

YENİ KAMU YÖNETİMİNDE SINIR GÜVENLİĞİ VE SİVİLLEŞME SÜRECİ ARASINDAKİ İLİŞKİYE YÖNELİK KAVRAMSAL BİR İNCELEME

A CONCEPTUAL STUDY ON THE RELATIONSHIP BETWEEN BORDER SECURITY AND
CIVILIZATION IN NEW PUBLIC ADMINISTRATION

Dr. Haydar PEKDOĞAN

Jandarma Genel Komutanlığı, captainman79@hotmail.com, Tunceli/TÜRKİYE

ÖZET

Klasik kamu yönetimi anlayışından yeni kamu yönetimi anlayışına geçiş ile birlikte pek çok paradigma gibi, güvenlik algısında da önemli değişiklikler olmuştur. Daha çok yönetim erkinden yönetilene doğru güç akımını ifade eden yeni kamu yönetiminde, geçmişteki klasik kamu yönetimi anlayışının militarist ya da korumacı ve devletçi yaklaşımları yerini daha sivil bir yapıya bırakmaktadır. Buradan hareketle; güvenlik hizmetlerinin yeni kamu yönetiminde, kökenlerinin klasik kamu yönetimi anlayışına bağlı olması nedeniyle, önemli bir alan teşkil ettiğini ifade etmek mümkündür. Yapılan bu çalışmada, yeni kamu yönetiminde sınır güvenliği ve sivilleşme süreci arasındaki ilişkinin kavramsal olarak incelenmesi amaçlanmıştır. Bu çerçevede doküman tarama modeli ve sosyal bilimlerde içerik analizi yöntemleri ile ilgili temel ve güncel kaynaklar incelenmiştir. Daha sonra elde edilen bulgular kıyaslanarak, yeni kamu yönetiminde sınır güvenliği ile sivilleşme kavramları bir arada değerlendirilmiştir. Araştırmada elde edilen bulgulara göre sınır yönetimi, yeni kamu yönetimi ile klasik kamu yönetimi arasında bir geçiş sürecini ifade etmektedir. Özellikle yönetilen ile yöneten arasındaki güç dengesinin ülkeler arasındaki farklılıkları, sınır yönetiminde geleneksel ya da klasik kamu yönetimi argümanlarının sert ve katı bir şekilde uygulanmasına zemin hazırlamaktadır.

Anahtar Kelimeler: Yeni Kamu Yönetimi, Sivilleşme, Sınır Güvenliği.

ABSTRACT

With the transition from a classical public administration approach to a new understanding of public administration, there have been significant changes in the security perception as well as many paradigms. In the new public administration, which expresses the power flow from the governance to the managerial, the militarist or conservative and statist approaches of the classical public administration understanding of the past are replaced by a more civilian structure. From this point of view, it is possible to state that security services constitute an important area in the new public administration because their origins are dependent on the classical public management approach. In this study, it is aimed to examine the relationship between the border security and civilization process in the new public administration. In this study, basic and current sources of content analysis methods in document scanning model and social sciences were examined. Then, the findings were compared and the concepts of border security and civilization were evaluated together in the new public administration. According to the findings of the study, border management refers to a transition process between new public administration and classical public administration. Particularly, the differences between the governed and the ruling power balance between the countries, the border management of traditional or classical public administration arguments is laid the ground for a rigid and rigorous implementation.

Keywords: New public administration, civilization, border security.

1. GİRİŞ

Yeni kamu yönetimi anlayışına geçiş ile birlikte kamu yönetiminde çok önemli ve ciddi değişiklikler yaşanmıştır. Klasik kamu yönetimi anlayışında devlet; vatandaşın koruma ve güvencesini sağlarken, vatandaşlar devletin varlığı ve bekası için önemli bir araç olarak görülmektedir. Bu noktadan bakıldığında klasik anlayışta vatandaş ikinci planda ve devlet ön plandadır. Bu nedenle kamusal hizmetlerin sunumunda ve maliyetlendirme süreçlerinde, kamu yararı devletin bekasına göre ikinci plana atılmaktadır.

Yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte; devletin, aslında vatandaşa hizmet etmek için var olan bir kurumsal yapı olduğu kabul edilmiş ve vatandaşların sosyal haklarını öncelikli olarak gözetilen bir anlayış ön plana çıkarılmıştır. Yeni kamu yönetimi anlayışında ön planda ve değerli olan vatandaşlardır. Vatandaşa sunulan hizmetler ve vatandaşın bu hizmetlere aktif katılımının sağlanması giderek daha fazla önem kazanmaktadır. Bu gelişmelere paralel olarak sivilleşme kavramının önemi de gün geçtikçe daha çok artmaktadır.

Sivilleşme; kelime kökü itibarı ile, insanlar arasındaki iletişimin kurumsallaştırılmadığı, gerekli askeri ve güvenlik tedbirleri tesis edilirken daha insancıl yaklaşımların tercih edildiği bir yapıyı ifade etmektedir. Bu bakımdan sivilleşme askeri yöntem ve teorilerin karşısı gibi durmaktadır. Öte yandan gerçekte durum bunun tam tersidir. Sivilleşme kavramının, askeri yapı ve güvenlik hizmetlerinden ziyade vesayet kavramına yönelik bir gelişme olduğunu ifade etmek mümkündür. Günümüzde gerek sivilleşme gerekse yeni kamu yönetimi anlayışlarının teorik altyapısı ve uygulamalarının eksikliğinden dolayı bu farkı yeterince ortaya koyan çalışmalar olmadığı ifade edilebilir.

Yeni kamu yönetimi ile birlikte devam eden sivilleşme sürecinde, güvenlik hizmetlerinin yürütülmesinde çok büyük öneme sahip olan ‘sınır güvenliği’ kavramı yeniden ele alınmalıdır. Sınır güvenliğini en genel anlamda, farklı yönetim ya da rejimlere sahip olan ülkeler arasında oluşturulan sınırların sürekli şekilde kontrol altında tutularak korunmasıdır. Son yıllarda sınır güvenliği ile ilgili Avrupa Birliği (AB) çalışmaları başta olmak üzere çeşitli girişimler yapılmış olsa da, iç güvenlik hizmetlerindeki gibi bir sivilleşme sürecinin olmadığı görülmektedir.

