

YÖNTEMBİLİMSSEL İLKELER BAĞLAMINDA YENİ KAMU YÖNETİMİ VE TÜRKİYE’DE UYGULANABİLİRLİĞİ

Aydın USTA*

Öz

Günümüzde yaşanan sosyo-ekonomik, hukuksal ve politik değişimlerin bir yansıması olarak yönetim uygulamalarında da önemli değişimlerin yaşandığı görülmektedir. Yönetim uygulamalarında yaşanan bu değişim çok sayıdaki teorik araştırmaya dayanmaktadır. Yönetim uygulamalarında yaşanan değişimin daha çok geleneksel kamu yönetiminden yeni kamu yönetimine yönelik olduğu söylenebilir. Bu çerçevede çalışmanın konusunu yöntembilimsel ilkeler bağlamında yeni kamu yönetiminin geleneksel kamu yönetiminden ayrıldığı noktalar oluşturmaktadır.

Halkın ödediği vergilerle finanse edilen kamusal hizmetlerinin daha etkili ve verimli olması yeni kamu yönetimi açısından önem taşımaktadır. Bu anlamda çalışmanın amacı, geleneksel kamu yönetimi ile yeni kamu yönetimini, işlev, model, ilke ve yöntem bağlamında karşılaştırmak ve bu bağlamda yeni kamu yönetimine geçiş nedenlerini ortaya koymaktır. Ayrıca ilgili kavramları tanımlamak, açıklamak ve Türkiye’deki uygulanabilirlik koşullarını tartışmak çalışmanın ikincil amacını oluşturmaktadır.

Yöntem olarak çalışmada, teorik yaklaşım çerçevesinde “dolaylı ve alıntısız araştırma” yöntemi kullanılmıştır. Kullanılan bu yöntemde dayalı olarak elde edilen verilerin analizinden; yeni kamu yönetiminin alanda bir paradigma değişimi olduğu ve Türkiye’de uygulanabilirliğinin sistemde bazı metodolojik değişiklikleri gerektirdiği sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Geleneksel Kamu Yönetimi, Neo-Liberal Devlet, Yeni Kamu Yönetimi, Kamu Düzeni, Kamu Yararı.

* Prof. Dr., İnönü Üniversitesi, aydin.usta@inonu.edu.tr



NEW PUBLIC MANAGEMENT AND ITS APPLICABILITY IN TURKEY IN THE CONTEXT OF METHODOLOGICAL PRINCIPLES

ABSTRACT

Significant changes are observed to take place in governance practices as a result of the socio-economic, legal and political changes seen today. This shift in governance is based on numerous theoretical research. It can be said that the change in governance is mostly a transition from the traditional public administration towards the new public administration. In this context, the subject-matter of this study addresses the points at which the new public administration departs from traditional public administration within the scope of methodological principles.

The effectiveness and efficiency of the public services financed by taxes paid by the public are of importance in terms of new public administration. In this sense, the study aims to compare traditional public administration with new public administration in terms of functioning, model, principle and method and to reveal the rationale for transition to new public administration in this context. In addition, the secondary objective of the study is to identify, explain and discuss the related concepts as well as investigating their applicability in Turkey.

The “indirect and quotational research” method was used in the study within the theoretical framework. According to the analysis of the data obtained based on this method, it is concluded that the new public management is a paradigm change in the field and its applicability in Turkey requires some methodological changes in the system.

Keywords: *Traditional Public Administration, Neoliberal State, New Public Management, Public Order, Public Interest.*

GİRİŞ

Son 40-50 yıl içerisinde, özellikle teknoloji, iletişim, bilişim sistemleri, çalışma yaşamı ve kültürel değerlerde önemli değişimlerin yaşandığı bir gerçektir. Bu bağlamda bireycilik ve ayrımcılığın öne çıktığı; tutarlı iç bütünlüğü bulunan toplumların ve yönetim sistemlerinin de bu değişimden derinden etkilendikleri görülmektedir. Finger’e göre (1997: 41), yaşanan bu değişimler sadece yönetim sistemlerini değil, vatandaşı, farklı hukuki ve politik otoriteleri, sivil toplum organizasyonlarını ve özel sektörü de doğrudan ilgilendirmektedir. Bu anlamda değişim ve dönüşümler çerçevesinde kamu yönetimi sistemini ele almak ve ilgili karar verici/uygulayıcı tüm otoriteler arasındaki ilişkileri yeniden tanımlamak gerekmektedir.

