



Yeni Kamu Yönetimi ve Yönetişim Ekseninde Yerelleşme ve Değişen Kamu Hizmeti Anlayışı

Decentralization and Changing Public Service Approach on the Axis of New Public Management and Governance

Mehmet Akif Özer¹ ve Emrah Erdem²

¹Prof. Dr., Ankara Hacı Bayram Veli Ün. İİBF, Siy. Bil. ve Kamu Yön. Bölümü, mehmet.ozer@hbu.edu.tr, Orcid ID: 0000-0003-2220-2271

²Doktorant, Ankara Hacı Bayram Veli Ün. LEE, İşletme Bölümü, Yönetim ve Organizasyon A.B.D., emrherdm@hotmail.com, Orcid ID: 0000-0002-4321-7096

MAKALE BİLGİSİ

Anahtar Kelimeler

*Yeni Kamu Yönetimi,
Yönetişim,
Yerelleşme,
Kamu Hizmeti.*

Makale Geçmişi:

*Geliş Tarihi: 20 Şubat 2022
Kabul Tarihi: 31 Mayıs 2022*

ARTICLE INFO

Keywords

*New Public Management,
Governance,
Decentralization,
Public Service.*

Article History:

*Received: 20 February 2022
Accepted: 31 May 2022*

ÖZET

Tüm dünyada özellikle 20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren görülen krizlerden yönetimlerin sorumlu tutulması, alternatif kamu yönetimi modelleri aranmasına yol açmıştır. Özellikle 1970'lerde görülen petrol krizleri ve bunların neden olduğu ekonomik sorunlar ve bütçe açıkları, tüm bunlardan 2. Dünya Savaşı'ndan itibaren yükselişe geçen sosyal devlet ve refah devleti gibi uygulamaların sorumlu tutulması bu süreci daha da tetiklemiştir. Bu dönemde ayrıca vatandaşın kamu yönetiminden talep ve beklentilerinin yükselmesi ve kamu bürokrasisinin bunları karşılamada yetersiz kalması; kamu hizmetinin kalite, hız, etkinlik ve ihtiyacı karşılaması konusunda şikayetlerin artması ve yeni sağ ideolojinin yükselişe geçmesi, kamu yönetimi alanında bir paradigma değişimine yol açmıştır. Böylelikle Yeni Kamu Yönetimi (YKY) anlayışı bu dönemde özellikle gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin bir numaralı gündemi haline gelmiştir. Bu yeni anlayış özel sektörden başarılı uygulamaların kamu sektörüne uyarlanması hedefiyle başta ABD ve İngiltere olmak üzere birçok ülkede hâkim yönetim paradigması haline dönüşmüştür. Son yıllarda bu anlayışın yönetim uygulamalarının da desteğiyle yerleşmeye vurgu yapması ve hantal kamu bürokrasisini yeni kamu hizmeti anlayışıyla bertaraf etmeye çalışmasıyla dikkatleri üzerine çekmeye devam etmektedir. Bu çalışmada söz konusu kapsamda KYK anlayışının yönetim desteğiyle yerleşmeye ve kamu hizmeti anlayışındaki değişime nasıl etkide bulunacağı değerlendirilecektir.

ABSTRACT

The fact that governments are held responsible for the crises seen all over the world, especially since the second half of the 20th century, has led to the search for alternative public administration models. Especially the oil crises in the 1970s, the economic problems and budget deficits caused by them, and the responsibility of the social state and welfare state, which have been on the rise since the Second World War, triggered this process even more. In this period, the demands and expectations of the citizens from the public administration increased and the public bureaucracy was insufficient to meet them; The increase in complaints about the quality, speed, efficiency and need of the public service and the rise of the new right ideology have led to a paradigm shift in the field of public administration. Thus, the New Public Management (NPM) understanding has become the number one agenda of especially developed and developing countries in this period. This new understanding has become the dominant management paradigm in many countries, especially in the USA and England, with the aim of adapting successful practices from the private sector to the public sector. In recent years, this understanding continues to attract attention with its emphasis on localization with the support of governance practices and its efforts to eliminate the cumbersome public bureaucracy with the new public service approach. In this study, it will be evaluated how the NPM approach will affect decentralization with the support of governance and the change in the understanding of public service.

Son yıllarda dünya genelinde Yeni Kamu Yönetimi (YKY) anlayışı, kamu yönetiminde hâkim paradigmanın değişimi, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde hantal devlet bürokrasisinin olumsuzluklarının giderilmesi ve yönetim süreçlerinde etkin ve verimli olunması gibi amaçlarla gündeme gelmiştir (Özer, 2012, s. 238). Anlayış, özel sektör tekniklerinin kamu hizmetlerine uyumunu sağlayarak hükümetler aracılığıyla kamu sektörü reformunu gerçekleştirip hizmet sunumunda verimliliğin artırılması için yeni bir yaklaşım önermektedir (Lane, 2002, 8). Kamu sektöründe reformu ifade etmek için kullanılan bir etiket varsa o 'Yeni Kamu Yönetimi' olacaktır (Hood, 1991, s. 3-19; Hood, 1995, s. 104-117).

Geleneksel kamu yönetimi disiplini, 19. yüzyılın ikinci yarısı ile 20. yüzyılın ilk yarısında şekillenmeye başlamıştır. Geleneksel kamu yönetimi modeli, 19. yüzyılın ikinci yarısında gerçekleştirilen reformlarla başlamış; 1920'li yıllarda biçimsel şeklini almış ve 20. yüzyılın son çeyreğine kadar da büyük bir değişime uğramadan devam etmiştir (Sözen, 2005, 16). Geleneksel kamu yönetiminin ortaya çıkışıyla ilgili ilk gelişmelerin İngiltere'de 1854 yılında hazırlanan Northcote-Trevelyan Raporu ve bunun ABD'de yansımaları olan Pendleton Yasaları olduğu kabul edilse de kamu yönetiminin bir disiplin olarak kabul edilmesi Woodrow Wilson'un 1887 yılında yayımladığı "Yönetimin İncelenmesi" (The Study of Administration) başlıklı makalesi ile olmuştur (Kartal, 2006, s. 16; Eryılmaz, 2000, s. 24).

Geleneksel yönetim anlayışına aynı zamanda 'Klasik Yönetim Düşüncesi' de denilmektedir. Geleneksel yönetim anlayışının oluşmasında temel düşünce akımları olan Taylor'un 'Bilimsel Yönetim', Fayol'un 'Yönetim Süreci' ve Weber'in 'Bürokrasi Modeli' teorileri literatürde "Klasik Yönetim Düşüncesi" kapsamında incelenmektedir. Bu kapsamda geleneksel yönetimin temel özellikleri; büyük ve merkeziyetçi örgüt yapısı, katı hiyerarşik yapılanma, iş bölümü, uzmanlaşma, biçimsellik, kuralların yoğunluğu, mekaniklik, mesleklaşma, gizlilik, yeniliklere kapalılık (Al, 2002, s. 47-60) ve verimlilik olarak sayılabilir.

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı, merkezi planlamaya dayalı merkezi yönetim, kontrole ve mevzuata odaklı; etkinlik ve etkililik gibi kavramlarla ilgilenmeyen, katı merkeziyetçi bir yönetime dayanmaktaydı. Sadece hata arayan, yolsuzluk ve usulsüzlükleri araştıran denetim anlayışını benimsemiş kapalı bir yapıdan ibaretti. Geleneksel kamu yönetiminde yöneticiler, dışsal etkilerden uzak ve etkin bir biçimde kurumsal etkinlikleri sürdürmeye, siyaseten belirlenen hedefleri gerçekleştirmeye, formalite, kural ve normları eksiksiz uygulamaya çalışmaktaydılar (Yıldırım, 2010, s. 19). Böyle bir ortamda geleneksel kamu yönetimi, hükümet için nüfus, mal ve hizmetleri tahsis etmek amacıyla (Pollitt vd., 2007, s. 181) çeşitli işlevler üstlenir.

Genel olarak geleneksel kamu yönetimi paradigması; siyaset dışı kamu hizmeti, hiyerarşi ve kurallar, devamlılık ve istikrar, kurumsallaşmış kamu hizmeti, iç düzenleme, eşitlik (Peters, 1996, s.150) şeklinde belirtilen altı ilkeye dayanmaktadır. Burada geleneksel kamu yönetimi, kamu yönetiminin, özel sektörün yönetiminden oldukça farklı olduğu; hizmetlerde nitelikten çok niceliğin önemli olduğu, devletin kamusal mal ve hizmetlerin üretim ve dağıtımında kendi örgütleri (bürokrasi) aracılığıyla doğrudan görev alması gerektiği; katı hiyerarşi ve kariyeri esas olarak merkeziyetçi nitelikler taşıdığı (Eryılmaz, 2010, s. 16) esaslarına vurgu yapar.

Tüm bu özelliklere rağmen; insana yeterince önem verilmemesi, insanın makinenin bir parçasıymış gibi algılanması, para dışında personeli motive edici unsurların göz ardı edilmiş olması, verimliliğe gereğinden fazla önem verilmiş olması, çalışan personelin değil de işverenin kâr maksimizasyonunu sağlayıcı yöntemlerin ön plana çıkarılmış olması, iş ortamının monotonlaştırılmasına ve çalışan personelin robotlaştırılmasına olanak veren tekniklerin uygulamaya konulmuş olması, personele sadece çalıştığı ve ürettiği sürece önem verilmesi (Yüksel ve Aykaç, 2012, s. 371) gibi nedenlerle geleneksel kamu yönetimi anlayışı eleştirilmiştir. Bunların yanında söz konusu geleneksel modele yöneltilebilecek en büyük eleştiri; teknolojik gelişmelere bağlı olarak ortaya çıkan değişime ayak uyduramamasıdır. Geleneksel örgütler kuruluşları itibarıyla muhafazakardırlar ve kolay değişmeyecek kadar büyüktürler; yeniliklere pek açık değildirler. Sorunları geleneksel yöntemlerle çözmeye çalışırlar ve yeni sorunlar ortaya çıktığında bunun cevabını ve çözümünü bulmak zor olmaktadır (Gökçe ve Turan, 2007, s. 176). Bu nedenle de hız değişime cevap verememiş ve sürekli alternatif yönetim anlayışlarının gündemde canlı kalmasına yol açmıştır.

1. YÖNETİMDE DEĞİŞİM ARAYIŞLARI

Dünyada demokratikleşme sürecinin, bütüncül bir gelişme sürecinin önüne geçmesiyle birlikte, pek çok ülkede temel bir politika olarak benimsenen "millileştirme" politikası, yerini "özelleştirme" politikasına terk etmiştir. Bunun sonucu olarak, son yıllarda devletin küçültülmesi, özelleştirme, daha etkili daha verimli ve daha rasyonel kamu hizmeti sunulması anlayışı genel kabul gören bir eğilim haline gelmiştir (Aykaç, 2012, s. 57). Devletin aşırı şekilde büyümesi, onu sevimli kılmamış verimsizlik, kırtasiyecilik ve hantallık gibi suçlamaların hedefi haline getirmiştir (Eryılmaz, 2000, s. 22). Dünyada esen yeni bir rüzgâr, son 40 yıldan bu yana kalkınmanın taşıyıcısı olarak görülen devlet ve kamu yönetimini kalkınmanın başlıca engeli olarak ilan etmiştir (Güler, 2012, s. 557). Pollitt ve Bouckaert (2003, s. 13)'e göre; pek çok AB ülkesinde kamu yönetimi reformu hızla yaygınlaşmaktadır. Ancak bu süreç oldukça sancılı geçmektedir. Çoğu AB ülkesinde hükümetlerin vatandaşlar üzerinde olumlu etki bırakabildiği en etkin öge kamu hizmetleridir. Kamu yönetimi reformu öncelikle bu alandan başlatılmaktadır.

Bu çerçevede gündeme gelen kamu yönetiminde değişim arayışları gerek ülkemizde gerekse dünyada her zaman en çok tartışılan konuların başında gelmiştir. Bu süreçte kamu yönetimini değişime zorlayan etmenler; kamu harcamalarının bütçe üzerine getirdiği yük ve bütçe açıklarının mali sistemde yol açtığı sıkıntılar, bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan hızlı değişim, toplumsal talepler karşısında kamu kesiminin performansının yetersiz kalması (Yılmaz, 2001, s. 95) şeklinde ön plana çıkmıştır.