Yapılan bu araştırmada, bir yandan yeni kamu yönetimi ve sivilleşme çerçevesinde ortaya çıkan küresel kamu bilincinin etkinliği incelenirken, diğer yandan da sınır güvenliği ve sivilleşme kavramlarının yeni kamu yönetimi yaklaşımı içerisinde ele alınması amaçlanmıştır.

2. YENİ KAMU YÖNETİMİ KAVRAMINA GENEL BAKIŞ

Yeni kamu yönetimi kavramının tanımı, teorik kökenleri ve klasik kamu yönetiminden farkının iyi bir şekilde anlaşılması için devam eden başlıklarda kavramın incelenmesine yer verilmiştir.

2.1. Yeni Kamu Yönetiminin Tanımı

Yeni kamu yönetimi ile ilgili tanımlar incelendiğinde, konunun teorik ve uygulama ya da pratik yönlerine farklı yaklaşan pek çok akademik çalışma ve görüş ortaya çıkmaktadır. Bu noktada yeni kamu yönetiminin bir idari kavram mı yoksa bir düşünce yapısı mı olduğunun ortaya koyulması gerekir. Genel kaniya göre yeni kamu yönetimi, “idari argüman” ve “idari felsefe” olarak düşünülmektedir. İdari argüman ve yönetim felsefesi kavramı, birbirine yakın olan aynı doktrinler ve örgütsel tasarım kavramlarını kapsamaktadır. İdari argümanlar, bir dizi alt argümanla parçalanabilen örgütsel tasarımla ilgili fikirlerin iç içe geçmiş sistemleridir. Her bir idari argüman, genel olarak geniş bir örgütsel tasarım konusuyla ilgilenir ve her bir alt argüman, tek bir örgütsel tasarım sorunuyla ilgilidir (Kalimullah vd., 2012: 1). Aslında yeni kamu yönetimi ile ilgili tartışmalarda konunun bir argüman mı yoksa bir idari yönetim felsefesi mi olduğu sorunu, uygulamada yapılan çalışmalar ve geçmişten günümüze, tarihi süreç içerisinde elde edilen kazanımlar ile daha iyi bir şekilde anlaşılabilir.

Yeni kamu yönetimi ile ilgili yapılan çalışmalar ve ilk uygulamalar, daha çok bürokratik nedenler ve alan değişkenlerinin etkili olduğunu göstermektedir. Başlangıçta yeni kamu yönetimi, teknokratik bir zihniyetin sonucudur. Adalet, eşitlik ve halkın katılımı gibi değerleri en üst düzeye çıkarmaya ihtiyaç duymak yerine; daha fazla verimlilik ve hesap verebilirlik ön plana çıkarılmıştır. Dolayısıyla; politika alanları, hükümet düzeyleri ve ülkeler arasındaki farklı bağlamlarda yönetsel sorunları çözmek için bir araç olarak geliştirilmiştir. Ayrıca; genel bir uygulanabilirlik çerçevesi olduğu kabul edilerek politik olarak tarafsız bir anlayışla sunulmuştur. Verimliliğin teknik çözüme uygun olduğu fikrini benimseyerek mali kısıtlamaların koşullarını dikkate alan politikacılara ve üst düzey yöneticilere yeni kamu yönetimi anlayışı cazip gelmiştir. Yeni kamu yönetimi anlayışı, insan ilişkilerinin yönetiminde daha fazla hesaplanabilirlik ve kesinlik için ümit oluşmasına zemin hazırlamıştır (Vabo, 2009: 2). Günümüzde yeni kamu yönetimi bir medeniyet projesi ya da bilgi toplumunun önemli bir değeri gibi görülmektedir. Bu alanda yapılan çalışmalar, daha çok yönetim erki ile yönetilen arasındaki güç dengesiyle ilgili olarak karşımıza çıkmaktadır.

Geçmişteki teokratik ya da monarşi hükümetler, günümüzde yerini daha fazla halk katılımı olan modern hukuk devletleri ve cumhurun tahakkümüne dayalı yönetimlere bıraksa da devlet içerisindeki

teknokrat yapı ya da bürokrasinin yürütme erkinden ayrılmış olan daimi kısmı, sürekli olarak varlığını sürdürmektedir.

2.2. Yeni Kamu Yönetiminin Teorik Kökenleri

Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı, 19. yüzyılın sonlarında Birleşik Krallık ve Prusya'da gerçekleşen geniş çaplı bürokratik reformların bir parçası olarak ortaya çıkmıştır. Bu yaklaşımın ortaya çıkışında önemli bir faktör de patronluk ve kayırmacılık sisteminin (**spoilsystem**) hükümetin kararlarına ve kamu atamalarına doğrudan etki etmesi olmuştur. MaxWeber'in fikirlerinden etkilenen ve 20. yüzyılın büyük bölümünde kamu yönetimine hâkim olan geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı, hiyerarşi ve meritokrasinin ortak ilkelerine dayanan bir bürokrasi modeli ortaya koymuştur. 'Merkezileştirilmiş kontrol' bu yaklaşımın en ayırt edici özelliğidir. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, kendine özgü kurallar ortaya koymuş, politikayı uygulamadan ayırarak hiyerarşik bir örgütsel yapının oluşmasına neden olmuştur. (Robinson, 2015: 5).

Yeni kamu yönetimi hareketi, 1970'lerin sonlarında ekonomik durgunluk ve yüksek vergi oranlarına karşı ortaya çıkmıştır. Birleşik Krallıkta Başbakan Margaret Thatcher ve ABD'deki belediye yönetimleri ilk uygulayıcıları olmuştur. Daha sonra Yeni Zelanda ve Avustralya hükümetleri de yeni kamu yönetimi uygulamalarına başlamıştır. Bu ülkelerde elde edilen başarılar, yeni kamu yönetimi idari reformlarını, çoğu OECD ülkesinin ve diğer ülkelerin gündemlerine de taşımıştır (Gruening, 2001: 2).

