyi öğrendikleri bir durumu işaret etmektedir (Crouch, 2003/2016: 26). Bu demokrasi anlayışındaki politikacılar da yöneticiden çok varlıklarını sürdürebilmek adına "müşterilerinin" ne istediğini keşfetmeye çalışan dükkân sahiplerine indirgenmektedirler (Crouch, 2003/2016: 28). Görüldüğü üzere YKY döneminde bir tek vatandaşlar müşteriye indirgenmemekte, politikacılar da dükkân sahipliğine indirgenmektedirler. Gerçekten de münferit ulus-devletler büyük şirketlerin başka bir ülkeye taşınma tehdidini savurmalarıyla bu şirketler üzerindeki kontrollerini kaybetmişlerdir. Bununla da kalmayıp kendi ülkelerine daha çok yatırım çekmek amacıyla bu şirketlere uygun koşullar sunmak için birbirileriyle rekabet eder bir hale gelmişlerdir. Bunun ana sebebiyse oluşan siyasi boşluğun yerini ekonomik küreselleşmenin alması olmuştur (Crouch, 2003/2016: 34).

İçinde yaşadığımız Post-demokrasi anlayışının demokrasi öncesi dönemi yansıtan etkilerinden kurtulmak ya da kısmen azaltmak için ise şu öneriler sunulmaktadır (Crouch, 2003/2016: 101):

- İktisadi elitlerin giderek artan hâkimiyetleri sınırlandırılmalıdır.
- Bu tür sınırlandırmaları hedefleyen siyasi pratikler yeniden biçimlendirilmelidir.
- Gelişmelerden kaygı duyan vatandaşlar harekete geçmelidir.

Nitekim vatandaşlık bünyesinde bireyselliği ve toplumsallığı birlikte bulundurmaktadır. Bireyler vatandaş olduklarında kendilerini ait oldukları topluluklara (ailesel, yerel, ulusal,

küresel) göre tanımlamaktadırlar (Barber, 1984/1995: 16). Barber (1984/1995: 18) "güçlü demokrasi" anlayışında şu noktaları vurgulamaktadır:

- Vatandaşlar kendilerini ciddiye almadırlar.
- Vatandaşlar yöneticilerdir, öz yöneticilerdir, ortak yöneticilerdir ve kendi kaderlerinin efendileridirler.
- Her kamusal işe katılım zorunlu değildir fakat en azından bazı kamusal işlere katılmak gerekmektedir.
- Bekçi köpekleri, seçmenler, müşteriler demokratik vatandaşı açıklamada yetersiz kalan kavramlardır.

Bununla birlikte kamu idarecilerinin kamu politikalarının şekillendirilmesinde ve yürütülmesindeki önemi açıktır. Bu nedenle eğer kamu idarecileri demokrasinin esas değerlerini görmezden gelir ve bu değerleri desteklemezlerse kamusal sorunlar önemli ölçüde artmaktadır (Box vd., 2001: 609). Örneğin kamu hizmetlerinde ne kadar çok özelleştirilmeye başvurulursa o kadar çok tepeden inmeci bir merkezileşmiş demokrasi modelinin hâkim olacağı ve özellikle yerel düzeyde bu modelin o kadar çok dayatılacağı öngörülmektedir (Crouch, 2003/2016: 97). Fakat kamu görevlileri vatandaşlarla etkileşim içerisinde onların kendilerini yönetmelerine aktif olarak yardımcı olurlarsa demokrasinin kalitesinin geliştirilmesine yönelik büyük adımlar atılabilir (Box vd., 2001: 616).

İdeal demokrasi vatandaşlarla kamu görevlileri arasında özel bir ilişkinin olması gerektiğini varsaymaktadır (Frederickson ve Hart, 1985: 548). Bu özel ilişki bürokrasi tarafından sevildiğini bilen vatandaşlar hakkında şuurlu bir farkındalık üzerine kurulmalıdır (Frederickson ve Hart, 1985: 549). Kamu hizmetinde öncelikle ahlaki zorunluluk olmalı, bu nedenle siyasi sınırlar içerisinde bütün insanlara sevgi gösterilmeli ve haklar korunmalıdır (Frederickson ve Hart, 1985: 549). Çünkü yardımseverlik ya da iyi niyet demokrasinin esasını oluşturmaktadır (Frederickson ve Hart, 1985: 550). Fakat işletmeci devlet anlayışı idarenin piyasa modelini benimseyerek toplumu etkileyen sosyal sorunları gözden kaçırmaktadır. Örneğin; günümüzde ırkçılık, fakirlik ve sakatlık gibi durumlar daha çok bireysel sorunlar olarak görülmekte ve bu sorunların demokrasinin esasıyla alakalı olduğu nokta dikkatlerden kaçmaktadır (Box vd., 2001: 614). Ayrıca vatandaşların da kendilerini giderek bireysel müşteri ve kamu hizmetlerinin münferit kullanıcıları olarak görmeleri nedeniyle sosyal meseleler de aynı şekilde düşünülmeye, aynı bu dil ve çerçevede değerlendirilmeye başlanmıştır. Oysaki kamu yönetimi

doğası gereği kamu politikası alanının çok önemli ve ayrılmaz bir parçası olarak toplumun sosyal yapısıyla ilgilidir (Box vd., 2001: 614). Nitekim kamu hizmeti örgütleri toplumla iç içedir ve salt bireyler için faydalar ya da yükümlülükler yaratmamakta, ayrıca kamusal mal ve hizmet sunmaktadırlar. Bu nedenle yenilik üzerine yapılan analizler, sadece amaca uygunluk ve hizmet kalitesindeki iyileştirmelere değil, kamu değerinin geniş meselelerine de odaklanmalıdır (Hartley, 2005: 34).

Günümüzde müşteri, kullanıcı, alıcı, paydaş, vergi mükellefi ya da halk gibi birçok tanımla karşılaşılmaktadır (Alford, 2002: 337). Nitekim bireylerin gösterdikleri rollere göre devletle etkileşim özel sektördeki müşteriden farklılıklar göstermektedir (Alford, 2002: 338). Özel sektörde bir tek müşteri bulunmaktadır fakat kamu sektöründe hem vatandaşlar hem de müşteriler bulunmaktadır. Devlet tarafından yaratılan bir değer, kamu değeri alınıyorsa vatandaşlar, özel bir değer alınıyorsa müşteriler tarafından tüketilmektedir. Bu nedenle kamu ilişkilerinde örgütlerin doğası özel sektöre göre çok farklı bulunmaktadır (Alford, 2002: 338). Ayrıca kamu içerisinde müşteriler de farklılaşabilmektedir; ödeyen müşteri, faydalanan kimse ya da yükümlü gibi (Alford, 2002: 340). Özetle özel sektördeki müşteri modeli kamu sektörü için yetersiz görülmektedir. Ekonomik alışveriş temelli bir müşteri odaklılığın yarar getireceği kamu sektörü açısından şüpheli bulunmaktadır (Alford, 2002: 341). Bunun yerine kamu idarecileri çeşitli bireylerle karşılaştıklarının farkında olmalı, onları sadece paydaş olarak tek bir bütün içerisinde değerlendirmemelidir. Kamuda müşteriler salt gelir kaynağı olarak görülmemeli; onlardan işbirliği, uyum ya da ortak üretim gibi daha geniş ve çeşitli katkılar beklenmelidir. Müşterilerden beklenen bu katkının daha da geliştirilmesi için ne tür bir değer yaratıldığı hakkında idareciler daha kapsamlı bir görüş benimsemelidirler (Alford, 2002: 344). Yani kamu sektöründe vatandaşlar vergi mükellefi, müşteri, kullanıcı, yararlanıcı, tüketici gibi çok çeşitli tanımlamalarla ifade edilebilmektedir. Bu durum kamu sektöründe özel sektördeki gibi tek bir müşteri odaklı anlayışın ki özellikle salt ekonomik temelde düşünüldüğünde yetersizliğini ortaya koymaktadır. Bu nedenle kamu sektöründe genel olarak bütün aynı zamanda müşteri de olabilmektedir. Fakat bu müşteri özel sektördeki tek tip bir müşteri anlayışından farklıdır ve bu nedenle müşterilerden bazı katkılar yapmaları beklenmektedir. Bu sayede daha aktif bir potansiyelin ortaya çıkabileceği düşünülmektedir. Nitekim yeni gelişen anlayışlar da kısmen bunu savunmaktadır. Yeni anlayışların vatandaşlığa bakış açılarıyla bu düşüncelerin uyuştuğu görülmektedir.