Kamu yönetiminin toplumsal işlevinde zaman içinde meydana gelen yetersizliklerle birlikte, toplumun tümüne hizmet sunmaya yönelik olan anlayış ve toplumsal faydayı önceleyen kamu yararı ve kamusal ilkeleri, etkinlik, etkililik ve kaliteli hizmet sunmak adına terk edilmiştir (Tarhan ve Ezici, 2011, s.79). Bu eğilim, küreselleşme altında özelleştirme, serbest pazar ve hükümet dışı örgütlenmelerin yaygınlaşmasına yol açarak (Ergun, 2012, s. 658) toplumsal faydanın ikinci plana itilmesine yol açmıştır.

Son yıllarda gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin hemen hemen tamamında kamunun mülkiyetine son verilmesi, kamusal yönetim usullerinin terk edilmesi, kamunun düzenleme ve denetiminin olabildiğince azaltılması; bütün bunlar yapılamıyorsa ve bir mal veya hizmet mutlaka kamu sektörü tarafından sunulacaksa, bunun da olabildiğince özel sektöre benzer bir biçimde sunulması, önemli bir seçenek olarak görülmeye başlanmıştır (Pehlivan ve Gerekan, 2009, s. 1). Fakat, toplumsal, kültürel ve ekonomik birçok faktör reformları engellemekte, bu süreçte devletin toplu ve bütünleşmiş yapısı aşındığı (Christensen, 2004, s. 23) için istenilen düzeyde aşama kaydedilememektedir.

Kettl (2000, s. 35)'e göre demokratik devletler periyodik olarak kamu yönetiminde reformları yapılması ve değişen ihtiyaçların belirlenerek hükümet tarafından hızlı bir şekilde müdahale edilmesi ile etkin bir sisteme kavuşmuşlardır (Galnoor, 2011, s. 149). Bir reform hareketinin eyleme geçirilmesi için ilgili bürokratik aktörlere de danışılması daha sonra da değerlendirme yapılması faydalı olacaktır. Böyle olduğu takdirde reformlar problem çözmede etkin rol oynayacak (Kettl, 2000, s. 5) ve hedeflenenleri gerçekleştirmek daha kolay olacaktır.

Dünya genelinde birçok ülke reform hareketini sorun olarak görmüş, bunlarla başa çıkmak için mücadele ederken, reform hareketi "orman yangını" gibi yayılmıştır. Gerçekten de hareket çok yaygın hale gelmiştir ki hiçbir merkezi hükümet reform hareketine destek vermektense kendini alamamıştır. Özellikle batılı ülkelerde sivil toplum kuruluşları reform konusunda hükümetleri daha istekli olmaları konusunda zorlamaktadırlar. Toplum, hükümetlerin verimliliğini, etkinliğini, cevap verebilirliğini, esnekliğini ve hesap verebilirliğini sorgular hale gelmiştir (Pollitt, Thiel ve Homburg, 2007, s. 165).

Bir sosyal sistem olan kamu yönetimi örgütleri "ne kadar kusursuz bir yapıya sahip olursa olsunlar, çevredeki değişimi izlemek ve bunlara uygun değişim tedbirini alarak, planlı bir değişime uğramak zorundadırlar" (Şaylan, 2012a, s. 439). Bu nedenle kamu yönetimini değişime zorlayan etmenler, "içsel olduğu kadar daha çok dışsaldır" (Tutum, 2012, s.474).

Tüm bu gerçekler karşısında kamu yönetiminde hizmet sunumunda artan ihtiyaçları süratli, etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde yerine getirmek, günümüz değişen dünyasında önemli bir zorunluluk halini almıştır (Özmen, 2012, s. 207). Böylelikle kontrol üzerinde odaklanan geleneksel bürokratik yapıdan yerine işletmecilik mantığına dayanan, özel sektörleşmiş kamu yönetimi sistemine doğru (Genç, 2010, s. 5) bir dönüşüm başlamıştır.

Kamu yönetimindeki etkinlik arayışına, klasik sistemin ötesinde farklı bir kulvardan kalkarak cevap arayan Yeni Kamu Yönetimi anlayışı, hararetli tartışmalara da yol açmıştır (Erbay, 2007, s. 1). Geleneksel kamu yönetiminde kamu görevlilerinin kurallara uymaları gerektiği vurgulanırken, YKY anlayışında sonuçları elde etmek için yöneticilerin risk almaları üzerinde durulmaktadır (Gökçe ve Turan, 2007, s. 14). Bu kapsamda kamu yönetimi politikalarındaki değişiklikler risk odaklı bir temelde oluşturulurken (Barzelay, 2001, s. 184), hükümetler, genellikle sadece sosyal sorumluluk, eşitlik ve yasallık gibi ilkelere özel önem vermeye başlamaktadırlar (Greenwood, Pypers ve Wilson, 2001, s. 7). Aşağıda bu süreç daha ayrıntılı değerlendirilecektir.

2. YENİ KAMU YÖNETİMİ (YKY) ANLAYIŞI

Yukarıda da belirtildiği gibi 1970'lerden itibaren devlete, iktisadi rollerine, fonksiyonlarına, devlet piyasa ilişkisine yönelik olarak ortaya çıkan eleştiriler kamu yönetiminde de yansımaları bulmuştur. Bu kapsamda kamu yönetimi disiplininde özellikle 1980'lerin başından itibaren geleneksel idari modelin eleştirisi üzerine inşa olan ve klasik yönetsel yapının yol açtığı sorunlara çözüm bulma çabasıyla kaynaklı yeni bir "paradigma" olarak da ifade edilen bir anlayış gelişmeye başlamıştır (Gökçe ve Turan, 2007, s. 14; Eryılmaz, 2000, s. 22; Özer, 2012, s. 201). Bu süreç hızla tüm dünyaya yayılmaya başlamıştır.

2.1. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Ortaya Çıkışı

Kamu yönetiminin yaygın ve sürekli reformları 1970'lerin sonunda başlayarak 1990'larda Dünya çapında hız kazandı. ABD'de yeni politika okullarının araştırmaları ve Avrupa'da verimlilik odaklı yönetsel reformların başlaması, bu hızlı reform hareketlerine yol açmıştır (Yılmaz, 2001, s. 91). Toplumsal alanda yaşanan kültürel, siyasal ve ekonomik koşullardaki değişim,

dönüşüm ve gelişmeler özellikle 20. yüzyılın sonlarına doğru kamu yönetimi alanında da etkisini göstermeye başlamıştır (Kurt ve Uğurlu, 2007, s.1). Bu doğrultuda kamu yönetiminin dönüşümünü ve böylelikle yeni kamu yönetimi anlayışını ortaya çıkaran çeşitli nedenler şöyle özetlenebilir (Genç, 2010, s. 3):

1970'lerdeki petrol krizleri ve bunların neden olduğu ekonomik sorunlar ve bütçe açıkları, tüm bunlardan 2. Dünya Savaşı'ndan itibaren yükselişe geçen sosyal devlet, refah devleti, Keynezyen İktisat ve büyük kamu ekonomilerinin sorumlu tutulması, vatandaşın kamu yönetiminden talep ve beklentilerinin yükselmesi ve kamu bürokrasisinin bunları karşılamada yetersiz kalması; kamu hizmetinin kalite, hız, etkinlik ve ihtiyacı karşılaması konusunda şikayetlerin artması, yeni sağ ideolojinin yükselişe geçmesi, özellikle ABD ve İngiltere'de bu ideolojik söylem paralelinde devletin küçültülmesi, işletme benzeri yapıya kavuşturularak verimliliğin ve etkinliğinin artırılması amacıyla kamu harcamalarının azaltılması, özelleştirmeler gibi uygulamaların yaygınlaşması, devlet ve bürokrasi karşıtı söylem ve uygulamaların yaygınlık kazanması, OECD, Uluslararası Para Fonu, Dünya Bankası gibi uluslararası örgütlerin yeni sağ ideolojinin yaygınlaştırılması konusunda izledikleri aktif siyasetin etkisi, bilgi iletişim teknolojilerinin yaygınlaşması.

Sayılan bu nedenler kamu yönetimini değişime zorlayan üç ana eksenden kaynaklanmaktadır. Bunlardan birincisi kamu harcamalarının bütçe üzerine getirdiği yük ve bütçe açıklarının mali sistemde yol açtığı sıkıntılardır. İkicisi bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan hızlı değişimdir. Üçüncüsü toplumsal talepler karşısında kamu kesiminin performansının yetersiz kalmasıdır (Yılmaz, 2001, s. 95). Böyle bir ortamda bürokrasiden çok piyasalara öncelik vermek, müşteriye karşı sorumluluk, süreçlerden çok sonuçlar üzerinde yoğunlaşmak, kaçınmaktan çok sorumluluk almak, kamu yönetiminden çok işletme yönetimi üzerinde durmak, ekonomiklik, etkinlik ve verimlilik üzerinde yoğunlaşmak, kamu sektörü için yeni değerler (Parlak, 2010, s. 84) olarak gündeme gelmiştir. Böylelikle yönetim biliminde yaşanan gelişmelerin oluşturduğu yeni ortam klasik bürokratik örgütlenme modeli yerine, ilgili tüm aktörlere daha esnek, katılımcı, yetkilendiren, etkinlik ve etkililiğe vurgu yapan, kalite odaklı ve vatandaşları müşteri olarak gören, yüksek performans hedeflerine sahip yeni bir kamu yönetimi modelini benimsetmeye başlamıştır (Kurt ve Uğurlu, 2007, s. 2).

Son yıllarda hızla yaygınlaşan küresel pazarlar ve uluslararası ortaklıklar, dış kaynak kullanımları, uluslararası rekabet ve buna bağlı müşterilerin değişen ve artan talepleri; kuruluşların hızla yeni ürün, hizmet, süreç ve iş yapış yöntemleri geliştirmelerini, yani inovasyon (yenilikçilik) yapmalarını gerektirmiştir. Bu dönemde, çözülmesi gereken sorunların sayıca artması ve vatandaşların beklenti ve taleplerindeki belirgin yükselişler, kamu kuruluşlarında yenilikçiliğin önünü açmış hatta kaçınılmaz kılmıştır. Böylelikle küreselleşmeye bağlı ekonomik ve toplumsal gelişmeler, iş dünyası için olduğu kadar kamu kurumları için de üstesinden gelinmesi gereken önemli güçlükleri ve yakalanması gereken fırsatları beraberinde getirmiştir (Tümoğlu, 2012, s. 45).

Bu şekilde yaşanan paradigma değişimi ile birlikte, YKY anlayışı Anglo-Sakson ülkelerde olgunlaşıp, dünya çapında büyümesiyle birçok hükümet, bu anlayışı reformlar yaparak benimsediğini kanıtlamıştır. Bu durum, modern kamu yönetimi için göz ardı edilmemesi gereken özel bir önemi de ortaya koymaktadır. Çok sayıda bilim insanı gelişmiş ülkelerde kamu kurumlarının halkın artan ihtiyaçlarını karşılamada başarılı olması için kamu sektörüne özel sektörün başarılı uygulamalarının transfer edilebileceğini düşünmektedirler (Viğoda, 2001, s. 4).

Özellikle 20. yüzyılın ikinci yarısında yaşanan gelişmeler paralelinde

işlevleri artan devlet, kamu harcamalarını bütçesinden karşılayamaz hale gelmiş, bunun yanı sıra ortaya çıkan kırtasiyecilik, verimsizlik, merkezizyetçilik ve katı hiyerarşik yapı gibi olumsuzluklar, toplumda meşruiyet krizine neden olmuştur. Bu durum, kamu yönetiminde etkin devlet arayışını, özel sektör tipi yönetim anlayışını ifade eden Yeni Kamu Yönetimi anlayışını doğurmuştur. Küreselleşme, bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler; kamu sektörünü daha fazla sorumluluk bilinciyle hareket ettirmeye, daha etkin, hızlı ve kaliteli hizmet sunumuna itmiştir (Özmen, 2012, s. 220).