Yeni kamu yönetimi anlayışı, kamusal seçim ve yönetselcilik gibi iki ana söylem veya değerler dizisine dayanmaktadır. Burada kamu tercihi, yöneticilerin kendi şahsi çıkarlarını maksimuma çıkaracak kararlar alacağı fikrine odaklanırken, yönetselcilik ise özel sektörde uygulanan yönetsel metotları esas almaktadır. Kamu yönetiminin geleneksel bürokratik odaklanmasının karşısında yeni kamu yönetimi, uygulamalı ve girişimci yönetime odaklanır. Yeni kamu yönetimi standartları açıkça belirler ve performansları ölçer (Kalimullah vd., 2012: 2).

Yeni kamu yönetimi reformlarının ortaya çıkması, kamu sektörü bürokrasilerinin yapısını ve işleyişini önemli ölçüde etkilemiştir. Yeni yapıda, yöneticilerin nasıl çalıştığıyla ilgili sürece odaklanılması ve kuruluşların performanslarını en üst düzeye çıkarmak için özel sektör tecrübesinden faydalanılması ön planda yer almıştır. Yeni kamu yönetimi açık bir biçimde, şimdiye dek öne sürülen fikirlerden daha fazlasını ortaya koymuştur. Bunlar arasında; örgütsel olarak belirli bir ölçekte yeniden yapılanma, iç ve dış rekabet, genellikle maliyet/fiyatla belirlenen sözleşmeler ve dış kaynak kullanımı konularına daha fazla vurgu yapılmıştır (Naidoo, 2015: 26).

Yeni kamu yönetimi, alternatifler arasından en uygunun seçimine dayanan yönetim yapılarını, uygulamalarını, bileşenlerini ve ilkelerini sunmaya çalışır. Dahası, yeni kamu yönetiminin ana bileşenleri yönetimde küçülme, yöneticilik, âdemi merkezîyetçilik, bürokratikleşme, özelleştirme, yönetim uygulamasının özel sektör stillerine vurgu yapması, rekabet ve yaratıcılığın artması, daha fazla disipline ve kaynakların daha ekonomik kullanımına vurgu yapmaktadır (Tabrizi vd., 2018: 9).

Yeni kamu yönetimi bu bağlamda daha çok teknokrat ya da bürokrat yapı ile ilişkilendirilmekte ve bu yapının nasıl işleyeceğini incelemektedir. Aslında yeni kamu yönetiminin literatüre ilk girişiyle bu alanda yapılan çalışmalar genel olarak değerlendirildiğinde, günümüzde geline nokta ile geçmiş arasında çok önemli farklılıkların olduğu görülmektedir. Geçmişte yeni kamu yönetimi daha çok şeffaflık ve hesap verme üzerine kurulu iken, günümüzde devletin asli fonksiyonları ve vatandaş ile ilişkisi üzerinde de sorgulamalara izin veren bir kavramsal yapıya dönüşmüştür. Hatta yeni kamu yönetimi anlayışının daha da ileriye giderek, devletin müdahale ve etki alanlarını da sorguladığını ifade etmek mümkündür.

Teorik olarak yeni kamu yönetimi anlayışının geçmişten günümüze değişimi genel olarak değerlendirildiğinde, iki önemli başlığın öne çıktığı söylenebilir. Bu başlıklardan birisi işleyiş ile, diğeri ise düşünsel yapı ya da argüman ile ilgilidir. İşleyiş ile ilgili başlık incelendiğinde yeni kamu

yönetimi, devlet ile vatandaş arasındaki ilişkinin ne yönde ve ne şekilde cereyan edeceğine bakarak, klasik devlet anlayışı ve devlet kuramından farklı bir yaklaşım ortaya koymuştur. Devletin daha küçüldüğü ve daha hareketli olduğu, yönetimden ziyade denetim mekanizmasının ön plana çıktığı bir idare şekli karşımıza çıkmaktadır. Argüman anlamında ise yeni kamu yönetiminin kapsadığı ya da yeni kamu yönetimi kavramı içerisine giren yönetim argümanlarının hangisinin kabul edileceği, hangisinin modernize edileceği ve hangisinin eleneceği tartışmaları ön plana çıkmaktadır.

2.3. Yeni Kamu Yönetimi ile Klasik Kamu Yönetimi Arasındaki Farklar

Yeni Kamu Yönetimi, 1980'lerde bir dizi OECD ülkesinde ortaya çıkan kamu yönetimine yönelik yeni yaklaşımlardan bahsetmektedir. Yeni kamu yönetimi modeli, rekabetçi bir piyasa ekonomisinin taleplerine uyum sağlamada eski kamu idaresinin sınırlamalarına tepki olarak ortaya çıkmıştır. Yeni kamu yönetimi yaklaşımlarının benimsenmesinde maliyet kontrolü önemli bir itici güç olmasına rağmen, rekabet ve özel sektör yönetiminin enjekte edilmesi prensipleri yeni kamu yönetimi yaklaşımının merkezinde yer almıştır (Robinson, 2015: 7).

Yeni kamu yönetimi yaklaşımının savunucuları, yaklaşımın muazzam olumlu etkisini gösteren ayrıntılı açıklamalar ve çeşitli örnekler sunmuştur. Yeni kamu yönetimini eleştirenler ise, yaklaşımın alana katkıda bulunacak yeni veya kayda değer hiçbir şeyi olmadığı argümanı ile karşı çıkmışlardır. Bu nedenle; karşılaştıkları diğer “yeni” doktrinleri, sonunda ortadan kalkacak mevsimsel bir moda olarak ele alma eğilimindedirler (Vigoda, 2003: 1).

Klasik kamu yönetimi ile yeni kamu yönetimi arasındaki en belirgin fark, **devletin müdahale ve hak alanları ile ilgilidir**. Bunun yanında vatandaş devlet ilişkisi de yeni kamu yönetimi ile klasik kamu yönetimi arasındaki önemli farklardan birisidir. Klasik kamu yönetimi anlayışında vatandaşlar devletin varlığı ve bekası için önemli unsurlar olup, devletin varlığını devam ettirmesi ve uluslararası anlamda itibarının korunması için yeri geldiğinde vatandaşların hak ve özgürlükleri sınırlandırılabilir. Bu noktada klasik anlayışta vatandaşın devletin varlığı için var olduğunu ifade etmek mümkündür. Öte yandan yeni kamu yönetimi anlayışında ise; devlet vatandaşlara hizmet veren bir kamu organı olup, vatandaşların en iyi ve en verimli hizmetleri nasıl ve ne şekilde alacakları üzerine düşüncelerin geliştirildiği bir teorik çerçeve söz konusudur. Aslında yeni kamu yönetimi anlayışının gelişimini, vatandaş ile devlet arasındaki ilişkilerin ters yönde değişmesi olarak ifade etmek mümkündür.