Üst çatı olarak değerlendirebileceğimiz YKH'de ve diğer YKY ötesi anlayışlarda ilk dikkat çeken noktalardan biri yönetişimin araçsal öneme haiz oluşudur. Fakat bu noktada YKY içerisinde de değerlendirilen yönetişim anlayışının YKH ve diğer YKY ötesi anlayışlar içerisinde vatandaş lehine daha çok ağırlık verilmesiyle farklılaştırıldığı anlaşılmaktadır. Nitekim yeni anlayışlarda katılım yerine daha çok "iştigal" (uğraşma, ilgilenme, meşgul olma) kelimesi tercih edilmektedir. Yani katılımdan daha öte meşgul olma, ilgilenme anlamları vurgulanarak katılım boyutu geliştirilmeye çalışılmaktadır. Bununla birlikte doğal olarak "vatandaşlık" ve "kamu değeri" kavramları ön plana çıkarılmaktadır. Vatandaşlığın her toplumda farklı bir gelişim çizgisine sahip olması ve kamu değerinin de buna bağlı olarak o toplumun değerleriyle iç içe olması hasebiyle esasında yönetimde evrensellik ilkesine ya da en iyi tek yönetim anlayışına da karşı gelinmektedir. Bunu destekler bir şekilde devletin bazen kürek çekmesi, bazen dümen tutması bazen de hiçbir işe karışmaması gerektiği belirtilmektedir. Nitekim kamu yönetiminde etkili bir yönetimin tesisi için kamu değerleri, kurumlar ve hizmet piyasaları temelinde sözleşme süreçlerine çok önem verilmelidir. Değerler arasında dengenin gözetilmesi, uygun kurumlarla sözleşmelerin yapılması ve hizmet piyasasında en uygun sözleşmelerin belirlenmesi gibi hususlara özen gösterilmelidir (Brown vd., 2006: 328-329). Nitekim piyasa koşullarına ve yönetim etkinliğine bağlı olarak sözleşmeler aracılığıyla kamu hizmet sunumu iyileştirilebileceği gibi çok büyük felaketlere de yol açılabilmektedir (Brown vd., 2006: 323). Esasında bu durum da kamu yönetimi teorilerinde bir hibritleşmeye (çeşitlilik, farklılık, melez yapı ve karışıklık) doğru gidildiğini düşündürmektedir. Nitekim GKY ardında bürokrasiyi bırakmış, YKY bu bürokrasiyi olabildiğince negatif etkilerden ayrıştırmaya çalışmıştır. YKY ise ardında yönetişim anlayışını bırakmıştır ve günümüzde YKH ve diğer YKY ötesi anlayışlar da yönetişimi olabildiğince "demokrasi ve vatandaşlık" temelinde geliştirmeye çalışmaktadır. Bu noktada çalışmada ele alınan YKY ötesi anlayışların birbirini tamamladığı görülebilmektedir.

Sonuç olarak, YKY ötesi anlayışlarda; "vatandaşlık", "kamu değeri" ve "demokrasi" üç kilit kavram olarak ortaya çıkmaktadır. Bu noktada demokrasi temeli oluşturmakta, kamu değeri yapıyı belirlemekte ve vatandaşlık bu yapının içeriğini oluşturmaktadır.

5. SONUÇ

Çalışmada birçok disiplininin inceleme konusu olan vatandaşlık kamu hizmeti kapsamında değerlendirilmiş ve bu temel üzerinde geçirdiği değişim incelenmiştir. Bu noktada kamu yönetimi disiplinin üç temel anlayışı olarak görülebilecek Geleneksel Kamu Yönetimi (GKY), Yeni Kamu Yönetimi (YKY), Yeni Kamu Hizmeti (YKH) anlayışları ve YKY ötesi yeni anlayışlar ve bu anlayışların öngördüğü kamu hizmeti sunum ve şekilleri esas alınmıştır. Nitekim vatandaşlık hem kamu hizmeti hem de yönetimi için asli bir unsur olarak görülmelidir ve bu nedenle kamu yönetimi disiplini çalışmalarında daha çok "vatandaşlık" üzerine eğilmeye ihtiyaç bulunmaktadır.

Vatandaşlık tarihsel olarak ele alındığında karşımıza Antik Yunan döneminden günümüzün ulus-ötesi dönem tartışmalarına kadar uzanan karmaşık bir yol haritası çıkmaktadır. Bu süreçte doğal olarak vatandaşlık kavram ve olgusunda birçok değişim yaşanmıştır. Her ne kadar vatandaşlığa dair çalışmalarda birçok derinlemesine tartışmalar yapılmasına rağmen çoğu araştırmacının kullandığı vatandaşlık kavramının farkında olmaması eleştirilse de (Mackian, 1995: 209) vatandaşlık esasında hem mevcut koşulların gerekleri hem de baskın ideoloji tarafından kolayca şekillendirilebilen esnek bir kavramı işaret etmektedir. Örneğin; vatandaşlık devlet içerisinde kapsayıcı ve dışarıya karşı dışlayıcı bir araç olarak kullanılabilir; yayılmacı bir politika anlayışı içerisinde tamamen kapsayıcı bir araç olarak görülebilir; demokrasi temelinde siyasal sorumlulukları ve toplumsal değerleri vurgulayabilir ya da piyasa vurgusu ile vatandaşlığın sosyal haklar boyutu görmezden gelinebilir. Bunun neticesinde vatandaşlık kavramsal olarak incelendiğinde ortaya birçok farklı tanım çıkabilmektedir. Bu nedenle çalışma esasında vatandaşlığı bir anlayış olarak ele almakta, ilgili kamu yönetimi anlayışlarının kamu hizmeti sunum ve şekilleri temelinde vatandaşlığın haklar boyutu, katılım boyutu ve cumhuriyetçi – liberal ideoloji ayrımı çerçevesinde vatandaşlığın kamu hizmeti kapsamındaki değişimi teorik bir yöntemle değerlendirilmeye çalışılmaktadır.

Ulus-devlet öncesi dönemde vatandaşlık günümüz modern anlamından ve demokrasiden doğal olarak uzak bir yapı arz etmiştir. Ulus devletlerin oluşumu ve refah devleti anlayışıyla birlikte ortaya çıkan "modern vatandaşlık" ise yasa ve düzen temelinde sivil, siyasal ve sosyal hakları barındıran bir yapı sunmuştur. Ulus-ötesi dönem tartışmalarında ise vatandaşlığın ulus-devlete salt üyelikten çıkarılmasıyla giderek çeşitlilik ve farklılık boyutu ön plana çıkarılmaya başlanmıştır. Kamu hizmeti kapsamında vatandaşlık anlayışı değerlendirildiğinde ise tıpkı

devlet ve kamu yönetimi gibi vatandaşlığın da ihtiyaçtan doğduğu görülmektedir. Nitekim vatandaşlık ulus-devletin ihtiyacından doğmuş ve ulus-devlet içerisinde bireyleri devlete bağlı kılmıştır. Günümüzde ise kamu hizmeti kapsamında özellikle YKY anlayışının etkisiyle vatandaşlığın modern anlamı değişime uğramıştır. Bu değişim sonucunda ortaya çıkan "müşteri-vatandaş odaklı kamu hizmeti anlayışı"; mal-hizmet, nitelik-nicelik, vatandaş-müşteri, kamu-özel sektör gibi çeşitli sorunları da gündeme taşımıştır. Bu anlayışın etkisiyle özel sektör değerlerinin kamu sektörüne taşınması neticesinde değer çatışmaları ortaya çıkmıştır. YKY sonuçları itibariyle değerlendirildiğinde hem olumlu hem de olumsuz birçok çıktı ile karşılaşılmaktadır. Bu durum esasında kamu yönetimi anlayışlarının şekillendirdiği kamu hizmetleri temelinde vatandaşlık değerlendirmelerine olan ihtiyacı işaret etmektedir. Çünkü vatandaşı ve vatandaşlığı öncelemeyen hiç bir kamu yönetimi anlayışının pratikte tamamen başarılı olabileceği düşünülemez. Bu zorunluluk; vatandaşlık – toplum – devlet – kamu yönetimi – kamu hizmeti arasındaki sıkı bağın doğal bir sonucudur.

GKY kamu yönetimi disiplininin dününü temsil etmektedir. Ulus-devletlerin kuruluşu ve refah devleti anlayışının güçlendiği bir dönemde ortaya çıkan bu anlayış, ulus-devlet öncesi dönemlerle karşılaştırıldığında çok ilerici kabul edilebilmektedir. Doğal olarak GKY'de vatandaşlık da ulus-devlet öncesi dönemdeki vatandaşlıktan oldukça ilerdedir. Nitekim bu dönemde ortaya çıkan modern vatandaşlık toplumda eşitliği sağlama, demokrasiyi güçlendirme, hakları koruma altına alma, sorumlulukları bildirme gibi özellikleri ile bu dönemden bir hayli ilerdedir. Fakat aşırı merkezcilik, katı bürokrasi, yeniliklere kapalılık ve gizlilik gibi nedenler dolayısıyla GKY YKY tarafından oldukça eleştirilmiştir. Doğal olarak bu eleştiri GKY içerisindeki vatandaşlık anlayışına da yöneltilmiştir. Bunun neticesinde Yeni Sağ ve liberalizmin etkisinde yeni bir vatandaşlık anlayışı yaratılmaya çalışılmıştır. Bu yeni vatandaşlık "aktif vatandaşlık" olarak belirtilmiş ve vatandaşın bir müşteri gibi algılanmasıyla haklarının daha ön planda tutulabileceği ve sunulan hizmetlerin kalitesinin de yükseltilebileceği düşünülmüştür. Fakat bu durum çok karmaşık bir dizi sorunu da beraberinde getirmiştir. Esasında YKY GKY'nin vatandaşlığı pasifleştirdiği ve vatandaşı devlet karşısında güçsüzleştirdiği gerekçesiyle eleştirirken, vatandaşlığı toplumsal değerlerinden koparma noktasına kadar uzanmış ve kamu işletmeciliği anlayışının etkisiyle de kamu sektörüne taşınan özel sektör değerleri vatandaşı salt bir müşteri konumuna indirgeme tehlikesini içermiştir. Doğal olarak bu durum demokrasi için de bir tehdit arz etmiştir. Çünkü vatandaşlık içerisinde barındırdığı haklar ile birlikte demokrasinin tesisinde önemli bir rol oynamaktadır.