Kamu yönetimi alanında yaşanan gelişmeler global bir paradigma değişimi olarak görülebilir. Çünkü kamu yönetimi sistemi bu süreçte sosyal, hukuksal ve yönetsel açıdan değişken yeni bir yapıya dönüşmüştür. Bu nedenle, karar vericiler, uygulayıcılar, bilim çevreleri, vatandaş, yasama ve yürütme organları gibi çeşitli aktörler yaşanan bu değişimleri yakından izlemek durumundadır (Finger, 1997: 42). Önemi gereği kamu yönetimi, yaşamın her alanında önemli bir yere sahip bulunmaktadır.

Vatandaş olarak kamu organizasyonlarının ürettikleri mal ve hizmetlerden herkes yararlanmaktadır. Ayrıca idarenin eylem ve işlemlerinin niteliği (*etkililik ve verimlilik*), vatandaşın yaşam kalitesini doğrudan etkilemektedir. Bu çerçevede 20. yy. boyunca kamu organizasyonlarının yapısal ve işlevsel olarak büyümesinin, sosyo-ekonomik yapıda önemli bir etmen olduğu söylenebilir. Bir başka ifade ile sosyo-ekonomik gelişmeler, toplumsal ihtiyaçların çeşitlenmesi, ideolojik ve politik baskılar devletin faaliyet alanını oldukça genişletmiştir (Sözen, 2005: 15). Bu bağlamda şu sorulara yanıt aranılmalıdır:

- Günümüzdeki yararlanıcılar açısından nasıl bir kamu yönetimi yapısı düşünülebilir?
- Kaynakların etkili ve verimli kullanımı için nasıl bir yönetim uygulaması gerekir?
- İşletme ve özel yönetim (*dernek ve vakıf yönetimi*) yöntemlerini kamuya uyarlamak mümkün müdür?

• Kamu yönetiminin gelişimine karşı dirençler veya sınırlılıkları neler olabilir?

Bu sorulara cevap verebilmek için yeni kamu yönetiminin ilke, yöntem ve uygulanabilirlik koşullarını tartışmak gerekmektedir. Bu bağlamda çalışma, 20. yy'ın son çeyreğinde kamu yönetiminde yaşanan değişimleri, ortaya konulan fikirleri ve uygulamaları analitik ve sistemik olarak incelemektedir.

1. GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİ

Geleneksel kamu yönetiminin ilkeleri Fransız Devrimi ile belirlenmiş ve 19.yy'da ulus devletlerin ortaya çıkması ile geliştirilmiştir. Bu köklü değişim Birinci Sanayi Devrimi dönemine rastlamaktadır. Söz konusu geleneksel kamu yönetimi sisteminde politik otorite yukarıdan aşağıya organize biçimde kararları uygulamakta, birimleri denetlemekte ve aynı zamanda yararlanıcıları da yönlendirebilmektedir (Finger, 1997: 42).

Genel anlamda yönetim, istenilen performansa ulaşmak için çalışanları yönlendirme ve kaynakları (*insani, finansal ve fiziki*) organize etme tekniklerinin tümüdür. Ancak işletme ve özel yönetim (*dernek ve vakıf yönetimi*) kavramları çoğu zaman kamu yönetimi kavramı ile karıştırılmaktadır.

Aralarındaki farkı açıklamak bakımından kamu yönetimi kavramına fonksiyonel ve organik açıdan odaklanmak gerekir (Dupuis vd., 2007: 2-3). Fonksiyonel anlayışa göre kamu yönetimi, kamu yararı ihtiyacını (*kamu düzeni ve kamu hizmeti*) karşılamayı hedefleyen, hükümetin kontrolünde veya otoritesi altında çeşitli biçimlerde sürdürülen aktiviteler bütünüdür. *Fonksiyonel* açıdan bakıldığında kamu yönetimi, amaç ve uygulanma biçimi açısından diğerlerinden farklıdır. Burada kamu düzenini sağlama ve kamu hizmetlerini üretme söz konusudur.

Kamu yönetiminin amacı, kamu düzeninin korunmasıdır (Gözler, 2005: 465). *Amaçlar*, bir ülkeden başka bir ülkeye farklılık gösterir. Amaç kavramı, bir rol olarak kamu gücünün ortaya konulmasıdır (Dupuis vd., 2007: 3). Kamu düzeni neden ve nelerden oluşmaktadır? Bu konuda klasik anlayış ve modern anlayış farklıdır. Klasik anlayış, kamu düzeni kavramını *kamu huzuru, kamu güvenliği ve kamu sağlığı* kavramlarından oluşan geleneksel üçlü ile tanımlar (Gözler, 2005: 466).

Kamu huzuru, toplumda düzensizliğin, karışıklığın bulunmayışı, hayatın normal seyrini takip etmesi demektir. Kamu güvenliği, kişiye ve eşyaya zarar verecek kazaların ve tehlikelerin bulunmayışıdır. Kamu sağlığı, bireylerin bulaşıcı ve salgın hastalıklardan korunması, sosyal yaşamın sağlık koşulları içinde sürdürülmesi demektir (Gözler, 2005: 466). Modern anlayış, bu üç unsur dışında kamu düzeninin tanımında “*genel ahlak*”, “*kamusal estetik*”, “*insan onuru*” gibi yeni unsurlara da yer vermektedir.