3. SINIR GÜVENLİĞİ KAVRAMI

Devlet kavramının gelişmesi ve özel mülkiyetin belirli bir biçimsel forma girmesiyle birlikte, güç dengeleri ve güç mücadelesinin bir sonucu olarak sınır kavramının ortaya çıktığı ifade edilebilir. Sınır kavramını en genel şekliyle farklı özelliklere sahip iki ortam ya da alan arasındaki geçişi engelleyen set olarak tanımlamak mümkündür. Bu bakımdan sınırlar, birbirinden farklı iki özelliğin tam ortasında bulunan ve adeta karışımı engelleyen, homojen yapının önüne geçen olgular olarak nitelendirilebilir. Devlet bazında ya da bugünkü güvenlik bağlamında baktığımızda ise, iki ya da daha çok ülke arasındaki farklılıkları ve kamu yönetimi uygulamalarını ayıran fiziki alanlar olarak nitelendirilebilir (Cote-Boucher vd, 2014: 120).

Devam eden başlıklarda, genel olarak sınır ve sınır güvenliği kavramlarına yer verilmiştir.

3.1. Sınır Kavramı ve Sınır Güvenliği

Sınırlar ve sınır güvenliği konuları uzun zamandır üzerinde durulan güvenlik konuları olmuştur. Çağdaş yaşam ve küreselleşme ile birlikte sınırlar ayrıştırmış, sınır güvenliğinin işlevleri, devletlerin toprak sınırlarının ya da jeopolitik sınır çizgilerinin ötesinde göç olgusu ile birlikte ele alınmıştır. Sınır güvenliği konusunda yapılan akademik çalışmalar, sınır görevlilerinin takdire bağlı ve istisnai yetkilerini detaylı olarak incelemiştir. Zaman içinde sınır ötesi polisliğin tırmanışı, yeni sınır güvenlik teknolojileri, göç kontrolü, sınır dışı edilme şartları, sınır güvenliğinin cinsiyet ve yabancı düşmanlığı boyutları ve direniş eylemleri gibi konularda da dikkate değer akademik çalışmalar bulunmaktadır (Cote-Boucher vd, 2014: 196).

Sınır yönetimi kavramı ile ilgili yapılan tanımlar genel olarak incelendiğinde; sınır yönetimi, yönetim ya da rejim farkının belirgin olduğu iki ülkenin fiziki sınırları arasındaki insan geçişlerini önleyecek ya da kontrol altına alacak çeşitli eylemler olarak özetlenebilir. Genellikle sınır geçişlerinde, göç kavramı dışındaki sınır geçiş girişimleri daha çok suça yönelik hareketler olarak ön plana çıkmaktadır. Bu nedenle, sınır yönetimi bir anlamda sınır güvenliği kavramı ile aynı çerçevede değerlendirilmelidir. Bu noktada sınırların güvenliğini sağlamak kavramsal olarak, var olan değerli bir şeyin korunması çerçevesinde ele alındığında, ülke içerisindeki mevcut nizam ve düzenin korunması olgusunun sınır yönetiminin temel amacı olduğunu ifade etmek mümkündür.

3.2. Sınır Güvenliğinin Kamu Yönetimi Boyutu

Sınır güvenliği her şeyden önce ülke içerisindeki kamusal düzeni bozabilecek tehditlere karşı alınan önlem ve tedbirleri içermektedir. Bu noktadan bakıldığında sınır güvenliği aslında bir anlamda kamusal düzenin sağlanması ve idame ettirilmesi amacını gütmektedir. Sınır güvenliğinin ihlal edildiği konular genel olarak değerlendirildiğinde, ülke içerisindeki kamusal kazanımları ve kamu düzenini de tehdit eden konular olduğu görülmektedir. Buradan hareketle sınır güvenliğini ihlal eden konuların aslında kamu güvenliğini de ihlal eden konular olduğunu öne sürmek mümkündür. Buna ilave olarak sınır güvenliği gerek klasik kamu yönetiminde, gerekse yeni kamu yönetiminde devletin asli görevleri arasında bulunan koruma ve kollama görevinin bir parçasıdır. Bu nedenle sınır güvenliğinin sağlanması kamu hizmetlerinin başında gelmekte ve kamusal kazanımların korunması anlamına gelmektedir.

4. SİVİLLEŞME KAVRAMI

Küreselleşme olgusunun katkısı ile birlikte geleneksel kamu yönetimi kavramı kabuk değiştirmiş ve yerini yeni kamu yönetimi anlayışına bırakmıştır. Çağımızda teknoloji alanında yaşanan baş döndürücü gelişmeler, geleneksel kamu yönetimindeki devlet anlayışına da doğrudan etki etmiş şeffaflık, hesap verilebilirlik, gibi çağdaş kavramların ön plana çıktığı farklı bir devlet tanımı ortaya çıkmıştır. Klasik devlet anlayışının militarist (askeri bakış açısı) ise sivilleşme kavramı ile birlikte yeniden şekillenmektedir. Sivilleşme en genel tanımıyla, askeri ve vesayet gücü olan yapının yerini sosyal yapı ve toplumsal değerlere bıraktığı kamusal düzeni tanımlamaktadır. Bu noktadan bakıldığında sivilleşme; yerel bağlamdan genele kadar tüm süreçte, sürece dahil olan aktörlerin tamamının oto kontrol düzeylerinin daha yüksek bir yapıya doğru gelişmelerini ifade etmektedir. Devam eden başlıklarda, sivilleşme kavramına ilişkin genel bilgilere yer verilmiştir.