YKY 15 yıldan fazladır yeni olarak nitelendirilmektedir. Günümüzde ise Ağ Tabanlı Yönetişim ya da İşbirlikçilik gibi yeni yaklaşımlar ortaya çıkmaktadır. Fakat bu yaklaşımlarda da "en iyi tek yol" hatasına düşüldüğü görülmektedir. Bu hataya karşı yeni ifade tarzının "kamu değeri pragmatizmi (faydacılığı)[15]" üzerine kurulacağı düşünülmektedir. Bu sayede en iyi yönetim yaklaşımının üretilen değere, şartlara ya da görevin doğasına göre çeşitli koşullara bağlı olduğu ileri sürülmektedir (Alford ve Hughes, 2008: 130). Nitekim son yıllarda kamu sektöründe ortaya çıkan yeni yönetim ve yönetişim yaklaşımları daha fazla işbirlikçi ağ yapılarına ve birleşik düzenlemelere odaklanmaktadır. Bu yeni anlayışlar hem pratikte hem de literatürde YKY'nin yol açtığı sorunlara karşı muhtemel çözümler olarak değerlendirilmektedir (Alford ve Hughes, 2008: 136).

YKY ötesinde gelişmekte olan anlayışın henüz genel kabul görmüş tek bir isimlendirmesi bulunmamaktadır, fakat bu yeni anlayışın şekli gün geçtikçe ortaya çıkmaktadır. Janet ve Robert Denhardt'ın (2011) Yeni Kamu Hizmeti (New Public Service), Gerry Stoker'ın (2006) Kamu Değeri İşletmeciliği (Public Value Management), Barry Bozeman'ın (2007) Kamusallığın Yönetimi (Managing Publicness), Stephen Osborne'nın (2010) Yeni Kamu Yönetişimi (New Public Governance) ve siyaset teorisyeni Harry Boyte ve arkadaşlarının (2011) Yeni Sivil Siyaseti (New Civic Politics) çalışmaları ortaya çıkmaya hazırlanan bu yeni anlayışı işaret eden örnekler olarak belirtilmektedir (Bryson vd., 2014: 447). Gerçekten de günümüzde YKY karşıtı ve YKY'ye alternatif olarak sunulan birçok yaklaşım (Yeni Kamu Yönetişimi, Kamu Değeri Yönetimi, Dijital Çağ Yönetişimi ve Neo-Weberyan Devlet vb.) ortaya çıkmaktadır (Köseoğlu ve Sobacı, 2015: 299). Bu çalışmalar ve diğer gelişmekte olan yaklaşımlar incelendiğinde YKY'yi yapıcı veya yıkıcı olarak eleştirmeleri, "kamu değeri" ve "vatandaşlık" kavramlarına odaklanmaları ortak nokta olarak dikkat çekmektedir. Bu gelişme bir hareket içerisinde devam etmekte, hakim bir paradigma olup olmayacağı ise tartışmalı bir konuyu işaret etmektedir. Bu durum karşısında kamu yönetimi kuramı ve pratiğinin geleceği üzerine 4 senaryo öngörülmektedir (Köseoğlu ve Sobacı, 2015: 301-310):

[15] Pragmatizm (faydacılık), basit anlamıyla başarıya ulaşmak için önemli değerlerle uyum içerisinde koşullara en uygun olan tercihlere odaklanmayı ifade etmektedir (Alford ve Hughes, 2008: 131).

- Müdahaleci Devlet ve Weberyan Bürokratik Değerlerin Yükselişi
- Yeni Kamu Yönetiminin Yeniden Güçlenmesi
- Yeni Bir Paradigmanın Doğuşu
- Kamu Yönetiminde Karmaşıklık, Pragmatizm ve Hibritleşme (çeşitlilik, farklılık, melez yapı ve karışıklık)

Bilhassa literatürün genelinin "Yeni Kamu Yönetimi" ve "Devletin Yeniden Keşfi" gibi güncel reformlara övgüler düzdüğü görülmektedir. Fakat yeni oluşmakta olan literatür buna karşı gelmekte, geleneksel idarenin eski değerlerine sahip çıkmakta ya da "Yeni Kamu Yönetişimi" veya "Yeni Kamu Hizmeti" gibi yeni ilerici modeller sunmaktadır (Jørgensen ve Bozeman, 2007: 357). YKY sonrasında adı daha çok duyulmaya başlanan ve kökenleri Amerika'da Yeni Kamu Yönetimi Hareketine (YKYH) dayandırılan YKH, kamu yönetimi alanında alternatif bir anlayış sunmaktadır (Genç, 2015: 136). Her ne kadar ampirik çalışmalar YKY veya YKH'nin benimsediği ilkelerin tek başına alana hâkim olamadığını gösterse de süreç içerisinde her iki yaklaşımın da harmanlandığı ve yönetişim temelinde vatandaş katılımını arttırmaya yönelik gelişmelerin kaydedildiği belirtilmektedir (Genç, 2015: 145). Nitekim yönetişim; demokrasi, sivil toplum, etkin yönetim, küreselleşme, yerelleşme, ekonomik kalkınma ve sosyal devlet kavramlarını temel alarak sentezlemektedir ve bu nedenle hem ulusal hem de uluslararası ilişkilerde daha kabul edilebilir bir anlayışı temsil etmektedir (Çukurçayır, 2014: 269).

Yönetişim ve yönetişim kaynaklı diğer iyi yönetişim gibi farklı isimler altında ortaya çıkan anlayışlar ise YKY ile Yeni Kamu Hizmeti (YKH) ve diğer YKY ötesi anlayışlar arasında bir geçiş olarak yorumlanabilir. Nitekim köprünün bir ucunda Yeni Sağ ideolojinin ve liberalizmin sert etkisi altında vatandaşlığı ikinci plana atan ve vatandaşa kendi "aktif vatandaşlık" adı altında müşteri benzeri bir form kazandırmaya çalışan YKY; diğer ucunda ise vatandaşlığın merkeze alınması gerektiğini, kamu yönetimi değerlerinin canlandırılmasının hayati olduğunu ve demokrasinin sağlıklı işleyen bir kamu yönetiminin can damarı olduğunu vurgulayan YKH ve diğer YKY ötesi anlayışlar bulunmaktadır. İşte bu nedenle vatandaş katılımını kamu ve özel sektör işbirliğine sokmak isteyen yönetişim, YKY'yi dönüştürerek yeni bir anlayışa doğru, içerisinde yönetimden ziyade yönetişimi yani birlikte yönetimi ve kamu değerlerini vurgulayarak ilerlemektedir. Bu durum vatandaşlığın kamu hizmeti kapsamında geleceğinin yeni bir anlayış altında şekillenebileceği ihtimalini kuvvetlendirmekte ve "güçlü demokrasi" gibi yeni anlayışlarla birleşerek güçleneceğini düşündürmektedir. Nitekim YKY her ne kadar

GKY'nin ve refah devletinin eleştirisi üzerine kurulsa da idareden ve bürokrasinden tam manasıyla vazgeçememiş ve bu nedenle GKY'den izler taşıyarak işletmecilik anlayışının eklemlenmesiyle yükselmiştir. Gelecekte ise yine benzer şekilde, yeni bir anlayışın YKY'den izler taşıyarak yönetişim anlayışıyla birlikte yükseleceği öngörülebilir. Nitekim YKY eleştirisi üzerine kurulan yeni anlayışların devlet, özel sektör ve sivil toplum işbirliğini öngören yönetişim anlayışını kendilerine referans aldığı görülmektedir. Örneğin günümüzde YKH'nin pratik uygulamalarından verilen örneklerde yönetişim anlayışının çeşitli formlarının temel alındığına şahit olunmaktadır (Denhardt ve Denhardt, 2015).