Bu kapsamda birçok gelişmiş batılı ülkede kamu sektörü reformu 1980'lerde başladıktan sonra kamu kurumlarının daha etkin hale gelmesi için, piyasa tipi mekanizmalar incelenerek kamu sektöründe aynı tür birimlerin (örneğin, hastane ve okullar gibi) birbirleri ile rekabet etmesi gerektiği görüşünde (Pollitt, Thiel ve Homburg, 2007, s. 91; Lane, 2002, s. 4) anlaşmışlardır.

Böyle bir ortamda YKY, "yeni paradigma olarak geleneksel kamu yönetimine ve onun sınırlı doğasına, kültürüne ve ilkelerine meydan okuma olarak" ortaya çıkmıştır (Özer, 2005, s. 2). Anlayışın açtığı çığır, mevcut sorunlar karşısında güçsüz düşen klasik kamu yönetimi için "bir yeniden dirilme yolu" olmuştur (Arikboğa, 2007, s. 42-70). Bugün YKY'nin kamu sektörüne yeni yaklaşımları getiren bir paradigma değişikliği (Özer, 2012, s. 202) olduğu konusunda yaygın bir kamuoyu oluşmuş durumdadır. Kamu hizmet sunumunda etkililik, bu yeni anlayışın önemli değerlerinden birisi haline gelmiştir (Eroğlu, 2010, s. 7). Bu sürecin temel amacı, yeni ile ilişkili verimli, daha uyumlu ve daha etkili bir yönetim anlayışını geliştirmek için geleneksel kamu yönetimini dönüştürmek (Rosta, 2011, s. 3) olmuştur.

YKY ile gündeme gelen reformlar; genel olarak sosyal, ekonomik, siyasi, entelektüel, teknolojik (Tolofari, 2005, s. 2) boyutlarda gerçekleşmiştir. Bu süreçte, sürekli telafi edici stratejiler ile eşleşen performansa dayalı bir kültür oluşturmak için

özel kuruluşlarda kullanılan belirli performans göstergeleri (Vigoda, 2001, s. 4) kamu sektörüne aktarılmıştır. Bu şekilde YKY anlayışı, yenilikçiliğe, gelişime uyum ve uygulama programlarının performansının artırılması için tasarlanmıştır (Barzelay, 2001, s. 25). Bu süreçte ekonomik durgunluk ve mali krizler, yeni sağ düşüncesi ve değişimin ideolojik arka planı, siyasal değişimler, toplumsal değişim, bilişim teknolojilerindeki gelişmeler, yönetim danışmanları, uluslararası kuruluşlar ve bürokrasiye yöneltilen eleştiriler (Sözen, 2005, s. 38-53; Bilgiç, 2008, s. 31-36) etkili olmuştur.

2.2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Anlamı, Amacı ve İçeriği

YKY ile ilgili kavramsal çerçeveye bakıldığında çok sayıda tanımla karşı karşıya kalınmaktadır. Matei ve Antonie (2013, s. 1125)'e göre; YKY, karmaşık adaptif sistem olan kamu yönetimini, aynı zamanda kamu hizmet sunumu sürecinde yer alan alt sistemler tarafından temsil edilen tüm ekosistemi geliştirecek bir öğretilerdir. Bu doğrultuda sürekli telafi edici stratejileri ile eşleşen performans dayalı kültür oluşturmak için özel kuruluşlarda kullanılan belirli performans göstergelerinin uygulanmasını savunur (Vigoda, 2001, s.1-5). Bu yönüyle teori 2. Dünya savaşı sonrası ABD'de geliştirilen kamu tercihi, vekalet ve işlem maliyetleri gibi teorilerin senteziyle (Özer, 2012, s. 206) ortaya çıkmıştır.

YKY engelleyici kurumsal kurallara rağmen çaba birliği elde etmek için uygulanan rutin gelişmelerin bütünüdür (Barzelay, 2001, s. 26). Burada kamu yönetimi yeniliklerinin başarısı ve etkinliği, yenilik özelliklerine göre belirlenir (Pollitt, Thiel ve Homburg, 2007, s.15). Böyle ortamlarda resmi bürokrasinin kendine özgü benzersiz yararları bulunmaktadır. Ancak riskten kaçınan yöneticileri güçlendirmek yerine, risk alanlarla büyümeye odaklanmak, kaynakları israf eden yöneticiler yerine, kaynakların verimli kullanarak güven kazanan ve sonuçta verimlilik ve etkinlik sağlayarak YKY hedeflerine ulaşmaya çalışan yöneticilerle. (Fatemi ve Behmanesh, 2012, s.42-49) bu yolda yürümek büyük önem taşımaktadır.

Literatürde YKY'nin temel amaçları olarak;

başarmaya odaklanmış aktif, takdir haklarını kullanabilen kişilerce örgütlerin yönetilmesi, belirgin performans standartlarının yakalanması, yetki devrine gidilmesi, birimlerin ayrıştırılması ve yeniden düzenlenmesi, çıktı kontrolüne vurgu yapılması, artan rekabet ortamına uyum sağlanması, sözleşmecilik yöntemlerinden en üst seviyede yararlanılması, müşteri odaklı ve uyumlu hizmet anlayışı ve özel sektör tekniklerinden yararlanılarak etkinlik ve verimlilik arayışlarında optimum seviyelerin yakalanması (Özer, 2005, s. 3)

hususlarında görüş birliği vardır. Bu şekilde kamu hizmetlerinin yönetimi artık özel ile kıyaslanmalı, özel sektör yapısı kamu sektörüne entegre edilerek, kamu kuruluşlarının temel amaçları; performansı arttırmak, yöneticilerin hesap verebilir olmasını sağlamak, performans ölçütlerini çok iyi kavramış ve kullanıyor olmak (Tolofari, 2005, s. 14) olmalıdır.

Bilim insanlarının çoğu bugün gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde özel sektörün başarılı uygulamalarının kamu sektörüne transfer olduğunu savunmaktadır (Vigoda, 2001, s. 4). Gelişmekte olan ülkeler arasında olan Türkiye'de 10. Kalkınma Planı'nda (2014-2018); "bilgi ve iletişim teknolojilerinin getirdiği fırsatları azami ölçüde kullanan; karar alma ve uygulama süreçlerinde esnek, katılımcı, şeffaf ve yeterli kurumsal kapasiteye sahip bir kamu yönetimi ve güçlü bir sivil toplumun varlığı önceliklidir (132. madde)" denilerek YKY anlayışının benimsendiği vurgulanmıştır. Planda "bu dönemde E-Devlet uygulama ve hizmetleriyle kamu kesiminde etkinlik ve verimlilik artışı sağlanmış; şeffaf, hesap verebilir ve katılımcı bir kamu yönetimi oluşturulması sürecinde ilerleme kaydedilmiştir" denilerek, YKY uygulamalarında gelişmiş ülkeler seviyesine gelinmesinin hedeflendiğine vurgu yapılmıştır. Bu kararlılık 11. Kalkınma Planı döneminde (2019-2023) de sürdürülmektedir.

Özellikle gelişmekte olan ülkelerde reformcuların YKY anlayışını benimsemelerinin temel sebebi olarak; kamu sektörünün yetersizliğinden kaynaklanan tekel, yüksek işlem maliyetleri ve bilgi/tecrübe eksiklikleri (Kettl, 2000, s.34) belirtilebilir. Reformcuların asıl olarak gerçekleştirmek istedikleri; maliyetleri azaltmak, pazar yerine göre rekabetin oluşması için uygun piyasa ortamının oluşturulmasını sağlamak, performansı arttırmak ve hükümetin boyutunu küçültmektir. Küçük ama etkin, "kürek çeken değil dümen tutan devlet" (Osborne ve Gaebler, 1992) felsefesinin gerekliliklerini tam anlamıyla yerine getirmek istemektedirler.

Esasında YKY, kamu sektörünün nasıl yönetileceğinin en son paradigma değişimi teorisidir (Lane, 2002, s. 3). Anlayışın öngördüğü perspektif ve bakış açılarının, hükümetler tarafından hızlı bir şekilde benimsenerek kamu sektörünü etkin ve verimli çalıştırmanın nasıl olacağı üzerinde durulması, yaşanan değişimlerin en belirgin işaretidir. Bu süreçte yeni anlayış rasyonel planlama modelinin reddi ile başlamış ve kamu tarafından mal ve hizmet sunumuna bürokrasi dışında alternatif yol ve kanallar arama çabasının ortaya koymuştur (Gökçe ve Turan, 2007, s. 11).

YKY anlayışının benimsendiği ülkelerde kamu çalışanlarının ve kamu harcamalarının azaltılması, özelleştirme ve hükümet hizmetlerinin ve işlevlerinin yerleştirilmesi, dolayısıyla devletin küçültülerek daha etkin bir yapıya getirilmesi, idari reformlar adı altında hayata geçirilmiştir. Bu süreçte kamu, hizmet üretmekten çok mal ve hizmet alıcısı veya kamu hizmetinin sunulmasını kontrol edici ve düzenleyici rol üstlenmiştir. Kontrol üzerinde odaklanan geleneksel bürokratik yapılanma yerine işletmecilik mantığına dayanan, özel sektörleşmiş kamu yönetimi sistemine doğru dönüşüm gerçekleştirilmiş, kamu kurumu

verimliliğini artırmak için alternatif hizmet sunma yöntemleri geliştirilmiş, kamu yöneticileri hesap verebilirlik ve yüksek performans üzerinde odaklanmış, bürokratik örgütler yeniden yapılandırılmış, örgüt misyonları yeniden tanımlanmış, karar vermede yetki devrine gidilmiş, verimliliği artırmak amacıyla performans standartları belirlenmiş (Genç, 2010, s. 2) ve tüm bunların gerçek anlamda uygulanabilmesi için kamu politikaları tedbirleri alınmıştır.

Esasında her ülkenin kendi öznel koşulları gereği reform çabalarının farklılıklar taşıdığı veya taşıması gerektiği bilinen bir gerçektir (Yılmaz, 2001, s. 5). Bu nedenle YKY döneminde süreci yöneten aktörlerin, kararlı, iradeli ve özgüvenli olması için büyük bir kültürel değişime de ihtiyaç duyulmaktadır (Christensen ve Lægreid, 2007, s. 243).

20. yüzyıl kamu yönetimi, kamu kurumlarının büyüdüğü, toplum üzerindeki etkisini arttırdığı, kamu hizmeti ve kamu yarar kavramlarının hüküm sürdüğü, ulus devletın egemenliğinin hakim olduğu bir yüzyıl iken 21. yüzyıl ise kamu yönetiminin sorgulandığı, yapı ve uygulama bakımından geleneksel yönetim anlayışının yerine daha çok özel sektörde benimsenen yönetim tekniklerinin ve anlayışlarının uygulamaya konulduğu, etkinlik ve verimlilik, performans denetimi, hesap verebilirlik, vatandaş katılımı gibi boyutlara odaklanan YKY anlayışının benimsendiği bir yüzyıl oluşmuştur (Kurt ve Uğurlu, 2007, s. 24).

Bu dönemde ilgili tüm aktörlerce “kamu sektörü küçültülse dahi hangi hallerde kamu sektörünün daha iyi yönetilebileceğine cevap aranmış, böylece küçülmüş kamu sektöründen kaynaklanan verimli yönetimin nasıl gerçekleştirileceği sorunu üzerinde yoğunlaşmıştır” (Özer, 2012, s. 201). Sonuçta kamu yönetimi reformunun bir kere yapılıp sonuçlandırılacak bir süreç olmadığı (Yılmaz, 2001, s. 97) herkes tarafından anlaşılmıştır. Kamuoyunca artık fiyat tabanlı, bürokratik olmayan, piyasa orijinli ve müşteri tercihli kamu hizmetlerinden oluşan yapı, kurulması gereken ideal sistem olarak değerlendirilmekte, kamu hizmetleri koşullarının, müşterilerin umduğu verimlilik kriterine uygun olarak etkin yapılarla ve becerikli yöneticilerce sunulması, kamu yönetimine yaklaşımlarda, yeni bir tema olarak ortaya çıkmaktadır (Özer, 2005, s. 1). YKY, halkın kamu otoritelerini etkileme çabalarını yaygınlaştırmaya yardım etmekte ve müşteri odaklılık ve piyasa mekanizması aracılığı ile kamudaki karar verme sürecine katılmalarının önünü açmaktadır (Özer, 2005, s. 23). Bu durum örgütsel karar alma süreçlerine de yansımakta ve böylelikle kamu kurumlarında üstlerin astlarına karar alıp uygulama hususunda yetki verebileceği ve astların güçlendirildiği yeni bir katılımcı zihniyet oluşmaktadır (Özmen, 2012, s. 217).