4.1. Sivilleşme Kavramının Tanımı

2. Dünya Savaşı sonrasında savunma sanayii alanında yaşanan gelişmeler ülkelerin yeni bir dünya savaşına karşı kendilerini korumaya yönelik girişimleri olarak görülmüş ancak bir süre sonra bu durum küresel çapta bir silahlanma yarışı haline dönüşmüştür. Bu süreçte, ülkeler varlığını korumak ve olası bir savaşta ayakta durabilmek için en etkili ve en donanımlı silahları üretme arayışı içerisine girmiştir. Aslında ilk dönemde olumlu gibi görünen ve devletin gücünü gösteren bu silahlanma yarışı, küresel toplumun gelişmesi ve bu silahlanma sürecinin kamusal kaynaklarla finanse edilmesinden ötürü ciddi eleştirilere maruz kalmıştır. Bu noktada silahlanma yerine evrensel insani değerlerin ön plana çıkmasının savaşları önlemede daha etkili olduğu kanaati yaygınlaşmıştır. Bir bakıma bu düşüncelerin, yeni kamu yönetimi anlayışının temelini oluşturduğunu ifade etmek mümkündür. Zira devletin en önemli güçlerinin başında silahlı kuvvetler gelmekte olup, silahsızlanma çalışmaları bir anlamda devletin gücünün zayıflaması olarak değerlendirilebilir.

Silahsızlanma çalışmaları; bir yandan devletin gücünü azaltırken, bir yandan da buraya ayrılan kamu kaynakları sivil toplumu geliştirmek için tahsis edilmiştir. Silahsızlanma olarak başlayan çalışmalar, sivilleşme kavramının daha fazla ön plana çıkmasına sebep olmuştur. Medenileşme kavramı pek çok defalar sivilleşme kavramı ile açıklanmaya çalışılmıştır. Ancak tarihsel süreç değerlendirildiğinde; sivilleşme ile medenileşme kavramlarının birbirinin alternatifi olmadığı, aksine birbirinin tamamlayıcısı olduğunu ifade etmek mümkündür.

Uluslararası kuruluşlar tarafından denetlenen sivilleşme süreçleri, başlangıçta savaşçılara ve silahlarına odaklanma eğilimindeydi. Ancak bazı yazarlar, sivilleşmenin; silahların imha edilmesinden, tahkimatın kaldırılmasından ve savaşçıların terhis edilmesinden çok daha fazla alanları kapsayan geniş bir yelpazede ele alınması gerektiğini savunmaktadır (Symth, 2004: 547).

4.2. Sivilleşme Kavramının Teorik Kökenleri

Sivilleşme ile ilgili yapılan çalışmalar, genel olarak değerlendirildiğinde; başlarda sadece silahsızlanma kavramı üzerinde yoğunlaştığı ve zamanla teorik altyapısının, evrensel değerlere ulaşmada, küresel çapta çalışmalara dönüştüğü görülmektedir. Tarihsel süreçte askeri vesayet hemen her ülkede ve hemen her yönetim tarzında etkili bir yeri olduğunu ve kamusal kazanımlar üzerinde olumsuz etkilerinin görüldüğünü ifade etmek mümkündür. Bu nedenle silahlı olsun ya da olmasın askeri vesayet; toplum içerisindeki kamu kazanımlarının olumsuz bir şekilde kaybedilmesine neden olan, tarihi olayları karşımıza çıkartmaktadır (Symth, 2004: 548).

Aslında bu noktada silahsızlanma ile başlayan ve daha sonra sivilleşme ile devam eden süreçte, mücadele edilen temel kavramın silah mı yoksa askeri vesayet mi olduğu üzerinde tartışmalar geliştirilebilir. Silah kendi başına bir nesne olarak yönetimde herhangi bir söz sahibi olamayacağı gibi, herhangi bir tehdit gücü de yoktur. Silahın işlevini yerine getirebilmesi için, o silahı kullanan birisinin olması gerekir. O silahı kullanan kişinin de insani boyutları ve güce sahip olma yetisi bir arada değerlendirildiğinde, silahı kullanan kişinin vesayeti kavramı ön plana çıkmaktadır. Bu güce sahip olan kişi ya da kurumlar ise gördükleri herhangi bir yanlış ya da kendilerince yanlış gördükleri herhangi bir kavramı veya olguyu düzeltmek için bu gücü kullanmaktan çekinmemektedir. Gerek yakın tarihimizde gerekse insanlık tarihinde yapılan askeri darbeler ve savaşlarda da bu gerçeği görmek mümkündür.

Dolayısıyla bu gerçekler ve gerekçelerden yola çıkarak açıkça ifade etmek gerekir ki; sivilleşme çalışmasının kökenleri, aslında askeri vesayet etkisini azaltma ile başlayan ve daha sonra bir modernleşme projesine dönüşen süreci ifade etmektedir. Bu süreç içerisinde askeri vesayet kaybetmiş olduğu güç, yerini siyasi vesayete bırakırken, sivil toplum kuruluşları başta olmak üzere, sivil topluma ait olan pek çok argüman yeni yönetim tarzında adeta sivil vesayet silahları olarak karşımıza çıkmaktadır. Aslında bu anlamda sivilleşme çalışmalarını, askeri vesayet ile sivil toplum arasındaki tarihsel mücadele kavramına dayandırmak mümkündür.

Askeri vesayet tarihi süreç içerisinde uzunca yıllar varlığını devam ettirmesi nedeniyle, teori ve pratikteki uygulama kökleri oldukça güçlüdür. Sivilleşme kavramının bu gücü elde edebilmesi için, sivil toplumun bütün kurumlarına nüfuz etmesi gerekir. Bunun için sivilleşme daha sonra medenileşme ve ardından küresel kamunun oluşması gibi farklı biçimlerde gelişimini sürdürmüştür. Günümüzde özellikle küresel kamu ve evrensel hümanizma söylemleri ile birlikte sivilleşme, giderek daha köklü ve daha teorik altyapısı oluşmuş bir biçimde, dünya genelinde yaygınlaşmaya devam etmektedir.