Günümüzde orta sınıf köylülerin vergi vermesine rağmen siyasi haklarını kullanamadıkları fakat öte yandan vergiden muaf olan monarşi ve aristokrasinin siyasi iktidar tekelini elinde bulundurduğu devrim öncesi Fransa'nın bir benzeri yaşanmaktadır. Bu örnek demokrasi mücadelesine güç katan adaletsiz sistemi özetlemektedir (Crouch, 2003/2016: 38-39). Bu nedenle günümüzde Yeni Kamu Hizmeti, Kamu Değeri Yönetişimi, Kamu Değeri İşletmeciliği, İşbirlikçi Kamu İşletmeciliği, İşbirlikçi Yönetişim ve Dijital Çağ Yönetişimi gibi kamu değeri yüklü anlayışların çoğaldığı da bir gerçektir. Gelecekte en azından belli bir müddet tüm kamu yönetimi kuramlarında YKY'nin etkileri görülecektir. Fakat hibritleşme (çeşitlilik, farklılık, melez yapı ve karışıklık) ile YKY'nin dar bakış açısı genişletilebilecek ve genişletmede kullanılacak ana kavram ise "vatandaşlık" olacaktır. Bu noktada ortaya çıkan YKY karşıtı ya da alternatifi anlayışlar; "kamu değeri", "vatandaşlık" ve "demokrasi" kavramlarını ön plana çıkarmaya başlamıştır. Yönetişim, Kamu Değeri Yönetişimi, Kamu Değeri İşletmeciliği, Dijital Çağ Yönetişimi, Yeni Kamu Yönetişimi ve İşbirlikçi Kamu İşletmeciliği gibi yeni çıkan anlayışlar, Yeni Kamu Hizmeti (YKH) çatısı altında değerlendirilebilmekte ve bu anlayışların pratiğe yansıyan uygulamaları da Yeni Kamu Hizmeti anlayışının pratikteki işlerliğini gösteren örnekler olarak ele alınabilmektedir. Sonuçta YKH'de demokrasi temelinde katılımdan iştigale (uğraşma, ilgilenme, meşgul olma) güçlendirilen bir yönetişim anlayışıyla vatandaş ve vatandaşlık merkeze alınmaktadır. Bu durum ulus-ötesi vatandaşlık tartışmalarını da çağrıştırmaktadır. Nitekim ulus-ötesi vatandaşlık tartışmalarında giderek farklılık ve çeşitlilik üzerine vurgu yapılmaktadır. YKH içerisinde de vatandaşlık, kamu değerleriyle birlikte düşünülmekte, vatandaşın sivil, siyasal ve sosyal hakları bir bütün içerisinde ele alınmakta ve hibritleşmenin de (çeşitlilik, farklılık, melez yapı ve karışıklık) etkisiyle kamu yönetimi alanında en iyi çözümü sunmak için kürek çekmek, dümen tutmak ya da hiçbir şeye karışmamak gibi çeşitli alternatifler gündeme getirilmektedir. Nitekim kamu sektöründe bir

ülkeden diğerine rahatlıkla taşınabilecek reformlar açısından "en iyi uygulama" olarak gösterilebilecek tek bir örnek bulunmamaktadır (Christensen ve Laegreid, 1999: 186). Bu nedenle reform süreçlerinde ülkelerin vatandaşlık ve kamu değerlerine öncelik vermesi faydalı olacaktır. Ayrıca 21. yüzyılda vatandaşlara hizmet etmede kamu idaresinde görülen piyasa ve demokrasi, siyaset ve idare, politika oluşturmak ve uygulamak gibi çeşitli ayrımların birleşeceği öngörülmektedir (Bourgon, 2008: 395).

Tüm bunlar vatandaşlığın kamu hizmeti kapsamında dünden bugüne ve bugünden geleceğe değişimi hakkında bize şu fikirleri vermektedir: Vatandaşlık ve kamu hizmeti arasındaki bağ her zaman için sıkı tutulmalı ve vatandaşlar kamu hizmeti sunumunda merkeze alınmalıdır. Bu durum vatandaşın YKY'de olduğu gibi salt müşteriye indirgenmesiyle gerçekleşemez. Vatandaş bazen müşteri, bazen vergi mükellefi, bazen salt bir kullanıcı olabilir. Ama esas olan vatandaşlığın demokrasi bağlamında içerisinde bulundurduğu haklardır. Bu haklar, siyasal haklarda vatandaşın iştigalini (uğraşma, ilgilenme, meşgul olma) ön plana çıkarmakta ve bu sayede vatandaşın sosyal haklarının da gelişiminin sürdürülebileceği öngörülmektedir. Bunun neticesinde sivil, siyasal ve sosyal haklar açısından güçlü vatandaşların oluşturduğu toplum da daha aktif olabilecek ve bu sayede katılımdan öte kamusal işlere iştigal vatandaşlar tarafından daha sık ve kolay gerçekleştirilebilecektir. Vatandaşların politikaya ve karar almaya iştigallerinin sağlanması sonucunda yeniliklerin artmasıyla birlikte olaylara tepki verme ve hem bireysel hem de ortak yeni bir gelecek yaratmalarındaki yeteneklerinin geliştirileceği düşünülmektedir (Bourgon, 2008: 403).

Sonuç olarak; kamu yönetimi disiplininde yeni ortaya çıkan anlayışların hızla ilerlediği, pratik uygulamalarının hayata geçirildiği ve bunun sonucunda kamu yönetimi alanında başarıların kaydedildiği görülmektedir. Bu nedenle "vatandaşlık" merkezinde yükselen bu yeni anlayışların YKY ötesinde hibritleşme (çeşitlilik, farklılık, melez yapı ve karışıklık) ile ulus-ötesi dönem tartışmalarında vurgulanan çeşitlilik ve farklılığa saygı göstererek kamu yönetiminin geleceğini oluşturacağı öngörülebilir. Bu noktadan hareketle doğal olarak artık vatandaşlığın hem kavramsal hem de olgusal temelde gelecek kamu yönetimin disiplini için merkez bir değer teşkil edeceği düşünülmektedir. Nitekim 21. yüzyılda çağdaş siyasal kültür içerisinde de vatandaşlığın merkezi bir öneme sahip olmaya devam edeceği öngörülmektedir (Marston, 1995: 198). Özetle; sivil, siyasal ve sosyal hakların eşit derecede önemsendiği, vatandaş katılımının iştigal (uğraşma, ilgilenme, meşgul olma) seviyesine çıkarıldığı, en iyi

çözüm için devlet, özel sektör ve sivil toplum arasındaki ilişkiye dair farklı alternatiflerin hoş görüldüğü, demokrasinin tesisinde araçsal olarak yönetişim anlayışından oldukça fazla yararlanıldığı, kamu işletmeciliği anlayışının etkisi devam etmekle birlikte kamu değerlerinin özel sektör değerlerine karşı korunduğu ve duruma ya da soruna göre en iyi çözüm için çeşitli alternatiflerin yaratılabildiği, farklılık ve çeşitliliğe saygı gösteren ve aynı zamanda bunları geliştirmeye çalışan bir gelecek kamu yönetimi anlayışının gelişimini sürdürdüğü görülmektedir.

KAYNAKLAR

Agranoff, R. (2006). Inside Collaborative Networks: Ten Lessons for Public Managers. *Public Administration Review,* December – Special Issue, 56-65.

Agranoff, R. and McGuire, M. (2001). Big Questions in Public Network Management Research. *Journal of Public Administration Research and Theory,* 3, 295-326.

Al, H. (2007). *Bilgi Toplumu ve Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi* (İkinci Baskı). Ankara: Vadi Yayınları.

Alford, J. (2002). Defining the Client in the Public Sector: A Social-Exchange Perspective. *Public Administration Review,* 62(3), 337-346.

Alford, J. and Hughes, O. (2008). Public Value Pragmatism as the Next Phase of Public Management. *The American Review of Public Administration,* 38(2), 130-148.

Alford, J. and O'Flynn, J. (2009). Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings. *Intl Journal of Public Administration*, 32, 171-191.

Altınışık, S. (1999). Kamu Hizmetinde Toplam Kalite Yönetiminin Sağlanması İçin Etkili Bir Araç Olarak Hizmetiçi Eğitim. *Kamu Yönetiminde Kalite 1. Ulusal Kongresi*, I. Cilt, Ankara: TODAİE Yayını, 187-202.

Arın, T., Kesmez, N. ve Gören, İ. (2000). *Parlamento ve Sayıştay Denetimi*. İstanbul: TESEV Yayınları.

Aristoteles. (2014). *Atinalıların Devleti*. (Çev. A. Çokona). (İkinci Baskı). İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

Aristoteles. (2015). *Politika*. (Çev. F. Akderin). (İkinci Baskı). İstanbul: Say Yayınları.

Arslan, N. T. (2010). Klasik – Neo Klasik Dönüşüm Süreci: "Yeni Kamu Yönetimi". *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi,* 11(2), 21-38.

Ateş, H. ve Okur, Y. (2009). Kamu Kurumlarında Performans ve Denetimin Etkinliğinin Artırılması İçin Bir Alternatif: Yurttaş Şartları. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 18 (2), 101-125.

Ateşoğlu, N. ve Özkan, E. (2010). Otoriter Kamu Yönetimi Anlayışından Vatandaş Odaklı Anlayışa Geçiş Mümkün mü? *Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, 2(1), 51-60.

Balcı, A. (1999). Kamu Sektörü ve Toplam Kalite Yönetimi. *Kamu Yönetiminde Kalite I. Ulusal Kongresi,* I. Cilt, Ankara: TODAİE Yayını, 61-76.

Balibar, E. (1998). "İnsan Hakları'' ve ''Yurttaş Hakları'' Eşitlik ve Özgürlüğün Modern Diyalektiği. (Çev. I. Ergüden). T. Ilgaz (Editör). *Dersimiz: Yurttaşlık.* İstanbul: Kesit Yayıncılık. 81-107.

Barber, B. (1995). *Güçlü Demokrasi*. (Çev. M. Beşikçi). İstanbul: Ayrıntı Yayınları. (Orijinal eserin yayım tarihi, 1984).