2.3. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışına Yönelik Eleştiriler

Genel olarak YKY ile ilgili eleştirilerde bu yeni anlayışın oldukça karışık bir değişim yapısına sahip olduğu belirtilmektedir. Çünkü “bir dişli diğer dişlilerin de dönmesine” neden olmaktadır (Özer, 2005, s. 10). Bu doğrultuda yeni yönetim düşüncesinin bakış açısının aksine gerçek yaşamda bireylerin rasyonel hareket edemeyecekleri, tüm bürokratların kendi çıkarlarını artırmaya çalışmayacakları belirtilmektedir (Oltulu, 2009, s. 53). Burada “yeni kavramı da sadece meşruluk kazandırma gerekçesi ile kullanılmış oysa YKY’nin getirdiği her şey daha önce de dile getirilmiştir” şeklinde eleştirilmektedir (Veysel, 2001, s. 210-217). Buna karşılık Thompson (1997, s. 13)’a göre YKY uluslararası yeni bir değişim hareketidir ve küreselleşme sayesinde etkisi tüm dünyaya hızla yayılmaktadır.

Esasında YKY ’nin yeni sağ ile olan bağlantısı bir gerçektir. Ancak YKY ’nin, yeni sağ ideolojisinin bir parçası olarak kabul edilmesi mümkün değildir. Çünkü sadece muhafazakâr hükümetler tarafından değil, sosyal demokratlar ve işçi partili hükümetler tarafından da benimsenmiştir (Kurt ve Uğurlu, 2007, s. 9). Bu nedenle YKY anlayışının yeni sağ ideoloji ile ilişkili olması eleştirilmiştir. Ayrıca YKY; demokratik değerlerle bağdaşmadığı noktasında ve karşıtlarına göre profesyonel yöneticiliği benimsediği için yönetilenlerin yönetime katılmaları ve yönetimi denetlemelerinin sorunlu bir hal aldığı hususlarında eleştirilmiştir. YKY anlayışı, “piyasa kurallarının egemenliği, vatandaşlığın yerini müşteri kimliğinin alması sonucu eşitlik, adalet, tarafsızlık, vatandaşlık hakları, kamusal çıkar, kamusal ahlak gibi kamu sektörünün olmazsa olmaz değerlerini zedelediği” yönünde de eleştirilmiştir. YKY ile siyasal sistemin halka hesap vermek yerine bir avuç yeni hâkim güce hesap verdiği, hızlı özelleştirme politikaları sonucu topluma ait olan kamusal servetin uluslararası şirketlere ya da ulusal büyük şirketlere aktarıldığı (Ömürgönülşen, 2003, s. 3-43) yönünde eleştiriler de yapılmıştır. YKY anlayışına yönelik literatürde en çok gündemde yer alan eleştiriler de şu şekilde özetlenebilir (Özer, 2005, s. 26):

Ekonomik bakış açısı: Birçok örnek ekonomik bakış açısının sosyal bilimlere dolayısıyla da yönetimi eksik bıraktığını göstermektedir. Bu eleştiri ekonominin ve kapitalist sistemin varlığından beri devam etmektedir. Ekonomik sistem ve özel sektör için ekonominin geçerliliği bulunmaktadır. Ancak yönetim gündeme geldiğinde bu açıdan sorunlu bir alan ortaya çıkmaktadır. Kamu kuruluşlarının sundukları hizmetler diğer tüketicilere dönük hizmetlere göre daha sınırlayıcı bir yapıya sahiptir. Çünkü kamu sektöründe tüketici-tedarikçi ilişkileri normal piyasalara göre oldukça karmaşıktır. Ayrıca kamu hizmeti tüketicileri asla tüketici olarak görülmemelidir.

Özel sektör yönetim anlayışı: Kamu hizmeti sunan kuruluşlar için belirgin, açık ve sınırlı amaçlar, istikrarlı ve kesin öncelikler çok nadir rastlanılan unsurlar olarak değerlendirilmektedir. Kamu sektöründe amaçları belirlemek ve sonuçlarını görmek oldukça zordur. Bu durum özel sektör ile kamu sektörü arasındaki en önemli farklardan biri olarak kabul edilmektedir.

Politikleşme: Günümüzde siyasal liderler çalışacakları yöneticileri daha titizlikle seçmektedirler. Adaylardan kendi siyasal amaçlarına sempati duymaları öncelikli olarak istenmektedir.

Sorumluluğu azaltmak: YKY düşüncesi sorumluluk sistemi ile uyum sağlamaktadır. Ancak bu hususta bazı sorunlar da bulunmaktadır. Birçok durumda kamu yönetimi ile kamu sorumluluğu arasında çatışma çıkabilmektedir. Eğer kamu görevlisinin yönetsel sorumluluğu olursa, siyasetçi de sorumlu siyasetçi olmalıdır. Ancak bu durumda vatandaşın kamu görevlisinden nasıl hesap soracağı gündeme gelmektedir.

Yapılan bu tüm eleştirilere rağmen; geleneksel kamu yönetimine farklı bir akım getirerek gelişmiş ülkelerde uygulamaya konulmuş, gelişmekte olan ülkelerde de benimsenerek uygulamaya konulmaya çalışılmaktadır.

3. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI VE YÖNETİŞİM

Genel itibarıyla yönetilebilirlik, karşılıklı ve beraber yönetim anlamına gelen yönetişim kavramı, yukardan aşağı tek yanlı bir yönetim tarzı yerine hep birlikte yönetmeyi öngören bir sistemi önermektedir. Yönetim ve yönetişim kavramları arasındaki tarihsel sürece dayalı genel bir karşılaştırma yapılacak olursa; 21. yüzyılın yönetişim anlayışının; 20. yüzyılın yönetim anlayışını oldukça kapsamlı bir değişime uğrattığı, merkeziyetçilik yerine, yerelliği, üniter yapı yerine federalizmi, katı bürokrasi yerine katılımı, kapalılık yerine açıklığı, hiyerarşi yerine hesap verebilirliği ve sorumluluğu getirerek, adeta yönetsel bir devrimin altına imzasını attığı söylenebilir (Özer, 2006, s. 59). Bu durum örgüt yönetimine doğrudan yansımakta ve yönetimden farklı olarak, hiyerarşik ilişki yerine heterarşik ilişki öne çıkarılmaktadır (Özer, 2012, s. 363). Böylelikle ast üst ilişkilerini öngören dikeylik yerini yataylığa bırakmaktadır.

Yeni kamu yönetiminin hâkim paradigmaya dönüştüğü günümüzde yönetim, sadece hükümete ve bürokratik uzmanlara bırakılacak bir iş olarak görülmemektedir (Kahraman, 2009, s.16). Bu süreçte yeni bir ilişki biçimi olarak gündeme gelen yönetişim, kamu-özel, devlet-devlet dışı, ulusal-uluslararası aktörler tarafından gerçekleştirilen bir işlev olarak tanımlanmakta ve bunlar arasındaki yeni etkileşimsel ilişkilerin gelişimini kavramsallaştırmada kullanılmaktadır.

Bunun anlamı, yönetimin sadece devlet tarafından yürütülen bir süreç olmadığı, bu sürece özel sektör ve sivil toplumun dahil edilmesi gerektiğidir. Karar verme iradesine devletin yanı sıra özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarının katılımını öneren yönetişim, bunun gerçekleşmesi için yeni bir yönetim tarzının gerekliliğini ortaya koymaktadır (Eryılmaz, 2000, s. 28). Yönetişimin sınırlarının belirlenmesinde “kürek çekmek değil dümen tutmak felsefesi” de oldukça etkili kabul edilmektedir.

Yönetişim kavramı bu süreçte kamu yönetimindeki yeni yönetim yapılarını, değişen yönetim düzenini ve toplumun yönetimindeki farklı yöntemleri ortaya koymaya çalışmaktadır. Geleneksel anlayış sadece tek bir merkezi iktidar odağının var olduğunu ima eder. Gerçekte ise yerel, bölgesel, ulusal, uluslar üstü olmak üzere pek çok iktidar odağına vurgu yapar (Tümoğlu, 2012, s. 35). Klasik devlette güç ve yetki devletin kendisinde toplanırken yönetişim kavramı ile bu güç farklı aktörlere dağıtmaya başlanmıştır. Yine şeffaflık sayesinde yasalara uygunluk denetiminin sağlanması, hukukun üstünlüğünün korunması güvence altına alınmaktadır. Yönetişimde hedef aktif katılım sürecidir. Amaç devletin vatandaşa daha yakın hale gelip politikalarının meşruiyetini sağlamasıdır.

Yönetişim anlayışının tüm dünyada yaygınlaşması sonucu yönetim anlayışı sadece yönetilenlere ait bir alan olmaktan çıkıp; kamu örgütü çalışanları, yöneticileri ve kamu hizmeti ile ilgisi olan kişi ve gruplar arasında paylaşılması gereken bir güç ve yetki alanı olarak algılanmaya başlanmıştır (Çolak, 2012, s. 25). Ancak bu süreçte müzakereci yönetimin, iyi kurgulanmış ve kurumsallaştırılmış bir yönetişim (Coats, 2006, s.31) anlayışına bağlı olduğu da unutulmamalıdır.

Yeni kamu yönetimi anlayışında, devleti merkezde tutarak kapalı bir yapı içerisinde siyasal politika belirleme süreci olarak tanımlanan yönetimden farklı olarak, katılımıcılığı ön planda tutan ve oluşturulan sosyal politikalarda tüm ilgililerin görüş beyan edip, katkı sağlayabildiği bir yapıyı ifade eden yönetişim kavramı öne çıkmıştır. 1970'lerin sonlarında gelen kamu yönetimi reformları sadece sosyal hizmetler ve devlet harcamalarında devrimci bir değişime neden olmayıp, aynı zamanda YKY anlayışı içinde katılmalı yönetim odağında yönetişimi gündeme getirmiştir (Tolofari, 2005, s. 1). YKY anlayışı ile klasik kamu yönetimi anlayışını birbirinden ayıran temel unsurlardan birisi, yeni anlayışta örgüt dışındaki insanların da hesaba katılmasıdır (Çolak, 2012, s. 17). Bu da yönetişimin varlığını işaret etmekte ve YKY ile içiçeliğini vurgulamaktadır.

Eryılmaz (2002, s. 29)'a göre; yönetişim, bir anlamda YKY anlayışının gelişmekte olan ülkelere göre yeniden düzenlenmiş şeklidir. Toplumun imkanlarının üst seviyede değerlendirilmesi ve ortak çıkarlarının korunması; farklı öznelerin, akılların ve bilgilerin hukuk düzeni ve demokrasi içinde, birbirleriyle etkileşimine ve oluşturacakları sinerjiye dönüşmesi yönetişim ile mümkün olacaktır.

Kamu sektöründe yönetsel ve mali etkinliğinin artırılması ve seçilmiş/atanmış kamu görevlilerinin daha etkili olarak kamu hizmetleri sunmalarının sağlanması için YKY anlayışının vatandaşlarda farkındalık oluşturması için yoğun çaba harcanmıştır

(Vigoda, 2001, s. 3). Hatta bu süreci canlı tutmak için vatandaşlık ve müzakereci yönetim kavramları söz konusu alanın “olmazsa olmaz” (Coats, 2006, s. 6) koşulu kabul edilmiştir.