Kamu yönetimi çerçevesinden bakıldığında, sivilleşmenin bir anlamda yeni kamu yönetiminin teorik çerçevelerini oluşturduğunu ve yeni kamu yönetimi kavramının aslında sivilleşme çalışmalarının bir parçası olduğunu ifade etmek mümkündür. Bu çıkarımı yapabilmek için iki temel noktaya dikkat etmek gerekir. Bunlardan birincisi, klasik kamu yönetimi ile yeni kamu yönetimi arasındaki vatandaş ile devlet ilişkisinde görülen farklılıktır. Bir diğeri ise askeri vesayet ile sivil toplum arasındaki mücadele ve bu mücadelenin tarihi süreçteki değişimidir.

Klasik kamu yönetimi anlayışında vatandaş devlet ilişkisi devletin daha baskın olduğu bir biçimde uygulamada yerini alırken, yeni kamu yönetiminde baskın olan ve güce sahip olan taraf vatandaşdır. Aslında sadece bu değişiklik bile bir vesayet mücadelesinin olduğunu ve bu mücadele sonucunda vesayet sivil topluma doğru kaydığını göstermektedir. Bu noktada devletleşme ile sivilleşme arasındaki mücadelenin ön plana çıktığını vurgulamak gerekir. Askeri vesayet kavramı ise devlet kavramından daha geniş bir biçimde ve uluslararası çapta tarihi süreçte etkisini gösteren bir

kavramdır. Yönetim şekilleri ne kadar farklı olursa olsun, hemen her yönetim ve kamu düzeni içerisinde bir şekilde askeri vesayet varlığını gösterdiği ifade edilebilir. Bu noktada askeri vesayet aslında klasik kamu yönetiminden daha üstün bir güç olarak sivilleşmenin karşısında duran en büyük engel olduğu görülmektedir. Dolayısıyla askeri vesayet gücünün azalması için elinden silahlarının alınması ve zayıf düşürülmesi gerekir. Bu çalışmalar literatürde ilk olarak silahsızlanma, daha sonra sivilleşme ve ardından medenileşme ya da küreselleşme şeklinde kendisini göstermiştir.

5. YENİ KAMU YÖNETİMİNDE SINIR GÜVENLİĞİ VE SİVİLLEŞME İLİŞKİSİ

Yeni kamu yönetimi yaklaşımı temel felsefesini güç dengesinin yönetilen tarafa doğru kaydığı ve devletin bir hizmet sunucu görevi gördüğü yapı üzerine kurulu bir şekilde inşa etmiştir. Yeni kamu yönetiminin bu yaklaşımında devletin kendisini koruma ve vatandaşların güvenliğini sağlamadaki birincil görevleri, temelde bilinç düzeyi yüksek vatandaşların suça eğiliminin azalacağı varsayımına dayanılarak, ikincil bir görev olarak yer almıştır.

Bu noktada sivil toplum kuruluşları ve genel olarak toplumun kendisi, sosyal yapı içerisindeki bir takım sorunları çözebilecek güç ve kabiliyete sahip olarak görülmektedir. Aslında yeni kamu yönetimi anlayışı içerisindeki bu gelişmeler bir anlamda küresel kamu bilinci ve küresel kamu gücü ile ilişkilendirilebilecek bir durumdur. Küresel kamu dediğimiz olgu günümüzde kamu yönetiminde yeni ve sınırları tam olarak belirlenememiş olan bir kavram olarak, teorik alt yapısı ve uygulama ile ilgili yeterli bilginin olmadığı bir alan şeklinde nitelendirilebilir. Özünde bütün insanların tek bir kamuya ait olduğu ve küresel yapı içerisinde bütün küresel bireylerin bu kamuya dahil olduğu düşüncesi, uygulamada yeterince yer bulamamaktadır. Özellikle göç ve sınır yönetimi gibi kavramlar ön plana çıktığında küresel kamu bilincinin etkisini yitirdiği ve yeni kamu yönetiminden klasik kamu yönetimi anlayışına geçişin sert bir şekilde görüldüğünü ifade etmek mümkündür.

Bu bağlamda bakıldığında sınır yönetimi yaklaşımını yeni kamu yönetimi çerçevesinde iki temel başlık altında ele almak mümkündür. Bunlardan ilki kamu yönetimi farklılığından kaynaklanan sınır yönetimi güvenliği ve ikincisi ise ekonomik ve kültürel değerleri de içeren diğer konularla ilişkili sınır güvenliği konularıdır.

Kamu yönetimi geleneğinin ülkeler arasındaki farklılığından kaynaklanan sınır yönetimi uygulamaları, tarihsel bir perspektifle ele alındığında, yönetilen ile yöneten arasında güç dengesi önemli ölçüde değişkenlik göstermektedir. Bu farklı ölçülerdeki iki ülke arasında yer alan sınır bölgelerinde, sınır güvenlikleri katı bir şekilde klasik kamu yönetimi anlayışına uygun olarak gerçekleşmektedir. Genel olarak göç olgusunu ele aldığımızda, insanlar ekonomik sosyal ya da kültürel nedenlerden daha ziyade, özgürlük ve güvencelerin daha fazla olduğu ülkelere doğru göç etmektedir. Bu noktada göç edilen ülke bu özgürlük ve güvenceleri elde ederken ciddi mücadeleler vermiş ve belli bir bedel ödeyerek bu özgürlük ve güvenceleri elde etmiştir. Öte yandan; göç zorlanan ülkelere gelen bireyler, ülkenin bağımsızlığına yönelik herhangi bir mücadele sergilememiş ve yurttaşlığı elde etmek için gerekli bedelleri ödememiştir. Bu sebeple, yönetimlerinde güç dengesi farklılığı olan ülkeler arasında sınır yönetimi daha sert ve katı bir biçimde karşımıza çıkmaktadır.

Güç dengesinden sonra ikinci planda olan, fakat güç dengesine göre etkisi ve önemi daha az olan diğer sınır yönetimi konusu ise farklılıklardır. Farklılıklar pek çok alanda kendini gösterebilir. Ekonomik alandan sosyal alana, dini yaşantıdan güncel hayata kadar pek çok kavram ve olgu farklılığı; farklı ülkelerde yaşayan insanlar arasında daha keskin sınır çizgileri gerektirmektedir. Bu nedenle; sivilleşmenin kendi başına bir çözüm olması bir tarafa, aksine daha sert ve daha militarist çözümler ön plana çıkmakta ve milliyetçilik duygularının git gide artmasına sebep olmaktadır. Ayrıca farklılıklar konusu güç dengesi ile kıyaslandığında, yeni kamu yönetiminden klasik kamu yönetimi anlayışına geçişte, aynı derecede etkili olmadığı söylenebilir.