Bayrak, S. (1999). TKY'nin Kamu Kurumlarında Uygulanmasının Pratik Güçlükleri. *Kamu Yönetiminde Kalite 1. Ulusal Kongresi*, I. Cilt, Ankara: TODAİE Yayını,.45-60.

Bell, D. (1995). Pleasure and Danger: The Paradoxical Spaces of Sexual Citizenship. *Political Geography*, 14(2), 139-153.

Bilgiç, V. (2013). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı. A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk, B. Coşkun (Editörler). *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar – Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları* (Üçüncü Baskı), Ankara: Seçkin Yayıncılık, 27-46.

Borne, D. (1998). Fransız Eğitim Sisteminde Tarih, Coğrafya ve Yurttaşlık Bilgisi Tasarımı ve Bu Tasarımın Yurttaşın Oluşumuna Katkısı. (Çev. H. Tufan). T. Ilgaz (Editör). *Dersimiz: Yurttaşlık.* İstanbul: Kesit Yayıncılık, 157-166. (Orijinal makalenin yayım tarihi, 1996).

Bottomore, T. (2006). Kırk Yıl Sonra Yurttaşlık ve Toplumsal Sınıflar. (Çev. A. Kaya). A. Kaya (Editör). *Yurttaşlık ve Toplumsal Sınıflar*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 57-94 (Orijinal makalenin yayım tarihi, 1992).

Bouineau, J. (1998). Fransa'da Devrim Döneminde Yurttaşlar ve Yurttaşlık. (Çev. Y. Küey). T. Ilgaz (Editör). *Dersimiz: Yurttaşlık.* İstanbul: Kesit Yayıncılık. 109-143. (Orijinal makalenin yayım tarihi, 1996).

Bourgon, J. (2008). The Future of Public Service: A Search for a New Balance. *The Australian Journal of Public Administration*, 67(4), 390-404.

Box, R. C. (1999). Running government like a business: Implications for public administration and practice. *American Review of Public Administration*, 29(1), 19-43.

Box, R. C., Marshall, G. S., Reed, B. J. and Reed, C. M. (2001). New Public Management and Substantive Democracy. *Public Administration Review,* 61(5), 608-619.

Boyne, G. A. (1998). Bureaucratic Theory Meets Reality: Public Choice and Service Contracting in U.S. Local Government. *Public Administration Review*, 58(6), 474-484.

Boyne, G. A. (2003). Sources of Public Service Improvement: A Critical Review and Research Agenda. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(3), 367-394.

Bozeman, B. (2007). *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism.* Washington, D.C.: Georgetown University Press.

Brereton, M. and Temple, M. (1999). The New Public Service Ethos: An Ethical Environment For Governance. *Public Administration,* 77(3), 455-474.

Brett, S. A. (2011). Yurttaş Hakları Tasavvurunun Gelişimi. Q. Skinner ve B. Strath (Editörler). *Devletler ve Yurttaşlar*. (Çev. G. Aksay). İstanbul: Türkiye İş Bankası Yayınları, 113-133, (Orijinal eserin yayım tarihi, 2007).

Brown, T. L., Potoski, M. and Van Slyke, D. M. (2006). Managing Public Service Contracts: Aligning Values, Institutions, and Markets. *Public Administration Review,* 66(3), 323-331.

Brubaker, R. (2009). *Fransa ve Almanya'da Vatandaşlık ve Ulus Ruhu*. (Çev. V. Pekel). Ankara: Dost Kitabevi Yayınları, (Orijinal eserin yayım tarihi, 1992).

Bryson, J. M., Crosby, B. C. and Bloomberg, L. (2014). Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, 74(4), 445-456.

Butler, P. And Collins, N. (1995). Marketing public sector services: Concepts and characteristics. *Journal of Marketing Management*, 11, 83-96.

Can, H., Tuncer, D. ve Ayhan, D. Y. (1996). *Genel İşletmecilik Bilgileri* (Sekizinci Baskı). Ankara: Siyasal Kitabevi.

Christensen, T. and Laegreid, P. (1999). New Public Management: Design, Resistance, or Transformation? A Study of How Modern Reforms Are Received in a Civil Service System. *Public Productivity & Management Review*, 23(2), 169-193.

Christensen, T. and Laegreid, P. (2002). New Public Management: Puzzles of Democracy and the Influence of Citizens. *The Journal of Political Philosophy*, 10(3), 267-295.

Cooper, T. L., Bryer, T. A. and Meek, J. W. (2006). Citizen-Centered Collaborative Public Management. *Public Administration Review*, December/Special Issue, 76-88.

Cordellier, S. (1998). Önsöz. J. Leca (Editör). *Uluslar ve Milliyetçilikler.* (Çev. S. İdemen). İstanbul: Metis Yayınları, 7-8. (Orijinal eserin yayım tarihi, 1995).

Crouch, C. (2016). *Post-Demokrasi*. (Çev. A. E. Zeybekoğlu). Ankara: Dost Kitabevi. (Orijinal eserin yayım tarihi, 2003).

Çukurçayır, A. (2014). Çok Boyutlu Bir Kavram Olarak Yönetişim. M. Acar ve H. Özgür (Editörler). *Çağdaş Kamu Yönetimi I* (İkinci Baskı), Ankara: Nobel, 257-273.

Çukurçayır, M. A. (2002). *Siyasal Katılma Ve Yerel Demokrasi: Küreselleşme Sürecinde Yurttaş, Yönetim, Siyaset* (İkinci Baskı), Konya: Çizgi Kitabevi.

Çukurçayır, M. A. (2003). *Yurttaş Odaklı Yerel Yönetim*. Konya: Çizgi Kitabevi.

Dalbay, Ö. (1999). Kamu Yönetiminde Müşteri Odaklı Misyon ve Vizyon. *Kamu Yönetiminde Kalite 2. Ulusal Kongresi*, Ankara: TODAİE Yayını, 95-105.

Dawes, S. S. (2009). Governance In The Digital Age: A Research and Action Framework for an Uncertain Future. *Government Information Quaterly,* 26, 257-264.

Demir, K. A. ve Yavaş, H. (2015). Kamu Yönetiminin Geleceği Üzerine Kavramsal Bir Tartışma. *Yönetim Bilimleri Dergisi,* 13(25), 91-113.

Demirkaya, H. (2002). Toplam Kalite Yönetimi Felsefesinin Siyasette Uygulanabilirliği. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 7(2), 169-187.

Denhardt, J. V. and Denhardt, R. B. (2015). The New Public Service Revisited. *Public Administration Review*, 75(5), 664-672.

Denhardt, R. B. and Denhardt, J. V. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559.

Dinçer, Ö. (1996). *Stratejik Yönetim ve İşletme Politikası* (Üçüncü Baskı). İstanbul: Beta Basım.

Dobson, A. (2003). *Citizenship and the Environment*, New York: Oxford University Press.

Dunleavy, P. and Hood, C. (1994). From Old Public Administration to New Public Management. *Public Money & Management*, 14(3), 9-16.

Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S. and Tinkler, J. (2005). New Public Management Is Dead – Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16, 467-494.

Dunsire, A. (1981). *Administration-The World & The Science* (Dördüncü Baskı). Oxford: Martin Robertson.

Edis Şahin, Y. (1999). Toplam Kalite Yönetimi: Kamu Yönetiminde Demokratikleşmenin Seçeneği mi? *Kamu Yönetiminde Kalite 1. Ulusal Kongresi*, I Cilt, Ankara: TODAİE Yayını, 97-105.

Efelerli, S. S., Gerek, A. C., Akgün, İ. ve Gökçümen, A. (1999). Kamu Yönetiminde Toplam Kalite. *Kamu Yönetiminde Kalite 1. Ulusal Kongresi,* I. Cilt, Ankara: TODAİE Yayını, 151-154.

Eker, S. (2016). Türkiye'de Demokrasiyi Yeni Bir Yurttaşlık Anlayışıyla Düşünmek: Tekno-Bilimsel Yurttaşlık. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 71(1), 33-72.

Engin, Y. (1999). Kamu Kesimi Çalışma İlişkilerinde Toplam Kalite Yönetimi. *Kamu Yönetiminde Kalite 2. Ulusal Kongresi*. Ankara: TODAİE Yayını, 31-39.

Entwistle, T. and Martin, S. (2005). From Competition to Collaboration in Public Service Delivery: A New Agenda for Research. *Public Administration,* 83(1), 233-242.

Eren, V. (2003). Kamu Yönetiminde Yeni Meşruluk Temeli Olarak Müşteri Odaklı Yönetim Yaklaşımı. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 58(1), 55-70.

Ergun, T. ve Polatoğlu, A. (1984). *Kamu Yönetimine Giriş* (İkinci Baskı). Ankara: TODAİE Yayını.

Eryılmaz, B. (1995). *Kamu Yönetimi* (İkinci Baskı). İzmir: Akademi Kitabevi.

Eryılmaz, B. (2013). *Kamu Yönetimi* (Altıncı Baskı). Kocaeli: Umuttepe Yayınları.

Esendemir, Ş. (2008). *Türkiye'de ve Dünyada Vatandaşlık Eski Sorular Yeni Arayışlar*. Ankara: Birleşik.