Uygulamada kamu yönetiminde yönetim uygulamaları YKY anlayışı çerçevesinde şekillenmektedir. Gerek YKY’de gerekse bunun bir unsuru olan yönetişimde, örgütler için ağsal ilişkilerin önemi de oldukça fazladır. Gerek YKY gerekse yönetim, iyi toplum-iyi yönetim kurma amacındadır. Her iki anlayışta da sorumluluğa önem verilmektedir. Yönetimlerin toplumdan uzak olduğu, yönetim birimlerinin çok verimsiz çalıştığı öngörülmekte ve bunların çözümüne yönelik öneriler getirilmektedir. Her iki anlayış da etkinlik için rekabetin şart olduğunu öngörmektedir. Sonuç odaklı olarak girdilerden çok çıktılarının denetimiyle ilgilenmektedir. Ayrıca her iki yaklaşım da devletin işi yapmaktan çok koordine ve denetleme anlayışından bahsedilmektedir.

İki anlayış arasında söz konusu bu benzerliklerin yanında bazı temel farklılıklar da bulunmaktadır.

Yönetişim demokratik yapılanmada merkez unsurlardan biri olarak görülmektedir. Yönetişimde kamusal politikalar nasıl oluşturuluyor ve yürütülüyor sorularına cevap aranırken, YKY’de verimlilik ve müşteri tatmini ne durumda? müşterilerin istediği kamusal mallar en düşük girdiyle nasıl üretilecek? gibi soruların cevabı aranmaktadır. Yönetişim, kamu sektörü kaynaklarını, siyasal denetimin ve yönetimin hareket kapasitesini artıran stratejiler geliştirilmesine bağlı olarak korumakla ilgilenmektedir. YKY ise kamu sektörünün dönüşümüyle ilgilidir. Yönetişim yönetimle toplum arasındaki ilişkileri tanımlayan bir süreç olarak düşünülürken, YKY ise nasıl olmalı? sorusuna cevap arayan tamamen bir düşünce şekli olarak görülmektedir. Yönetişim kamu hizmetiyle kamu görevlileri arasındaki açık sorumluluk ilişkilerini görmek istemektedir. YKY ise klasik kamu yönetimi yerine kamu yönetimi için modeller aramakta ve kamu sektörü üzerinde odaklanmaktadır. YKY reform sürecinde örgütler arası bir program iken yönetim bir perspektif olarak dikkat çekmektedir. Gelişmiş ülkelerde yönetişimin ortaya çıkışı kamusal çıkarla ilgili alternatif modellere yönelik olmuştur. Bundan dolayı yönetişimin politik bir teori olduğu söylenmektedir. YKY ise daha çok örgütsel bir teori olarak kabul görmektedir (Özer, 2006, s. 86).

Ancak bu farklılıklara rağmen her iki yaklaşım da paylaştıkları ortak paydalar nedeniyle 21. yüzyıl yönetim düşüncesinin en önemli yaklaşımları olarak kabul görmektedirler.

4. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI VE YERELLEŞME

Son yıllarda YKY anlayışıyla beraber katılımçılık, özerklik, çoğulculuk ve âdem-i merkeziyetçilik yeni yüzyılın devlet anlayışına damgasını vurmakta, bu kavramların topluca anlatımı olan ‘yerelleşme’, hemen hemen tüm dünyada üzerinde durulan ve kabul gören bir kavram olarak gündeme gelmektedir. Esasında yerelleşme kamusal kaynakların yerel düzeydeki kamu yönetimi birimlerine büyük ölçüde devredilmesi ve bu şekilde yerel otoritelerin güçlendirilmesi esas ve usullerine dayanmaktadır.

YKY anlayışı kendi gelişimine paralel olarak yerinden yönetim kavramının kapsamının da gelişmesine yol açmıştır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı yerinden yönetim kavramının kapsamını, coğrafi yerinden yönetim kuruluşları, hizmet kuruluşları ve meslek örgütleri ile sınırlı tutmaktadır. YKY anlayışı ise sivil toplum örgütlerini, gönüllü girişimleri, yurttaş hareketlerini, platformları ve topluluk benzeri yapılanmaları da yerinden yönetim kavramı içine alarak, evrensel değerlerin yanı sıra yerel değerlerin de korunup geliştirilmesi düşüncesini benimsemiştir. Bu durum ise, yerel halkın, yerel yönetimlerin ve kentlerin önemini sürekli artırmaktadır (Kuyaksil, 2012, s. 4).

Görüldüğü gibi YKY anlayışı ile yerinden yönetim kavramının kapsamının genişlemesiyle birlikte, alternatif katılım mekanizmaları da gelişmiştir. Bu nedenle yeni anlayış, bireyleri halk ve müşteri olmanın da ötesinde ‘paydaş’ (yönetim ortağı) olarak görmektedir. Kamu yönetimi ile ilgili olarak yerel yönetimlerin güçlendirilmesi amacıyla merkezi yönetimin reformu ve yetkilerin yerel yönetimlere devri ve yeterli maddi kaynağın sağlanması istenmektedir (Metli ve Kuyaksil, 2013, s. 2).

Bilindiği gibi merkezileşmedeki gelişim, daha önce kurullara ve/veya kurumların kendilerine ait olan yetkilerin, bunlardan alınarak, yukarıya yani odak noktasına çekilmesi şeklinde olmuştur (Güran, 2012, s. 203). Hem özel kesim hem de kamu kesimi örgütlenmesi özellikle yönetsel açıdan tek merkezli ve güç yoğunlaşmalı olarak tanımlanırsa, katılımcı demokrasinin önüne önemli bir problem getirilmiş olur (Üstüner ve Keyman, 2012, s. 332). Bu nedenle özellikle merkezi yönetim anlayışının sert olduğu ülkelerde yerelleşme süreci çok sancılı geçmektedir.

YKY reformları kapsamında yerelleşme hem yukarıdan aşağıya ve hem de merkezden taşraya doğru yetki dağıtmak ve böylece katı bir merkeziyetçi yönetimden uzaklaşmak şeklinde gerçekleşmektedir. Buna karşılık kurum ve kuruluş yönetimlerini daha zorlayıcı performans taahhütleriyle; sayıca daha az fakat daha etkili kontrollerle ve daha net ve sıkı hesap verme yükümlülüğüyle bağlamak söz konusu olmaktadır.

Son çeyrek yüzyılda kamu yönetimi anlayışındaki yerelleşme odaklı değişim; kamu sektörünün küçültülmesi, bu yeteri kadar yapılamıyorsa kamu sektörünün olabildiğince özel sektör gibi iş görmesi yönünde gerçekleşmektedir (Pehlivan ve Gerekan, 2009, s. 8). Ancak kamu ve özel sektör arasındaki ayrımın dünyanın çoğu ülkesinde iyi bir şekilde kurumsallaştırılmaması

olması bu süreci sekteye uğratmıştır. Bu noktada YKY anlayışının kamu sektörüne bakış açısının en somut yönü, hükümetlerin hızlı değişimleri yakalamak için sektörü nasıl etkin bir yapıya dönüştürebilecekleri hususunda kafa yormaları olmuştur (Lane, 2002, s. 3). Bu ise ancak yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ile başarılabilir.

4.1. İdari Yerelleşme

YKY'nin yaygınlaşmasıyla beraber yerelleşme doğrultusunda “merkezi yönetimlerinin bir kısım yetkilerini yerel yönetimlere ve özerk kuruluşlara devretmesi ve özellikle yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetiminin azaltılması önerilmektedir” (Özer, 2005, s. 33). Bu süreç, bölgesel ve yerel yönetimlere yönelik kamu politikaları ile idarenin farklı düzeylerde (yerel, bölgesel, ulusal) birbirleri arasındaki işbirliğini öngörmektedir. Bu süreçte kamu sektöründe küçülme, birimlere ayırma ve yerelleşmenin sağlanması (Fatemi ve Behmanesh, 2012, s. 42-49) önemli reform alanları kabul edilmektedir.

Bu süreçte idari bakımdan yerinden yönetim kuruluşları kişilerin devlete karşı olan saygısını güçlü tutmakta ve bu sayede de hükümetlerin vatandaşlara karşı sorumlulukları azalabilmektedir. Yurttaşlar yerel idarelerde, belediyelerde, il özel idarelerinde kendileri karar alıp uygulayınca, zararlı olsa dahi merkezi idareyi tenkit etmeyi kendilerine hak görmez. Sorumluluk doğrudan doğruya kendisine yönelir. İdari bakımdan yerinden yönetim, barışın da en büyük güvencesidir. “Dünya barışı fikrinin yerinden yönetim esaslarının en çok kök saldığı ülkelerde yerleşmiş olduğu bugün yaygın kabul gören bir gerçektir. Bu uygulamanın başka bir faydası da yurttaşlar arasında müşterek yararlar ve çıkarlar bulunduğu hissini kuvvetlendirmesidir” (Kuyaksil, 2012, s. 5).

Burada idari yerelleşme ile yerel müşterek nitelikteki kamu hizmetlerinin devlet tüzel kişiliğinin dışında tüzel kişiliğe sahip, yönetim birimleri tarafından yürütülmesi söz konusu olmaktadır. Bu doğrultuda merkezden yönetimin sakıncalarını ortadan kaldırmak için merkezi yönetimin taşra yönetiminde “yetki genişliği”, yerel yönetimlerde de özerkliği içinde barındıran “yerinden yönetim ilkesi” esas alınmıştır (Aktalay, 2010, s. 103). Türkiye’de 1982 Anayasası’nda “İllerin idaresi yetki genişliği esasına dayanır” ve “Mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenir” hükümleri yer almaktadır.

Bilindiği gibi idari yönden yerinden yönetimler, hizmet yönünden yönetimi de içinde barındırır. Yerinden yönetimin belli bir yöre itibarıyla uygulanmasına yerel yerinden yönetim denir. Yerinden yönetimin en yaygın örneği ise, mahalli idareler veya yerel yönetimlerdir (Fındıklı, 2009, s. 59). Yerel yönetimler yapılacak işleri, bazı kamu hizmetlerinin merkezden ayrı özerk teşekküller eliyle bağımsız bir şekilde yürütmesini sağlayabilir. Bu ideal duruma ulaşabilmek için daha etkin, daha verimli işleyen bir yapının tesisi amacıyla kamu yönetiminin örgüt yapıları yerelleştirilmeli, daha küçük ve daha etkin bir devlet için kamu yönetiminin örgütsel yapısının küçültülmesi amacıyla çalışmalar yapılmalıdır (Kahraman, 2009, s. 33-35). YKY anlayışını benimseyen tüm gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde, bu eğilim bariz bir şekilde görülmektedir.

4.2. Ekonomik Yerelleşme

YKY anlayışı kapsamında yerel yönetimler konusunda halkın yönetsel kararlara etkin bir şekilde katılımının sağlanması ve mali kaynaklarının güçlendirilmesi (DPT, 2000, s. 111) önemli esaslardan biri olarak görülmektedir. Söz konusu bu aşamada “karar verme süreçlerinde yerelleşme, yönetsel hiyerarşiyi azaltma, bürokratik performans geliştirme, bütçe sürecini daha elverişli duruma getirme, daha iyi kamu hizmetini daha az maliyetle sağlama, yani kürek çekme değil dümen tutma felsefesini benimseme, temel stratejiler olacaktır” (Özer, 2005, s. 37).

YKY anlayışı tarafından benimsenen maliyet azaltma ve akıllı kaynak oluşturma düşünceleri; yerel kalkınma politikaları için verimliliği ve etkinliği performans kriterleri boyutunda kullanan stratejilerini (Matei ve Antonie, 2013, s. 2) gündeme getirmiştir. Bilindiği gibi merkezden yönetim; millî kamu hizmetlerin tümünün merkez teşkilatı tarafından planlandığı ve yürütüldüğü, ilgili harcamaların merkezden yapıldığı ve gelirlerin merkeze aktarıldığı sistemi ifade etmektedir. Yerel müşterek hizmet alanlarında görevlendirilen ve sorumluluk yüklenen yerel yönetimler, sahip oldukları sorumlulukları yerine getirmek için maddi olarak sürekli merkezi yönetimin yapacağı yardımlara muhtaç ve yeterli öz kaynak elde imkânından yoksun kalırsa merkez karşısında özerkliklerinden bahsedilemez (Aktalay, 2010, s. 19).