Kısaca özetlemek gerekirse; sınır yönetimi, adeta yeni kamu yönetimi ve bu anlayış ile birlikte gelen sivilleşme ile birlikte ortaya konan küresel kamu ya da evrensel hümanizma gibi olguların yerini

geleneksel kamu yönetimi ve milli tarih anlayışlarına bıraktığı bir alan olarak görülebilir. Bugün modernizm ve evrensel hümanizma değerleri çerçevesinde, herkesin eşit şartlarda yaşadığı adil dünya düzenini getirmeyi amaçladığını iddia eden Avrupa Birliği ülkeleri dahi, sınır yönetimi konusunda sert ve katı vize uygulamaları ve bunların uzantılarını yaşama geçirerek, aslında geleneksel kamu yönetiminin temel argümanlarını ciddi bir şekilde uygulamaya koymaktadır. Dolayısıyla; sınır yönetimini, yeni kamu yönetimi ile klasik kamu yönetimi anlayışı arasında bir turnusol kağıdı gibi değerlendirmek mümkündür.

6. SONUÇ

Yukarıda belirtilen ana ve alt başlıklar değerlendirildiğinde, sınır güvenliği konusunun yeni kamu yönetimi anlayışına tam olarak nüfus edemediği ve geleneksel kamu yönetimi anlayışının sınır yönetimi konusunda daha katı bir şekilde varlığını hissettirdiğini ifade etmek mümkündür. İç güvenlik hizmetleri ile kıyaslandığında, sınır güvenliği sadece yönetimler tarafından değil aynı zamanda küresel kamu ya da modern toplum tarafından da önemsenmekte ve klasik kamu yönetimi yaklaşımı çerçevesinde değerlendirilmektedir.

Bu noktada sınır güvenliği kavramının henüz modern yaklaşıma uyum sağlayamaması ve klasik kamu yönetimi kalıpları içerisinde kalmasının pek çok sebebi olmakla birlikte, kamu yönetim yapıları arasındaki farklılığın bu noktada ön plana çıktığını ifade etmek mümkündür. Yeni kamu yönetimi anlayışı ile birlikte yöneten kesim gücünün çok önemli bir bölümünü yönettiği kesime aktarmıştır. Klasik kamu yönetimi anlayışındaki güç dengesi ile yeni kamu yönetimi anlayışı içerisindeki güç dengesi kıyaslandığında, yeni kamu yönetimi düşüncesinin ağır bastığı ülkelerde vatandaşların daha fazla yönetimde söz sahibi olduklarını görmek mümkündür.

Klasik kamu yönetiminde sınır güvenliği ile ilgili yaklaşımlar genel olarak değerlendirildiğinde; sınır güvenliği kavramının klasik kamu yönetimine daha uygun olduğu ve klasik devlet anlayışını korumaya yönelik önlemler aldığı, ifade etmek mümkündür. Öte yandan yeni kamu yönetimine göre sınır yönetimi ya da sınır güvenliği değerlendirildiğinde, klasik devlet anlayışı ile modern devlet anlayışı arasındaki farkın belirgin bir şekilde ortaya çıktığını ifade etmek mümkündür. Klasik devlet anlayışında devlet korunması gereken ve önemli üstün bir güç olarak görülürken, yeni kamu yönetimi anlayışında korunması gereken ve üstün güç vatandaşdır. Ancak sınır güvenliği her ne kadar bu ülke içerisindeki vatandaşları korumayı temelde hedeflemiş olsa da vatandaşları aynı süre içinde yaşayan bir bütün olarak ele almasından ötürü, aslında sınır güvenliğinde korunan vatandaşın ziyade, devletin kendi varlığı ve bütünlüğüdür. Bundan ötürü sınır güvenliği ile ilgili uygulamalar incelendiğinde, yeni kamu yönetimi yaklaşımını daha insancıl kılan yöntemlerin burada çok fazla geçerli olmadığını ifade etmek mümkündür. Sınır güvenliği; iç güvenlik hizmetlerinden farklı olarak, daha fazla silahın ve daha fazla caydırıcı gücün söz konusu olduğu bir yapıda sağlanmaktadır. Buna ilave olarak, yeni kamu yönetiminde özellikle kamu kaynaklarının daha etkili ve verimli kullanılmaları ilkesinin sınır güvenliği konusunda ikinci plana atıldığını da ifade etmek gerekir. Zira sınır güvenliği ağır silahlanma aracılığı ile gerçekleştirilmekte olup, bu güvenlik hizmetlerinin yerine getirilmesi için ciddi kamusal kaynaklar aktarılmaktadır. Dolayısıyla yeni kamu yönetimi anlayışının sürekli vurgu yapmış olduğu kamu kaynaklarının kamu yararına kullanılması bu noktada geçerli değildir. Sınır güvenliği; aslında olan bir durumu değil, olması muhtemel bir durumu önleme ve engelleme amacıyla alınan önlemler bütünüdür ifade etmektedir.

Sınır güvenliği kavramı yeni kamu yönetimi anlayışıyla paralel doğrultuda gelişmemiştir. Sınırlar arasındaki yönetim farklılıklarının bunun başlıca nedenlerinden birisi olduğunu ifade etmek mümkündür. Aslında yeni kamu yönetimi ile klasik kamu yönetimi arasındaki farklara odaklandığımızda bir anlamda vatandaş ile devlet arasındaki mevcut güç dengesini karşılaştırmaktayız. Bu güç dengesinin farklı olduğu iki sınırdaş ülke arasında göçe yönelik hareketlerin yaşanması kaçınılmazdır. Göç olgusu ile ilgili yapılan çalışmalarda ortak olarak dikkati çeken husus; göçe maruz kalan ülkelerdeki kamusal düzenin bozulmuş olduğu, göç edilen ülkelerdeki kamu düzeninin ve refah seviyesinin ise daha iyi seviyede olduğudur. Bu nedenle kamusal düzenin

ve vatandaş devlet ilişkisinin farklı olduğu iki ülke arasında olası göç ya da savaş mücadeleleri, beraberinde ciddi bir kamu düzeni bozulmasına sebep olabilmektedir. Biri klasik kamu ya da baskın devlet anlayışına sahip olan ülke ile, diğeri modern ya da yeni kamu yönetimi düzenine sahip olan devlet arasındaki sınırların korunmasında, klasik kamu yönetimine uygun bir koruma şeklinin tercih edildiği görülmektedir.