Evran Topuzkanamış, Ş. (2013). *Türk Hukukunda Anayasal Gelişmeler Işığında Vatandaşlık*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.

Fayol, H. (2013). *Genel ve Endüstriyel Yönetim*. (Çev.M. Asım Çalıkoğlu). (Dördüncü Baskı), Ankara: Adres Yayınları, (Orijinal eserin yayım tarihi, 1916).

Frederickson, H. G. (1991). Toward a theory of the public for public administration. *Administration&Society*, 22(4), 395-417.

Frederickson, H. G. (1996). Comparing the Reinventing Government Movement with the New Public Administration. *Public Administration Review,* 56(3), 263-270.

Frederickson, H. G. and Hart, D. K. (1985). The Public Service and the Patriotism of Benevolence. *Public Administration Review,* 45(5), 547-553.

Fyfe, N. R. (1995). Law and Order Policy and The Spaces of Citizenship in Contemporary Britain. *Political Geography*, 14(2), 177-189.

Genç, F. N. (2015). Yeni Kamu Hizmeti: Vatandaş ve Kamu Yararı Temelinde Kamu Hizmetini Yeniden Düşünmek. Ö. Köseoğlu ve M. Z. Sobacı (Editörler). *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları – Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi*, Bursa: Dora, 129-149.

Göktürk, İ. ve Yılmaz, M. (1999). İnsan Felsefesi Açısından Toplam Kalite Yönetimi ve Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği Araştırması. *Kamu Yönetiminde Kalite 2. Ulusal Kongresi,* Ankara: TODAİE Yayını, 291-306.

Gözübüyük, A. Ş. (2010). *Türkiye'nin Yönetim Yapısı* (On birinci Baskı). Ankara: Turhan Kitabevi.

Groot, T. and Budding, T. (2008). New Public Management's Current Issues And Future Prospects. *Financial Accountability & Management*, 24(1), 1-13.

Gül, S. S. (1999). Kamu Yönetiminde Kalite, Piyasa ve Müşteri Arayışlarının İdeolojik Temelleri. *Kamu Yönetiminde Kalite 2. Ulusal Kongresi,* Ankara: TODAİE Yayını, 69-84.

Güler, B. A. (2005). *Yeni Sağ ve Devletin Değişimi – Yapısal Uyarlama Politikaları 1980-1995*. (İkinci Baskı), Ankara: İmge Kitabevi.

Günday, M. (2003). *İdare Hukuku* (Yedinci Baskı). Ankara: İmaj Yayınları.

Gündüz, M. ve Gündüz, F. (2002). *Yurttaşlık Bilinci*. Ankara: Anı Yayıncılık.

Halis, M. (1999). Toplam Kalite Yönetiminin Türk Kamu Yönetiminde Uygulanabilirliği. *Kamu Yönetiminde Kalite 1.Ulusal Kongresi,* II Cilt, Ankara: TODAİE Yayını, 67-83.

Haque, M. S. (1999). Relationship Between Citizenship and Public Administration: A Reconfiguration. *International Review of Administrative Sciences*, 65(3), 309-325.

Haque, M. S. (2001). The Diminishing Publicness of Public Service under the Current Mode of Governance. *Public Administration Review,* 61(1), 65-82.

Hart, D. K. (1997). A partnership in virtue among all citizens: The public service and the civic humanist tradition. *International Journal of Public Administration,* 20(4&5), 967-980.

Hartley, J. (2005). Innovation in Governance and Public Services: Past and Present. *Public Money and Management*, 25(1), 27-34.

Heater, D. (2007). *Yurttaşlığın Kısa Tarihi*. (Çev. M. Delikara Üst). Ankara: İmge Kitabevi. (Orijinal eserin yayım tarihi, 2004).

Hood, C. (1991). A Public Management For All Seasons. *Public Administration*, 69(Spring), 3-19.

Hood, C. (1995). The "New Public Management" In The 1980s: Variations On A Theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2/3), 93-109.

Hood, C. (2000). Paradoxes of Public-Sector Managerialism, Old Public Management and Public Service Bargains. *International Public Management Journal,* 3, 1-22.

Hood, C. ve Peters, G. (2004). The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(3), 267-282.

Hood, C., James, O., Jones, G., Scott, C. ve Travers, T. (1998). Regulation Inside Government: Where New Public Management Meets the Audit Explosion. *Public Money & Management,* 18(2), 61-68.

Hughes, O. E. (2014). *Kamu İşletmeciliği ve Yönetimi*. Ankara: BigBang Yayınları. (Orijinal eserin yayım tarihi, 1994).

Hui, G. and Hayllar, M. R. (2010). Creating Public Value in E-Government: A Public-Private-Citizen Collaboration Framework in Web 2.0. *The Australian Journal of Public Administration,* 69(1), 120-131.

Jaume, L. (2011). Fransız Devrimi'nde Yurttaş ve Devlet. Q, Skinner ve B. Strath (Editörler). *Devletler ve Yurttaşlar*. (Çev. G. Aksay). İstanbul: Türkiye İş Bankası Yayınları, 157-173, (Orijinal eserin yayım tarihi, 2007).

Jørgensen, T. B and Bozeman, B. (2007). Public Values An Inventory. *Administration & Society*, 39(3), 354-381.

Kaboolian, L. (1998). The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate. *Public Administration Review,* 58(3), 189-193.

Kadıoğlu, A. (2012a). Vatandaşlık: Kavramın Farklı Anlamları. A. Kadıoğlu (Editör). *Vatandaşlığın Dönüşümü: Üyelikten Haklara* (İkinci Baskı). İstanbul: Metis Yayınları, 21-30.

Kadıoğlu, A. (2012b). Vatandaşlığın Ulustan Arındırılması: Türkiye Örneği. (Çev. E. Özkan). A. Kadıoğlu (Editör). *Vatandaşlığın Dönüşümü: Üyelikten Haklara* (İkinci Baskı). İstanbul: Metis Yayınları, 31-54. (Orijinal makalenin yayım tarihi, 2007).

Kadıoğlu, A. (2012c). Türkiye'de Vatandaşlığın Anatomisi (Çev. N. Soyarık). A. Kadıoğlu (Editör). *Vatandaşlığın Dönüşümü: Üyelikten Haklara* (İkinci Baskı). İstanbul: Metis Yayınları, 167-184. (Orijinal makalenin yayım tarihi, 1998).

Kadıoğlu, A. (Editör). (2012). *Vatandaşlığın Dönüşümü: Üyelikten Haklara* (İkinci Baskı). İstanbul: Metis Yayınları.

Kapucu, N., Yuldashev, F. and Bakiev, E. (2009). Collaborative Public Management and Collaborative Governance: Conceptual Similarities and Differences. *European Journal of Economic and Political Studies,* 2(1), 39-60.

Kartal, F. (2010). Dışlayıcı Bir Kurum Olarak Yurttaşlığın Evrimi: Polis'ten Küresel Düzene. F. Kartal (Editör). *Yurttaşlık Tartışmaları: Yeni Yaklaşımlar*. Ankara: TODAİE, 11-55.

Kaya, A. (2003). Ulusal Yurttaşlıktan Çoğul Yurttaşlığa? Yurttaşlık Kuramlarına Eleştirel Bir Yaklaşım. A. Kaya ve G. G. Özdoğan (Editörler). *Uluslararası İlişkilerde Sınır Tanımayan Sorunlar: Göç, Yurttaşlık, İnsan Hakları, Toplumsal Cinsiyet, Küresel Adalet ve Güvenlik.* İstanbul: Bağlam Yayıncılık, 149-189.

Kaya, A. (2006). Yurttaşlık, Azınlıklar ve Çokkültürcülük. A. Kaya (Editör). *Yurttaşlık ve Toplumsal Sınıflar*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 95-136.

Kearns, A. (1995). Active Citizenship and Local Governance: Political and Geographical Dimensions. *Political Geography,* 14(2), 155-175.

Kelly, R. M. (1998). An Inclusive Democratic Polity, Representative Bureaucracies, and the New Public Management. *Public Administration Review*, 58(8), 201-208.

Kernaghan, K. (2000). The Post-Bureaucratic Organization and Public Service Values. *International Review of Administrative Sciences,* 66(1), 91-104.

Kızılçelik, S. (2002). *Sefaletin Sosyolojisi*. Ankara: Anı Yayıncılık.

Kiel, D. L. (1993). Nonliear Dynamical Analysis: Assessing Systems Concepts in a Government Agency. *Public Administration Review*, 53(2), 143-153.

Kofman, E. (1995). Citizenship For Some But Not For Others: Spaces of Citizenship in Contemporary Europe. *Political Geography*, 14(2), 121-137.

Kotler, P. and Armstrong, G. (1989). *Principles of Marketing*. (Dördüncü Baskı). London: Prentice Hall.

Köseoğlu, Ö. ve Sobacı, M. Z. (2015). Kamu Yönetimi Kuramının Geleceği: Yeni Kamu İşletmeciliğinden Hibritleşmeye Doğru. Ö. Köseoğlu ve M. Z. Sobacı (Editörler). *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları – Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi*, Bursa: Dora, 297-314.

Kymlicka, W. and Norman, W. (1994). Return of The Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory. *Ethics,* 104 (January), 352-381.