Burada yerel özerklik; yerel yönetimlerin, kendi görev alanları içinde yetkilerini, merkezi ya da bölgesel yönetimlerin ya da onların ajanlarının herhangi bir müdahalesi olmaksızın kullanabilmeleri ve bu amaçla serbestçe karar alıp uygulayabilmelerini gerektirir. Bu yönüyle özerklik, demokratik yerel yönetim kurumunun temel özelliklerinden biridir. Gerçek anlamda özerk olan bir yerel yönetimin ne gibi özellikler taşıması gerektiği, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’nda (Kuyaksil, 2012, s. 5) belirtilmektedir. YKY anlayışında söz konusu bu kapsamda ekonomik yerelleşmenin de sağlanması, yerel yönetimlere hizmetlerini etkin bir şekilde sunabilecekleri gelir imkanları tanınması açısından büyük önem taşımaktadır.

5. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI VE KAMU HİZMETİ ANLAYIŞINDA DEĞİŞİM

Kaliteli hizmet sunumunda, bir yandan bilgi teknolojilerindeki gelişmelerin, diğer yandan da vatandaşların kaliteli hizmet taleplerinin etkisi büyüktür. Kamu hizmetlerinde kalitenin artırılmasıyla ülke kalkınmasına hız kazandırmak ve vatandaşların refah düzeyini artırmak mümkün olmaktadır. Böylece, kamunun sahip olduğu kaynakları en etkili ve verimli şekilde kullanması da (DPT, 2001, s.112) kolaylıkla sağlanabilecektir. Bu doğrultuda çalışmanın odağında yer alan YKY anlayışının en önemli vurgularından birisi de piyasalaşmadır. Burada piyasalaşma, kamu hizmetlerinin üretilmesinde ve sunumunda piyasa mekanizmalarını kullanmayı ifade etmektedir (Gökçe ve Turan, 2007, s. 12).

YKY ile birlikte gündeme gelen kamu hizmetlerinin sunumunda piyasa mekanizmalarından yararlanılması tezi, beraberinde kamu hizmeti anlayışında değişimi ve dönüşümü gündeme getirmektedir. Bu nedenle sadece Türkiye’de değil tüm dünyada kamu sektörü reformlarıyla ilgili çalışmalar yapıldığında, sürekli olarak kamu hizmetinin ayırt edici özelliklerine, bir zorunluluk olarak vurgu yapıldığı görülmektedir (Özer, 2005, s. 5).

Aslında yapılacak yeni kamu yönetimi reformu tüm bunların yanında, kamu yönetiminin etkinleştirilmesi amacına dönük olarak kurumsal yapılanmaların ve süreçlerin sistematik olarak yeniden dizayn edilmesini içermektedir. Yapılan reform çalışmalarında, bir yandan kamu yönetimi anlayışı değiştirilirken, diğer yandan devletin toplumsal ve ekonomik hayattaki rolü ve devlet/vatandaş ilişkileri yeniden tanımlanmaktadır.

Bu süreçte niceliksel olarak az, ama etkililik olarak belki de eskisinden daha güçlü yönetsel yapılar (Üstüner, 2012, s. 398), etkin ve bağımsız birimler oluşturmada, böylelikle kurumsal etkililiği artırmaya ve istenen verimliliğe ulaşmaya çalışılmaktadır. Bu şekilde ülke genelinde kamu hizmeti sunumunda kalitenin esas alınması ve bu amaçla standartların geliştirilmesi mümkün olacak ve böylelikle yönetim-yönetilen bütünlüğünün önü açılacaktır (Özer, 2005, s. 41). Bunun için daha düşük maliyet ve daha iyi standartlara ulaşarak kamu sektöründe daha fazla rekabetin sağlanması gerekmekte, etkin bir hesap verme ve sorumluluk mekanizmasına ihtiyaç bulunmaktadır (Fatemi ve Behmanesh, 2012, s. 42-49). Ayrıca, özel sektör kuruluşları ile işbirliği, kamu-özel ortaklıkları, kamu sektörünün dış kaynak kullanımı gibi uygulamalar yaygınlık kazanmalıdır. Bu amaçla üst düzey yöneticilere daha fazla esneklik tanınmalıdır (Pollitt, Thiel ve Homburg, 2007, s. 91).

YKY anlayışı çerçevesinde, kamusal harcamaların azaltılması ve kamu hizmetlerinin kalite standartlarının yükseltilmesi, piyasa/pazar koordinasyonu ve rekabetin güçlendirilmesi ile elde edilebilir (Rosta, 2011, s. 4). Bunu yaparken kamu hizmeti anlayışında değişimin ve dönüşümün yaşanması kaçınılmaz olacaktır.

5.1. Kamu Hizmetinde Müşteri Odaklı Değişim

Yeni Kamu Yönetimi anlayışının gündeme getirdiği paradigma değişiminin temel vurgularından birisi de hizmetten yararlananlara karşı hizmet sunucuların sorumluluklarındaki artış ve müşteri odaklılıktır (Gökçe ve Turan, 2007, s. 14). Genel olarak; kamu hizmeti, toplumun ortak ihtiyaçlarını karşılamak ve toplumsal yaşamı düzenlemek ve toplumu yönetmek üzere yetki verilen kamu otoriteleri tarafından yürütülen görevler olarak tanımlanmaktadır (DPT, 2000, s. 146). Bu süreçte gündeme gelen müşteri kavramı kamu hizmetlerinden yararlananları betimlemektedir. YKY anlayışı gereği hizmetlerden yararlananlar müşteri olarak hizmet bedellerini ödemek durumundadırlar. Ancak gerekli bedeli ödeyemeyen vatandaşlar da bu hizmetlerden sosyal devlet ilkesi gereğince yararlandırılmalıdır (Tarhan ve Ezici, 2011, s. 6). Bu durum kamu hizmeti sunum sürecinde müşteri hassasiyetiyle yaklaşılan vatandaş betimlemesini gündeme getirmektedir.

Ekonomik, teknolojik, sosyolojik ve kültürel değişimlerin hızla yaşandığı günümüzde kamu yönetimi ve vatandaş arasındaki ilişkiler de hızla değişmektedir. Bu değişim, kamu yönetimi ve vatandaş arasındaki ilişkilerin artmasına, vatandaşların kamu yönetiminden beklentilerinin değişmesine, yönetim ve vatandaşın sorumluluk alması gibi kavramların sık sık kullanılmaya başlanmasına neden olmuştur. Günümüzde vatandaşlar, bazı durumlarda yönetimin müşterileri olarak algılanmaktadır (Kahraman, 2009, s. 23). Müşteri odaklı yönetim anlayışı bireylerin fiziki bakımdan ve bilgi bakımından kamu örgütlerine kolay ve rahat bir şekilde ulaşabilmelerini, karar verme sürecinde yer almalarını, şikâyet ve isteklerinin dikkate alınmasını gerektirmektedir (Al, 2002, s. 47).

Söz konusu bu süreçlerde vatandaşların memnuniyet göstergelerini ve halka verilen hizmetlerin kalitesini artırmak için, girdi üzerinde tüm kamu kuruluşlarının programlarında değişiklik yapılması gerekmektedir. Kamu hizmeti veren tüm birimlerinde (yerel yönetimler dâhil) tüm hizmetleri tanımlamak ve kalite değerlendirmesi (örneğin, erişilebilirlik gibi) için ayrıntılı kriterler ve nitel göstergeler (örneğin müşteri memnuniyeti endeksleri) hazırlayarak sorunun çözülmesi için bir sistem oluşturmak gerekmektedir (Galnoor, 2011, s. 163).

Kamu hizmetlerinde müşteri odaklı değişim yaşanırken tüm yöneticiler ve kamu görevlileri, müşteri/vatandaş olarak sunulan hizmetlere karşı daha duyarlı hale geldikçe, özel sektörde olduğu gibi, kamu sektörünün yaşadığı/yaşayacağı sorunlara karşı (Fatemi ve Behmanesh, 2012, s. 42-49) daha bilinçli olacaklardır. Burada müşteri odaklı hizmetin yarattığı en temel mekanizmalardan birinin hesap verebilirliğin sağlanması (Tümoğlu, 2012, s. 47) olduğu da unutulmamalıdır.

5.2. Özel Sektör Yönetim Tekniklerinin Kullanılması

YKY anlayışının düzenlediği yeni sistem, kamu sektörü ve toplum arasındaki işbirliği sayesinde hizmetlerin sunulduğu alan genişletmiş, bu süreçte yeni işbirliği ve hesap verebilirlik mekanizmaları oluşturularak kamu kurumunun yönetim kapasitesi artırılmış, ağır ve kural odaklı çalışan kamu kurumunun vatandaş ihtiyaçlarına daha duyarlı hale gelmesi (Genç, 2010, s. 14) için yeni kurumsal mekanizmalar hayata geçirilmeye başlanmıştır.

Devletin ekonomik alandaki faaliyetlerinin olabildiğince daraltılması, özelleştirme ve piyasaya dost bir devlet düzenleyiciliği anlayışı ile tüketici tercihi ya da tüketici tatmini gibi ölçütlerin belirleyici konuma gelmesi hiç kuşkusuz kamu yönetimi ile ilgili alanlarda (Şaylan, 2012b, s. 622) köklü bir değişimin zorunluluğunu gündeme getirmiştir.

YKY anlayışı kamu yönetiminde sürekli telafi edici stratejiler ile eşleşen performansa dayalı bir örgüt kültürü oluşturmak için özel sektörün başarılı performans göstergelerinin kamu sektörüne uyarlanmasını savunur (Vigoda, 2001, s. 3). Özel sektör yönetimi, genellikle kâr ile motive edici yönde kamu yönetiminin amaçlarını etkilemektedir (Greenwood, Pyper ve Wilson, 2001, s. 7). Kamu sektörü de bu süreçte özel sektörün etkin yönetim teknik ve uygulamalarını kendi bünyesine aktarım uygulamak istemektedir.

Kamu kurumlarının özel kesime göre daha az verimli çalışmasının temel nedenleri; sanayide yeni teknolojilerden sürekli olarak yararlanılmasına karşılık kamu yönetiminde böyle güçlü bir teknolojinin bulunmaması ve sanayide verimli çalışmanın ödüllendirilip başarısızlıkların cezalandırılmasına karşılık kamu yönetiminde böyle bir uygulamanın olmamasıdır. İki kesim arasındaki bu farkın başta gelen nedenlerinden bir diğeri de kamu kesiminde yaşanan rekabet nedeniyle kuruluşların iflas ya da piyasadan silinme tehlikesiyle karşı karşıya kalmaları ve bu nedenle sürekli bir “kan kaybı” ile mücadele etmek zorunda kalmalarıdır (Mihçioğlu (2012, s. 407-410).

Birçok ülkede kamu ve özel sektörün büyüklüğü hemen hemen birbirine yakındır. Bununla birlikte, bazı ülkelerde piyasanın sektörel hacmi çok daha fazladır (Lane, 2002, s. 3). Bu durumun temel nedeni piyasa ekonomisinin kaynak kullanımındaki verimliliği ve etkinliğinin kamu sektörünün çok ilerisinde olmasıdır (Aksoy, 2012, s. 593). Burada kamu kurumlarının performansını artırmanın özel sektör yönetim tarzlarına verilen önemle doğru orantılı (Fatemi ve Behmanesh, 2012, s. 42-49) olduğunu belirtmek gerekir. YKY anlayışında hantal kamu sektörü sorunlarından kurtulmak isteniyorsa, mutlaka başarılı, etkin ve verimli özel sektör uygulamalarının örnek alınması gerekmektedir. Bu amaçla da adalet, dışişleri, milli savunma gibi temel kamu hizmetleri dışında kalan alanlarda, özel sektörün başarılı uygulamalarını kamu sektörüne uyarlamak ve sonra da uygulamak büyük önem taşımaktadır.