Avrupa Birliğinin kendi içindeki sınır resmi ile, Avrupa dışındaki ülkelerle birlik arasındaki sınır resmine baktığımızda bahsedilen durumun net bir şekilde ortaya çıktığı görülmektedir. Birlik kendi içerisinde son derece modern ve insancıl olarak nitelendirilebilecek bir sınır rejimi uygularken, birlik dışındaki ülkelerle daha katı bir sınır rejimi uygulamaktadır. Serbest dolaşım kavramından sınırlar arası geçişe kadar tüm uygulamalarda kendisini gösteren bu durum, aslında bir anlamda sınır güvenliğini klasik kamuya daha fazla yaklaştırmaktadır. Buradan hareketle, aslında sınır güvenliği olarak ifade edilen fakat özünde devlet kavramını ve kamusal düzeni koruyan sınır güvenliği olgusunun, klasik kamu yönetimi ile yeni kamu yönetiminin temel felsefeleri arasındaki sınır ile benzer bir yapıya sahip olduğunu ifade etmek mümkündür. Dolayısıyla teorik olarak dünyadaki ülkelerin tamamı yeni kamu yönetimi anlayışına geçmediği sürece, sınır güvenliğinin sağlanması ve sınır güvenliği ile ilgili alınan önlemlerde klasik kamu yönetimi yaklaşımlarının sürekli olarak ağır basacağını ifade etmek mümkündür.

Tarihi süreç içerisinde yaşadığımız deneyimler ve elde ettiğimiz bilgiler bize, yönetim ile yönetilen arasındaki güç dengesi mücadelesinin oldukça ilkel ve yıkıcı sonuçları olan bir biçimde cereyan ettiğini göstermektedir. Geçmişten günümüze yaşanan savaşların nedenleri her ne kadar farklılık gösterse de temel olarak bu savaşlarda en önemli itici gücün yönetilen ile yöneten arasındaki güç dengesi ya da yönetenler arasındaki güç dengesi farklılığından ileri geldiğini ifade etmek mümkündür.

Bu yaklaşım ile değerlendirildiğinde sınır yönetimini ve sınır güvenliğini, bir anlamda güç dengesi farklı ülkelerin arasındaki geçiş noktası olarak değerlendirmek mümkündür. İki ülkenin devlet vatandaş ilişkisi arasındaki farklılıklar, toplumlar arasında önemli sorunlara neden olmakta ve sivilleşme olgusunun toplum içerisinde yeterince nüfuz etmesini engellemektedir. Dolayısıyla sivilleşme ya da modernleşme gibi yeni kamu yönetimi ile birlikte gelen kavramları bir arada değerlendirdiğimizde, elde edilen kazanımlara yönelik herhangi bir tehdit olgusu oluştuğu takdirde, derhal klasik anlayışın korumacı yapısına geri dönüşlerin yaşandığını ifade etmek mümkündür. Günümüzde bir medeniyet, insanlık projesi gibi gösterilen Avrupa Birliği çalışmalarında da, yöneten ile yönetilen arasındaki güç dengesinin farklı olduğu ülkelerin sınır rejimlerinin farklı olması ve katı bir şekilde vize uygulamalarından mülteciler ile ilgili gelişmelere kadar her şey, aslında sınır yönetimi kavramının yeni kamu yönetimindeki sivilleşmenin gerçek yüzünü ortaya koyduğunu göstermektedir. Bu nedenle; sivilleşme kavramı ve yeni kamu yönetiminin bu çerçevede yeniden ele alınmasında, güç dengelerine ilişkin daha detaylı analizleri içerecek çalışma ve alan uygulamalarının artırılmasında yarar vardır.

KAYNAKÇA

COTE-BOUCHER, Karine, INFANTINO, Federica ve SALTER, Mark B. (2014). "Bordersecurity as practice: An agendaforresearch". Security Dialogue, 45(3), 195–208.

GRUENING, Gernod (2001). "Originandtheoreticalbasis of New Public Management". International Public Management Journal 4 (2001) 1–25.

KALIMULLAH, Nazmul Ahsan, ALAM, Kabir. M. Ashraf ve NOUR, M. M. Ashaduzzaman (2012). "New Public Management: EmergenceandPrinciples". BupJournal, 1(1), 1-22.

NAIDOO, Vinothan (2015). "ChangingConceptions of Public 'Management' andPublicSector Reform in South Africa". International Public Management Review, 16(1), 23-42.

ROBINSON, Mark (2015). "From Old Public Administration to the New Public Service Implications for Public Sector Reform in Developing Countries". UNDP Global Centre for Public Service Excellence, Heng Mui Keng Terrace, Singapore.

SYMTH, Marie (2004). "The Process of Demilitarization and The Reversibility of The Peace Process in Northern Ireland". *Terrorism and Political Violence*, 16(3), 544-566.

TABRIZI, Jafar Sadegh, GOSHAYIE, Elaheh Hagh, DOSHMANGIR, Leila ve YOUSEFI, Mahmood (2018). "The Barrier to Implementation of New Public Management Strategies in Iran's Primary Health Care: A Qualitative Study". *J Liaquat Uni Med Health Sci*, 17(1), 8-17.

VABO, Mia (2009). "New Public Management The Neoliberal Way of Governance". *Rannsóknarritgerðir / Working papers*; nr. 4 2009.

VIGODA, Eran (2003). "New Public Management". *Encyclopedia of Public Administration and Public Policy*, Marcel Dekker, Inc.