Lapsley, I. (2009). New Public Management: The Cruellest Invention of the Human Spirit? *ABACUS A Journal of Accounting, Finance and Business Studies,* 45(1), 1-21.

Leca, J. (1998). Bireycilik ve Yurttaşlık. T. Ilgaz (Çeviren ve Editör). *Dersimiz: Yurttaşlık*. İstanbul. Kesit Yayıncılık, 13-79. (Orijinal makalenin yayım tarihi, 1986).

Leca, J. (1998a). Neden Söz Ediyoruz? J. Leca (Editör). Uluslar ve Milliyetçilikler. (Çev. S. İdemen). İstanbul: Metis Yayınları, 10-19. (Orijinal eserin yayım tarihi, 1995).

Locke, J. (2012). *Yönetim Üzerine İkinci İnceleme*. (Çev. F. Bakırcı). (İkinci Baskı). Ankara: Ebabil.

Mackian, S. (1995). That Great Dust-heap Called History: Recovering The Multiple Spaces of Citizenship. *Political Geography,* 14(2), 209-216.

Maesschalck, J. (2004). The Impact of New Public Management Reforms On Public Servants' Ethics: Towards a Theory. *Public Administration,* 82(2), 465-489.

Manning, N. (2001). The Legacy of The New Public Management in Developing Countries. *International Review of Administrative Sciences*, 67(2), 297-312.

Marshall, T. H. (2006). Yurttaşlık ve Toplumsal Sınıflar. (Çev. A. Kaya). A. Kaya (Editör). *Yurttaşlık ve Toplumsal Sınıflar*. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 1-56. (Orijinal makalenin yayım tarihi, 1950).

Marston, S. A. (1995). The Private Goes Public: Citizenship and the New Spaces of Civil Society. *Political Geography*, 14(2), 194-198.

Mathiasen, D. G. (1999). The New Public Management and Its Critics. *International Public Management Journal*, 2(1), 90-111.

Matovu, G. (2002). Policy Options For Good Governance and Local Economic Development in Eastern and Southern Africa, *Urban Forum,* 13(4), 121-133.

McGuire, M. (2006).Collaborative Public Management: Assessing What We Know and How We Know It. *Public Administration Review,* December-Special Issue, 33-43.

Meynhardt, T. and Bartholomes, S. (2011). (De)Composing Public Value: In Search of Basic Dimensions and Common Ground. *International Public Management Journal,* 14(3), 284-308.

Nash, K. (2014). Yurttaşlıktan İnsan Haklarına ve Tekrar Geriye?. A. Durakbaşa, N. A. Ş. Öner ve F. K. Şenel (Editörler). *Yurttaşlığı Yeniden Düşünmek – Sosyolojik, Hukuki ve Siyasal Tartışmalar.* İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 23-37.

Navarra, D. D. and Cornford, T. (2009). Globalization, Networks, and Governance: Researching Global ICT Programs. *Government Information Quaterly,* 26, 35-41.

Nohutçu, A. ve Balcı, A. (2013). Kamu Yönetiminin Yeni Perspektif ve Dinamizmi: "Kamu"nun Yönetilmesinden "Kamu"nun Yönetmesi Anlayışına Doğru. A. Balcı, A. Nohutçu, N. K. Öztürk, B. Coşkun (Editörler). *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*

– Sorunlar, Tartışmalar, Çözüm Önerileri, Modeller, Dünya ve Türkiye Yansımaları (Üçüncü Baskı), Ankara: Seçkin Yayıncılık, 15-26.

Noordegraaf, M. and Abma, T. (2003). Management by Measurement? Public Management Practices Amidst Ambiguity. *Public Administration*, 81(4), 853-871.

O'Flynn, J. (2007). From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. *The Australian Journal of Public Administration*, 66(3), 353-366.

O'Leary, R., Gerard, C. and Bingham, L. B. (2006). Introduction to the Symposium on Collaborative Public Management. *Public Administration Review*, December – Special Issue, 6-9.

Oldfield, A. (2012). Vatandaşlık: Doğal Olmayan Bir Pratik mi? (Çev. C. Cemgil). A. Kadıoğlu (Editör). *Vatandaşlığın Dönüşümü: Üyelikten Haklara* (İkinci Baskı). İstanbul: Metis Yayınları, 93-106. (Orijinal makalenin yayım tarihi, 1994).

Onar, S. S. (1960). *İdare Hukukunun Umumi Esasları,* Cilt:1 (İkinci Baskı). İstanbul: Hak Kitabevi.

Osborne, S. P. (2006). The New Public Governance?. *Public Management Review*, 8(3), 377-387.

Osborne, S. P., Radnor, Z. and Nasi, G. (2012). A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach. *American Review of Public Administration*, 43(2), 135-158.

Ömürgönülşen, U. (2014). Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği. M. Acar ve H. Özgür (Editörler). *Çağdaş Kamu Yönetimi I* (İkinci Baskı), Ankara: Nobel, 3-43.

Önder, M. (1997). Toplam Kalite Yönetimi: Kamu Sektöründe Uygulanması ve Karşılaşılan Sorunlar. *Türk İdare Dergisi*, 69(416), 117-136.

Özer, M. A. (2014). Kamu Yönetiminde Değişim Sürecini Dwight Waldo ile Yeniden Düşünmek. *Amme İdaresi Dergisi*, 47(4), 1-30.

Özer, M. A. (2015). *Yeni Kamu Yönetimi* (Üçüncü Baskı). Ankara: Gazi Kitabevi.

Özer, M. A. ve Akçakaya, M. (2005). *Yerel Yönetimler: Mali Boyut*. Ankara: Gazi Kitabevi.

Özkazanç, A. (2009). Toplumsal Vatandaşlık ve Neo-liberalizm Sorunu. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi,* 64(1), 247-274.

Özkırımlı, U. ve Kaya, A. (2009). Fransa ve Almanya'da Yurttaşlık ve Ulusallık. R. Brubaker (Yazar). *Fransa ve Almanya'da Vatandaşlık ve Ulus Ruhu*. (Çev. V. Pekel). Ankara: Dost Kitabevi Yayınları, 9-15. (Orijinal eserin yayım tarihi, 1992).

Öztürk, N. K. (1999). Kamu ve Özel Yönetim Etiği: Benzerlikler ve Farklılıklar, *Amme İdaresi Dergisi*, 32(2), 15-26.

Page, S. (2005). What's New about the New Public Management? Administrative Change in the Human Services. *Public Administration Review,* 65(6), 713-727.

Parlak, B.ve Doğan, K. C. (2016). *Kamu Yönetimi – Kamu Yönetimi Disiplininin Gelişmesinde Rol Oynayan Kuramsal Yönler Üzerine Bir Giriş*. İstanbul: Beta.

Perry, J. L. and Wise, L. R. (1990). The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review,* 50(3), 367-373.

Perry, J. L., Hondeghem, A. and Wise, L. R. (2010). Revisiting the Motivational Bases of Public Service: Twenty Years of Research and a Agenda for the Future. *Public Administration Review,* 70(5), 681-690.

Peters, B. G. and Pierre, J. (1998). Governance Without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory,* 8(2), 223-243.

Poggi, G. (2011). Yurttaşlar ve Devlet: Geçmişe Bakış ve Muhtemel Gelecek. Q, Skinner ve B. Strath (Editörler). *Devletler ve Yurttaşlar*. (Çev. G. Aksay). İstanbul: Türkiye İş Bankası Yayınları, 39-53, (Orijinal eserin yayım tarihi, 2007).

Pollitt, C. (1995). Justification by Works or by Faith? Evaluating the New Public Management. *Evaluation,* 1(2), 133-154.

Pollitt, C. (2002). Clarifying Convergence – Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform. *Public Management Review*, 4(1), 471-492.

Rago, W. V. (1994). Adopting Total Quality Management (TQM) to Government: Another Point of View. *Public Administration Review,* 54(1), 61-64.

Ranson, S. ve Steward J. (1994). *Management for The Public Domain – Enabling the Learning Society.* New York: St. Martin Press.

Rhodes, R. A. W. (1994). The Hollowing Out Of The State: The Changing Nature Of The Public Service In Britain. *The Political Quarterly*, 65(2), 138-151.

Rhodes, R. A. W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4), 652-667.

Runciman, D. (2011). Devlet Kavramı: Kurgusal Olanın Hâkimiyeti. Q, Skinner ve B. Strath (Editörler). *Devletler ve Yurttaşlar* (Çev. G. Aksay). İstanbul: Türkiye İş Bankası Yayınları, 25-39, (Orijinal eserin yayım tarihi, 2007).

Sandfort, J. R. (2000). Moving Beyond Discretion and Outcomes: Examining Public Management from the Front Lines of the Welfare System. *Journal of Public Administration Research and Theory,* 10(4), 729-756.

Santamaria, Y. (1998). Ulus-Devlet: Bir Modelin Tarihi. J. Leca (Editör). *Uluslar ve Milliyetçilikler.* (Çev. S. İdemen). İstanbul: Metis Yayınları, 20-30. (Orijinal eserin yayım tarihi, 1995).

Saran, U. (2004). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Kalite Odaklı Bir Yaklaşım*. Ankara: Atlas Yayınları.