Uygulamada müşterilerden/vatandaşlardan gelen talepler doğrultusunda istenilen kalite düzeyinde kamu hizmeti sunulabilmesi, bu doğrultuda serbest piyasa ekonomisinin tam anlamı ile oluşturulabilmesine ve kamu-özel sektör yapısının aynı dilden konuşmasına bağlıdır. Öncelikle kamunun yeniliklere hızla ayak uydurabilen verimli ve etkin yapıya kavuşturulması için özel sektör yönetim tekniklerinin kamu tarafından benimsenerek hayata geçirmesi mutlak bir zorunluluktur.

6. SONUÇ

1970’li yılların sonlarından itibaren başta İngiltere, ABD, Yeni Zelanda ve Avustralya olmak üzere diğer birçok gelişmiş ülkede, birbiriyle bağlantılı çok sayıda faktörün bir araya gelmesiyle oluşan güçlü değişim dalgasından etkilenen kamu yönetimi, özellikle 2000’lerden sonra çok köklü değişimlerin yaşanmaya devam ettiği bir alan olma özelliğini korumuştur (Tolofari, 2005, s. 2; Lane, 2002, s.3; Christensen ve Læg Reid, 2007, s. 18; Hood, 1991, s. 3-9; Aksoy, 2012, s. 577; Özer, 2012, s. 240). Bu süreçte YKY anlayışı, 1980’lerde İngiltere’de Thatcher ve ABD’de Reagan döneminde (Eryılmaz, 2002, s. 234; Üstüner, 2012, s. 392) Türkiye’de de Özal döneminde (Özer, 2019:30-32) yürütülen politikalar ve uygulamalar sonucunda somut olarak ortaya çıkan bir yaklaşım olarak dikkat çekmektedir.

YKY, çeşitli sosyal ortamlarda kişi ve grupların güçlendirilmesi için mal veya hizmet üretme sürecinde verimliliği ve etkinliği maksimize etmek için çeşitli örgütsel kaynakların kullanımı anlamına gelmektedir. Geleneksel yönetimin “can çekişen” görüntüsünden kamu sektörü uygulamalarını kurtarmak için bir girişim ve gelecek vaat eden bir alternatif paradigma değişimidir (Vigoda, 2001, s. 3). YKY bu yönüyle önemli ölçüde farklı derecelerde de olsa ilgili ülkelerde yönetsel devrimin bir parçası olmuştur (Lane, 2002, s. 3).

YKY anlayışının somut politikalara yansıdığı ülkelere; kıt olan kamu kaynakları için, bütçe ödeneklerinden pay alma konusunda kamu kurum ve kuruluşları arasında rekabet ortamları yaratmak, mal ve hizmet üretiminde vatandaşların istek ve taleplerine karşı çok daha duyarlı politikalar izlemeyi kamu kurum ve kuruluşlarının birincil amacı haline getirmek, insan kaynakları yönetiminde iyileştirmeler sağlamak, bilişim teknolojilerinden alabildiğine yararlanarak hizmetleri daha hızlı, ucuz ve kaliteli üretebilmek ve kural koyma hizmetlerinin kalitesini yükseltmek (Pehlivan ve Gerekan, 2009, s. 55) mümkün olmuştur.

YKY anlayışı ile birlikte bürokrasinin nesnel örgütlenme ilkeleri artık gözden düşmüştür. Kamu kurumlarının işleyişinde, önceden saptanmış belli ilke veya düşüncelerden çok, sonuçların pratik gereklilikleri daha büyük bir rol oynamaya başlamıştır (Yıldırım, 2010, s. 13). Klasik kamu yönetimi anlayışının bir uzantısı olan katı hiyerarşik ve merkeziyetçi bürokratik yapı yerini daha esnek, yerelleşmeye vuru yapan, merkeziyetçi ve profesyonel yöneticilik anlayışına dayalı bir anlayışa bırakmıştır (Özer, 2005, s. 2). Bu yeni anlayış doğrultusunda hükümetlerin performans yönetimi uygulamaları ile vatandaşlara hesap vermeleri sağlanmıştır (Fatemi ve Behmanesh, 2012, s. 42-49). Bu süreçte kamusal alanın ayırt edici ve belirleyici özelliklerinden biri olan demokratik vatandaşlığın önemi vurgulanmış, özel piyasaların etkisiyle bu anlayışın yeniden tanımlanması için çalışılmıştır (Coats, 2006, s. 65).

YKY anlayışında hükümet etkisinin azalmasını savunanlara göre, kamu harcamaları ve kamu hizmetlerinin kalite standartlarının yükseltilmesi piyasayla işbirliği ve rekabetin güçlendirilmesi ile elde edilebilir (Rosta, 2011, s. 4). Bunun için kamu yönetimindeki bir önceki döneme ait zihniyet dünyası ve bu dünyaya has yönetim paradigmaları değiştirilmeye başlanmış, bununla birlikte özgürlükçü, ekonomik ve siyasal düşüncenin temel dayanakları olan bireycilik, esneklik, girişimcilik, şeffaflık, etkenlik, verimlilik, kâr elde etme, risk alma ve rekabetçilik gibi unsurlar, yeniden yapılanmanın temel değerleri haline getirilmiştir (Özer, 2012, s. 210). Ancak bu temel değerler gerçekleştirilirken küçük ve yavaş değişikliklerle kamu yönetiminin uzun vadeli bir değişime tabi tutulmasını sağlamak gerekmektedir.

Bilindiği gibi kamusal alanda YKY tipi reformlar oldukça yaygındır (Pollitt ve Bouckheart, 2003, s. 12-35). YKY anlayışında var olan; merkezi olmayan özerkliği, kamu yönetimi ve hizmet sunumunun etkinliğini ve kalitesini artırmak için sık sık idari sözleşmeler düzenlenerek (Pollitt, Thiel ve Homburg, 2007, s. 166) idari reformlar yapılır. Bu süreçte yeniden yapılanmanın aynı anda birden çok çelişkili amacı dengeleme işlevini üstlendiği de unutulmamalıdır. Bu yeni anlayış hem daha ucuz hem daha fazla hizmet, daha çok etkililik, daha çok şeffaflık, katılım, liyakat ve temsil sunarak klasik anlayıştan farklılaşmıştır (Tutum, 2012, s.488). Bu durum açıkça YKY anlayışının gerekliliğini ortaya koymaktadır.

Böylelikle YKY anlayışının kamu politika sürecine aktarılmasıyla, sosyal devletin yerine düzenleyici devleti, müdahaleci devletin yerine asli fonksiyonlarına çekilmiş minimal devleti, katı, hiyerarşik, kurallara sıkı sıkıya bağlı, gizlilik esasına dayanan bürokratik bir yapılanma yerine esnek, katılımcı, sonuç odaklı, şeffaf ve hesap verebilir bir alternatif örgütlenme (Kartal, 2006, s.11) sağlanmış olacaktır. Bu süreçte özellikle yerel yönetimlerin entegrasyonu doğal olarak merkezileşme, katı hiyerarşik kurullar ve klasik kamu yönetimi paradigması ile çatışacaktır. Bu nedenle Pollitt, Thiel ve Homburg (2007, s. 174) sürecin etkinliğinin sağlanabilmesi için; YKY ile ilgili uygulamalar nasıl değerlendiriliyor? Değerlendirme sonuçları nasıl kullanılıyor ve etkileri nasıl anlaşılıyor? YKY reformları ile ilgili değerlendirmeler nasıl geliştirilebilir? gibi sorulara cevap bulunup, bunların gereklerinin kararlıca yerine getirilmesi gerekmektedir.

YAZAR BEYANI

Araştırma ve Yayın Etiği Beyanı: Bu çalışma bilimsel araştırma ve yayın etiği kurallarına uygun olarak hazırlanmıştır.

Etik Kurul Onayı: Bu araştırma etik kurul izni gerektiren analizleri kapsamadığından etik kurul onayı gerektirmemektedir.

Yazar Katkıları: Yazarlar çalışmaya eşit katkı sunmuşlardır.

Çıkar Çatışması: Yazar açısından ya da üçüncü taraflar açısından çalışmadan kaynaklı çıkar çatışması bulunmamaktadır.

KAYNAKÇA

- Aksoy, Ş. (2012). Yeni sağ ve devletin değişimi, Türkiye’de Kamu Yönetimi, Ed. Aykaç B. Vd., Ankara: Yargı Yayınevi, 580-594.
- Aktalay, A. (2010). Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde merkezden yönetim ve yerinden yönetim arasındaki denetim ilişkisi, Doktora Tezi, İzmir: Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı.
- Al, H. (2002). Bilgi toplumu ve kamu yönetiminde paradigma değişimi, Ankara: Bilimadamı Yayınları.
- Anıkboğa, E. (2007). Türk yerel yönetim sisteminde reform ve yeni kamu yönetimi, Kamu yönetimi yazıları, Eryılmaz B., Eken M., Şen M. L. (Der.), Ankara: Nobel Yayınları, 42-70.
- Aykaç, B. (2012). Türkiye’de kamu yönetimi eğitiminin gelişimi, Türkiye’de kamu yönetimi, Ed. Burhan Aykaç vd., Ankara: Yargı Yayınevi, 51-62.
- Barzelay, M. (2001). The new public management, USA: The Regents of the University of California.
- Bilgiç, V. K. (2008). Yeni kamu yönetimi anlayışı, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Ed. Balcı, A., Nohutçu A., Vd., Ankara: Seçkin Yay., 28-41.
- Christensen, T. (2004). Yeni kamu yönetimi - demokrasi ilişkisi, Çev. Özer, M. A. Sayıştay Dergisi, 52, 135-166.
- Christensen, T., Legreid, P. (2007). Transcending new public management: The transformation of public sector reforms (T. Christensen, Ed.) (1st ed.). Routledge. Erişim tarihi: 01.01.2022, <https://doi.org/10.4324/9781315235790>.
- Coats, D. (2006). Reviving the public: a new governance and management model for public services, The Work Foundation. Erişim tarihi: 11.01.2022 <https://vdocument.in/reviving-the-public-a-new-governance-and-management-model-the-the-public.html>.
- Çolak, S. (2012). Yeni kamu yönetimi anlayışı perspektifinde özel- kamu sektör ortaklığı, Yüksel lisans Tezi, İstanbul: Marmara Ün. SBE.