Savoie, G. J. (1995). What is Wrong With The New Public Management?. *Canadian Public Administration,* 38(1), 112-121.

Saygılıoğlu, N. ve Arı, S. (2003). *Etkin Devlet: Kurumsal Bir Tasarı ve Politika Önerisi*. İstanbul: Sabancı Üniversitesi Yayını.

Schnapper, D. (1998). Yurttaşlar cemaati. (Çev. B. Işın). T. Ilgaz (Editör). *Dersimiz: Yurttaşlık.* İstanbul: Kesit Yayıncılık, 145-156.

Sen, A. (2007). *Identity & Violence – The Illusion of Destiny*, Great Britain: Penguin Books.

Sezer, Ö. (2008). Kamu Hizmetlerinde Müşteri (Vatandaş) Odaklılık: Türkiye'de Kamu Hizmeti Anlayışı Açısından Bir Değerlendirme. *Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 4(8), 147-171.

Skinner, Q. (2011). Devletler ve Yurttaşların Özgürlüğü. Q, Skinner ve B. Strath (Editörler). *Devletler ve Yurttaşlar*. (Çev. G. Aksay). İstanbul: Türkiye İş Bankası Yayınları, 3-25, (Orijinal eserin yayım tarihi, 2007).

Skinner, Q. ve Strath, B. (Editörler). (2011). *Devletler ve Yurttaşlar*. (Çev. G. Aksay). İstanbul: Türkiye İş Bankası Yayınları, (Orijinal eserin yayım tarihi, 2007).

Smith, R.F.I. (2004). Focusing on Public Value: Something New and Something Old. *Australian Journal of Public Administration,* 63(4), 68-79.

Smith, S. J. (1995). Citizenship: All or Nothing? *Political Geography,* 14(2), 190-193.

Soysal, Y. N. (1996). Changing Citizenship in Europe: Remarks on Postnational Membership and The National State. In D. Cesarani and M. Fulbrook (Editors). *Citizenship, Nationality and Migration in Europe.* London, US: Routledge, 17-30.

Stoker, G. (2006). Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?. *American Review of Public Administration,* 36(1), 41-57.

Swiss, J. E. (1992). Adapting Total Quality Management (TQM) to Government. *Public Administration Review,* 52(4), 356-362.

Şaylan, G. (2003). *Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi* (İkinci Baskı). Ankara: İmge Kitabevi.

Şendağ, S. ve Uysal, Ö. (2010). Vatandaşlıkta Dönüşümler. F. H. Odabaşı (Editör). *Bilgi ve İletişim Teknolojileri Işığında Dönüşümler*. Ankara: Nobel, 257-279.

Tek, Ö. B. (1990). *Pazarlama: İlkeler ve Uygulamalar*. İzmir: Mopak.

Tekinkuş, M. Ve Özgür, H. (1999). Belediyelerde Toplam Kalite Yönetimine Geçişi Zorlaştıran Sebepler. *Kamu Yönetiminde Kalite 2. Ulusal Kongresi*. Ankara: TODAİE Yayını, 259-276.

Toffler, A. (1981). *Üçüncü Dalga*. (Çev. A. Seden). İstanbul: Altın Kitaplar Basımevi. (Orijinal eserin yayım tarihi, 1980).

Torlak, Ö. ve Özdemir, Ş. (1999). Hizmet Kalitesini İyileştirmede Kamu Görevlilerinin Tatminin Rolü. *Kamu Yönetiminde Kalite 2. Ulusal Kongresi*. Ankara: TODAİE Yayını, 323-331.

Tosun, G. (1999). Türk Kamu Bürokrasisi Bağlamında Devlet – Toplum İlişkisinin Sorun Boyutları: Toplam Kalite Yönetimi Kurgularının Önündeki Engeller. *Kamu Yönetiminde Kalite 1. Ulusal Kongresi*, I Cilt, Ankara: TODAİE Yayını, 87-96.

Touraine, A. (2015). *Demokrasi Nedir?* (Çev. O. Kunal). (Altıncı Baskı). İstanbul: Yapı Kredi Yayınları. (Orijinal eserin yayım tarihi, 1994).

Turner, B. S. (2012). Bir Vatandaşlık Kuramının Ana Hatları. (Çev. C. Cemgil). A. Kadıoğlu (Editör). *Vatandaşlığın Dönüşümü: Üyelikten Haklara*. (İkinci Baskı). İstanbul: Metis Yayınları, 107-139. (Orijinal makalenin yayım tarihi, 1992).

Urry, J. (1999). Globalization and Citizenship. *Journal of World Systems Research*, 2(Summer), 311-324.

Üstel, F. (1999). *Yurttaşlık ve Demokrasi*. Ankara: Dost Kitabevi Yayınları.

Vigoda-Gadot, E. (2002). From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens, and the Next Generation of Public Administration. *Public Administration Review*, 62(5), 527-540.

Vigoda-Gadot, E. and Cohen, A. (Editors). (2004). *Citizenship and Management in Public Administration – Integrating Behavioral Theories and Managerial Thinking.* Cheltenham (UK) and Northampton (USA): Edward Elgar.

Vigoda-Gadot, E. and Golembiewski, R. T. (2004). Citizenship Behavior and The New Managerialism: A Theoretical Framework and Challenge for Governance. In E. Vigoda-Gadot and A. Cohen (Editors). *Citizenship and Management in Public Administration – Integrating Behavioral Theories and Managerial Thinking.* Cheltenham (UK) and Northampton (USA): Edward Elgar, 7-25.

Wagenheim, G. D. and Reurink, J. H. (1991). Customer Service in Public Administration. *Public Administration Review,* 51(3), 263-270.

Wagner, A. (2004). Redefining Citizenship for The 21st Century: From The National Welfare State to The UN Global Compact. *International Journal Of Social Welfare*, 13, 278-286.

Walker, R. M., Brewer, G. A., Boyne, G. A. and Avellaneda, C. N. (2011). Market Orientation and Public Service Performance: New Public Management Gone Mad?. *Public Administration Review*, 71(5), 707-717.

Wallis, J. and Gregory, R. (2009). Leadership, Accountability and Public Value: Resolving a Problem in "New Governance"?. *Intl Journal of Public Administration,* 32, 250-273.

Walsh, K. (1991). Quality and Public Service. *Public Administration,* 69(Winter), 503-514.

Walzer, M. (1990). The Communitirian Critique of Liberalism. *Political Theory*, 18(1), 6-23.

Warner, M. E. and Hefetz, A. (2008). Managing Markets for Public Service: The Role of Mixed Public-Private Delivery of City Services. *Public Administration Review*, 68(1), 155-166.

Wise, L. R. (2002). Public Management Reform: Competing Drivers of Change. *Public Administration Review*, 62(5), 555-567.

Wisniewski, M. and Donnelly, M. (1996). Measuring Service Quality in The Public Sector: The Potential for Servqual. *Total Quality Management*, 7(4), 357-365.

Wisniewski, M. and Olafsson, S. (2004). Developing Balanced Scorecards in Local Authorities: A Comparison of Experience. *International Journal of Productivity and Perfomance Management,* 53(7), 602-610.

Yıldırım, M. (2015). *E-Devlet ve Yurttaş Odaklı Kamu Yönetimi* (Dördüncü Baskı), Ankara: Nobel.

Yıldırım, T. (2001). Kamu Hizmeti ve Kar Amacı. A. Ulusoy (Editör). *Hukuk-Ekonomi Perspektifinden Uluslararası Tahkim ve Kamu Hizmeti.* Ankara: Liberte Yayınları, 36-46.

Yılgör, A. G. (1999). Toplam Kalite Yönetiminin Özel Sektör ve Kamu Kesimi İçin Ortak Bir Model Oluşturabilme Potansiyeli. *Kamu Yönetiminde Kalite 2. Ulusal Kongresi,* Ankara: TODAİE Yayını, 3-13.

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Soyadı, adı	: Aksakaloğlu, Yağız
Uyruğu	: T.C.
Doğum tarihi ve yeri	: 1992 / Karabük
e-mail	: yagizaksakaloglu@gmail.com

Eğitim

Derece	Eğitim Birimi	Mezuniyet tarihi
Yüksek lisans	Gazi Üniversitesi	2017
Lisans	Hacettepe Üniversitesi	2014
Lise	Kuleli Askeri Lisesi	2010

Yabancı Dil

İngilizce

Yayınlar

Aksakaloğlu, Y. (2016). Yusuf Has Hacib. *Türk İslam tarihinde Yönetim Bilgeleri,* (Ed.) Murat Akçakaya, Ankara: Gazi Kitapevi, 91-114.

Özer, M. A. ve Aksakaloğlu Y. (2016). Değişen Yönetim Anlayışında Yönetişim ve Yerel Kalkınma İlişkisi Üzerine Değerlendirmeler. UNİDAP Uluslararası Bölgesel Kalkınma Konferansı Bildiriler Kitabı 1. Cilt, Erzurum: Mega Ofset, 234-245.

Aksakaloğlu, Y. ve İrdem, İ. (2016). Askeri Okullarda FETÖ Örgütlenmesi, I. Uluslararası Antalya Güvenlik Sempozyumu Bildiri Özet Kitapçığı, Ankara: UTGAM, 32-33.



GAZİ GELECEKTİR..