- DPT (2000). Sekizinci beş yıllık kalkınma planı, kamu yönetiminin iyileştirilmesi ve yeniden yapılandırılması özel ihtisas komisyonu raporu, Ankara: Başbakanlık Yay.
- DPT (2001). Kamu yönetimi reformu: genel eğilimler ve ülke deneyimleri, Ankara: Başbakanlık Yay.
- Eren, V. (2001). YKY anlayışı (büyükşehir ve il belediyeleri üzerinde bir araştırma, Sakarya: Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Ergun, T. (2012). Postmodernizm ve kamu yönetimi, Türkiye’de kamu yönetimi, Ed. Burhan Aykaç vd., Ankara: Yargı Yayınevi, 645-659.
- Eroğlu, T. (2010). Yeni kamu yönetimi anlayışının Türk kamu personeli yönetimine etkisi, ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi, 6(12), 225-233.
- Eryılmaz, B. (2000). Kamu yönetimi, İstanbul.
- Eryılmaz, B. (2002). Bürokrasi ve siyaset, bürokratik devletten etkin yönetime, İstanbul: Alfa.
- Eryılmaz, B. (2010). Kamu yönetimi, Ankara: Okutman Yayıncılık, 3. Baskı.
- Fatemi, M., Behmanesh, R. (2012). New public management approach and accountability, International Journal of Management, Economics and Social Sciences, 1(2), 42-49.
- Fındıklı, R. (2009). İdare hukuku, Ankara: Selim Kitabevi.
- Galnoor, I. (2011). Public management in Israel, development, structure, functions and reforms (Routledge Studies in Middle Eastern Politics), USA: Routledge.
- Genç, F. N. (2010). Yeni kamu hizmeti yaklaşımı, Türk İdare Dergisi, 466, 1-11.
- Gökçe, O., Turan, E. (2007). Kamu yönetiminin dönüşümü ve dönüşümün temel unsurları, SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi, 8(15), 175-200.
- Greenwood, J., Pyper, R., Wilson D. (2001)., New public administration in Britain, London and New York: Routledge.
- Güler, B. (2012). Nesnesini arayan disiplin: Kamu yönetimi, Türkiye’de kamu yönetimi, Ed. Burhan Aykaç vd., Ankara: Yargı Yayınevi, 485-498.
- Güran, S. (2012). İktidar ve kamu yönetimi bağlamında idare merkezileşme olgusu, Türkiye’de kamu yönetimi, Ed. Aykaç B. Vd., Ankara: Yargı Yayınevi, 203-211.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? Public Administration, 69(1), 3-19.
- Hood, C. (1995). Contemporary public management: A new global paradigm. Public Policy and Administration (10), 104-117.
- Kahraman, Ş. (2009). Yeni kamu yönetimi anlayışının Türk yerel yönetimlerine etkisi: Bilecik örneği, Yüksek lisans tezi, Sakarya: Sakarya Ün. SBE.
- Kartal, A. (2006). Yeni kamu yönetimi anlayışının Türkiye’ye yansımaları olarak Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı, Yüksek Lisans Tezi, Kocaeli: Kocaeli Üni. SBE.
- Kettl, D. F. (2000). The global public management revolution, Washington DC: Brooking Institution Press, USA.
- Kurt, M., Uğurlu Ö.Y. (2007). Yeni kamu yönetimi ve yeni kamu yönetimi yaklaşımının gelişiminde Avrupa Birliği’nin rolü: İlerleme raporları içerik analizi, Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi, 9(2), 1-14.
- Kuyaksil, A. (2012). Yeni kamu yönetimi anlayışı ve yerelleşme perspektifinden iç güvenlik hizmetlerine bir bakış, II. Bölgesel Sorunlar ve Türkiye sempozyumu, Gaziantep. Erişim tarihi: 10.01.2022 <https://silo.tips/download/yen-kamu-yenetm-anlayii-ve-yerelleme-perspektifinden-gvenlk-hzmetlerne-br-baki>.
- Lane, J. E. (2002). New public management, Taylor & Francis e-Library, USA: New York.
- Matei, A., Antonie, C. (2013). The new public management within the complexity model, social and behavioral sciences, Social and Behavioral Sciences, 109, 1125-1129 https://www.researchgate.net/publication/256055324_The_New_Public_Management_within_the_Complexity_Model Erişim tarihi: 10.01.2021.
- Metli, O., Kuyaksil, A. (2013). İç güvenlik hizmetlerinde yerelleşme örneği olarak özel güvenlik, 3. Ulusal Özel Güvenlik Sempozyumu, Gaziantep. Erişim tarihi: 10.01.2022. <https://docplayer.biz.tr/4412251-Ic-guvenlik-hizmetlerinde-yerellesme-ornegi-olarak-ozel-guvenlik.html>.
- Mihçioğlu, C. (2012). Kamu yönetiminde reform, Türkiye’de Kamu Yönetimi, Ed. Aykaç B. Vd., Ankara: Yargı Yayınevi, 399-411.
- Oltulu, A. (2009). Demokrasi, katılım ve yurttaşlık boyutuyla yeni kamu yönetimi anlayışı: Türkiye Örneği, Yüksek Lisans Tezi, Konya: Selçuk Üniversitesi SBE.
- Osborne, D., Gaebler, T. (1992); Reinventing government, Reading, USA, Mass: Addison Wesley.
- Ömürgönlü, U. (2003). Kamu sektörünün yönetimi sorununa yeni bir yaklaşım: Yeni kamu işletmeciliği. Çağdaş Kamu Yönetimi I, Ed. Özgür, H. Ankara: Nobel, 3-43.
- Özer, M. A. (2005). Günümüzün yükselen değeri: Yeni kamu yönetimi, Sayıştay Dergisi, 59, 3-46.
- Özer, M. A. (2006). Yönetişim üzerine notlar, Sayıştay Dergisi, 63, 59-89.
- Özer, M. A. (2012). Yeni kamu yönetimi, Ankara: Barış Kitabevi.
- Özer, M. A. (2019). Kamu hizmeti anlayışında değişim ve yeni sağ politikalar, Hak İş Emek ve Toplum Dergisi, 8(20), 10-42.
- Özmen, A. (2012). Yeni kamu yönetimi anlayışının Türkiye’de yönetim kültürüne etkisini ölçmeye yönelik bir alan araştırması, Doktora Tezi, Sakarya: Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Parlak, M. (2010). Yeni kamu yönetimi anlayışı ve kamu hizmet alımları, Sayder Dış Denetim Dergisi, 1(1), 70-83.
- Pehlivan, A., Gerekan, B. (2009). Yeni kamu yönetimi anlayışı ve muhasebe, Erzurum: Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 23 (2), 1-12.
- Peters, B. G. (1996). The future of governing: four emerging models, Kansas: Kansas University Press.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. (2003). Evaluation in public sector reforms: An international perspective, Evaluation in public sector reform, Ed. Wollmann. H., USA: Edward Elgar Pub., 12-35.
- Pollitt, C., Sandra, T., Homburg, V. (2007). New public management in Europe, in Management Online Review, www.morexpertise.com (10.01.2022), 180-194.
- Rosta, M. (2011). What makes a new public management reform successful? An institutional analysis, Budapest: Corvinus University Pub.
- Sözen S. (2005). Teori ve uygulamada yeni kamu yönetimi, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Şaylan, G. (2012a). Bir yapısal değişim sorunu olarak yönetim reformu, Türkiye’de kamu yönetimi, Ed. Aykaç B. Vd., Ankara: Yargı Yayınevi, 430-441.
- Şaylan, G. (2012b). Kamu yönetimi disiplininde bunalım ve yeni açılımlar üzerine yeni düşünceler, Türkiye’de kamu yönetimi, Ed. Aykaç B. Vd., Ankara: Yargı Yayınevi, 614-625.

- Tarhan, A.B., Ezici, E. (2011). Kamu hizmetlerinin üretiminde yeni kamu yönetimi anlayışı ve toplam kalite yönetimi, *Uşak Üniversitesi Sosyal ve Beşeri Bilimler Dergisi*, 3(2), 77-93.
- Thompson, F. J. (1997). Defining the new public management. *International Perspectives on the New Public Management, Advances in International Comparative Management*, Ed. L. R. Jones, K. Schedler, & S. W. Wade, Greenwich: JAI Press, 11-19.
- Tolofari, S. (2005). New public management and education, *Policy Futures in Education*, 3(1), 75-89.
- Tutum, C. (2012). Kamu yönetiminde yeniden yapılanma, *Türkiye’de kamu yönetimi*, Ed. Aykaç B. Vd., Ankara: Yargı Yayınevi, 480-492.
- Tümoğlu, Serhat (2012). Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde kurumsal yönetişim: KOSGEB örneği, *Yüksek Lisans Tezi*, Ankara: Atılım Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi ve Siyaset Bilimi Ana Bilim Dalı.
- Üstüner, Y. (2012). Kamu yönetimi kuramı ve kamu işletmeciliği okulu, *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, Ed. Aykaç B. Vd., Ankara: Yargı Yayınevi, 392-398.
- Üstüner, Y., Keyman F. (2012). Globalleşme, katılımcı demokrasi ve örgüt sorunu, *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, Ed. Aykaç B. Vd., Ankara: Yargı Yayınevi, 330-342.
- Vigoda, E. (2001). *New public management*, Haifa: University of Haifa, <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.644.3647&rep=rep1&type=pdf> 1-5 (10.01.2021).
- Yıldırım, M. (2010). Kamu yönetiminde takdir yetkisi: Geleneksel ve yeni kamu yönetimi arasında karşılaştırmalı bir inceleme, *Uluslararası İnsan Bilimleri Der.*, 7(2), 11-24.
- Yılmaz, O. (2001). Kamu yönetimi reformu: Genel eğilimler ve ülke deneyimleri, Ankara: DPT, İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel Müdürlüğü.
- Yüksel, Ö., Aykaç, B. (2012). Frederick Taylor’ın görüşlerinin değerlendirilmesinde yeni bir yaklaşım, *Türkiye’de kamu yönetimi*, Ed. Aykaç B. Vd., Ankara: Yargı Yayınevi, 368-380.

EKLER (APPENDIX)

Ek 1 (Appendix 1)- Extended Abstract

The traditional discipline of public administration began to take shape in the second half of the 19th century and the first half of the 20th century. The traditional public administration model started with the reforms carried out in the second half of the 19th century; It took its formal shape in the 1920s and continued without any major changes until the last quarter of the 20th century. Although it is accepted that the first developments regarding the emergence of traditional public administration were the Northcote-Trevelyan Report prepared in England in 1854 and the Pendleton Laws, which were reflected in the USA, public administration was accepted as a discipline with Woodrow Wilson's article titled "The Study of Administration" published in 1887. Generally, the traditional public administration paradigm in the literature; non-political civil service, hierarchy and rules, continuity and stability, institutionalized public service, internal regulation, equality is considered to be based on six principles. Here, traditional public administration, public administration is quite different from the private sector; In services, quantity is more important than quality, the state should take direct role in the production and distribution of public goods and services through its own organizations (bureaucracy); It emphasizes the principles that it has centralist qualities based on strict hierarchy and career. Widespread and sustained reforms of public administration began in the late 1970s and gained momentum worldwide in the 1990s. The new policy in the USA, the curriculum and research of schools, the beginning of efficiency-oriented administrative reforms in Europe can be considered the main reason for this rapid reform movement. Changes, transformations and developments in the cultural, political and economic conditions experienced in the social field started to show their effects in the field of public administration, especially towards the end of the 20th century. In this direction, various reasons that brought about the transformation in public administration and thus the new public management approach can be summarized as follows. There is a consensus on the main purposes of NPM in the literature; management of organizations by active people who are focused on success, who can use their discretion, to achieve clear performance standards, to delegate authority, to separate and reorganize units, emphasizing output control, adapting to the increasing competitive environment, making use of contracting methods at the highest level, achieving optimum levels in the pursuit of efficiency and productivity by utilizing a customer-oriented and harmonious service approach and private sector techniques. The concept of governance, which generally means manageability, mutual and co-management, proposes a system that envisages managing all together instead of a top-down unilateral management style. Governance understanding of the 21st century; It can be said that the 20th century has undergone a very comprehensive change in the understanding of administration, it has put its signature under an administrative revolution by bringing locality instead of centralism, federalism instead of unitary structure, participation instead of rigid bureaucracy, openness instead of closure, accountability and responsibility instead of hierarchy. As a result of the widespread use of the concept of governance all over the world, the understanding of management ceased to be an area belonging only to the governed; It has begun to be perceived as an area of power and authority that should be shared among public organization employees, managers and people and groups related to public service. However, it should not be forgotten that deliberative management is dependent on a well-constructed and institutionalized governance approach in this process. In the new public management approach, the concept of governance has come to the fore, unlike the administration, which is defined as the process of determining political policy in a closed structure by keeping the state at the center, and expresses a structure that prioritizes participation and in which all interested parties can express their views and contribute to the social policies created. The public administration reforms that came in the late 1970s not only caused a revolutionary change in social

services and government expenditures, but also brought governance to the agenda with a participatory management focus within the NPM approach. One of the main elements that distinguishes the NPM approach from the classical public administration approach is that people outside the organization are also taken into account in the new understanding. In recent years, participation, autonomy, "pluralism and decentralization have left their mark on the state understanding of the new century, and 'localization', which is the collective expression of these concepts, has come to the fore as a concept that is emphasized and accepted almost all over the world". In fact, decentralization is based on the principles and procedures of transferring public resources to public administration units at the local level and thus strengthening local authorities. On the one hand, developments in information technologies and on the other hand, the quality service demands of citizens have a great impact on the provision of quality services. By increasing the quality of public services, it is possible to accelerate the development of the country and increase the welfare level of the citizens. Thus, it will be easy for the public to use their resources in the most effective and efficient way. In this direction, one of the most important emphases of the NPM approach, which is at the center of the study, is marketization. Here, marketization refers to the use of market mechanisms in the production and delivery of public services.