Kamu yararı, sosyal yaşamın ihtiyaçlarını karşılamayı öngörür. Bir başka deyimle kamusal alanda kural koyma, önerme, yurttaşlara yükümlülük getirme kamu yararını sağlamaya yöneliktir ve bu yapılanlar kamu hizmeti olarak adlandırılır. Kamu hizmeti, bir kamu tüzel kişisi veya onun denetimi altında özel bir kişi tarafından yürütülen kamu yararına yönelik faaliyetlerdir. Kamu hizmetini üretmek idarenin temel bir işlevidir.

Uygulama biçimi bakımından kamu yönetimine bakıldığında ise yasa tarafından tanımlanan genel yarar, idarenin gücü oranında yerine getirilir. Bu konuda araçlar çeşitlidir. Kamusal aktivite her alanda çözüm üretir (Dupuis vd., 2007: 3).

Organik bakış açısından kamu yönetimi, söz konusu aktiviteleri gerçekleştiren gerçek (*memur, işçi, sözleşmeli*) ve tüzel kişilikleri ifade eder. Tüzel kişilikler, hak ve yükümlülük öznesi olarak görülen birimlerdir. Günümüzde tanımlanan problemleri çözen, bu alanda yönetsel aktiviteleri gerçekleştiren çok sayıda tüzel kişilik bulunmaktadır (Dupuis vd., 2007: 4).

Yönetim, kamu hizmetini yerine getirmekle yükümlü organizasyonlar ve otoritelerden müteşekkildir (Pascal, 2007: 2). Kısacası, faaliyetleri yani eylem ve işlemleri söz konusu olduğunda “*fonksiyonel*” anlamda kamu yönetimi; kuruluşu, personeli, teşkilatı söz konusu olduğunda ise “*organik*” anlamda kamu yönetimi anlaşılmalıdır (Gözler, 2005: 11).

Geleneksel kamu yönetimi, şu ilkeler çerçevesinde kamu hizmeti üretir:

Eşitlik: Kamu hizmetinin eşit durumda olanlara eşit; farklı durumda olanlara farklı biçimde sunulmasıdır.



Süreklilik: Kamu hizmetinin sürekli ve düzenli biçimde ya da kesintisiz sürdürülmesidir.

Değişebilirlik: Kamu hizmetinin değişen koşullara ve kamunun ihtiyaçlarına uyumlu bir biçimde yürütülmesidir.

Erişilebilirlik: Yararlanıcı ile kamu hizmeti arasındaki ilişkiyi gösterir. Kamu personeli, yararlanıcının hizmete erişimini kolaylaştırır ve destekler; formaliteleri kaldırır.

Tarafsızlık: Tarafsızlık, eşitlik ilkesinin doğal sonucudur; ayırimsız herkesin kamu hizmetlerine erişimini güvence altına alır ve her türlü ayırımı yasaklar. Her yararlanıcı, kamu idaresi karşısında aynı hakka sahiptir ve prosedür, tarafsızlığı güvence altına almak zorundadır.

Şeffaflık: Şeffaflık ve sorumluluk vatandaşa haklarının korunması konusunda güvence sağlar; kamu hizmetleri konusunda yararlanıcıların idare ile diyalogunu kolaylaştırır. Aynı zamanda idare üzerindeki bir kontrol aracıdır.

Güven ve Güvenirlik: Yararlanıcı, kamu hizmetleri ve idare arasındaki ilişkilerinde güvenilirlik ve hukuksal güvenlik hakkına sahiptir. İdare mevcut hataları düzeltmek zorundadır.

Sayılan bu ilkelerden geleneksel kamu yönetimi anlayışını biçimlendiren, ona yön veren temel değerleri üç ana grupta toplamak mümkündür: Bunlardan birincisi, politika ve yönetimin birbirinden ayrılması esası; ikincisi, organizasyonel yapı olarak Weber'in bürokrasi kuramının temel alınması ve üçüncüsü de kamu yönetiminin özel sektör işletme yönetiminden farklı olduğu görüşüdür (Sözen, 2005: 20).

2. YENİ KAMU YÖNETİMİ

1970'li yıllardan itibaren gelişmiş ülkelerin birçoğunda geleneksel kamu yönetimi, yetersiz olduğu gerekçesi ile eleştirilmeye başlanmış ve yaşanan ekonomik ve mali sorunların kaynağı olarak gösterilmiştir. Çünkü bu yıllardan itibaren çok sayıda ülke, kamu borçlarının artması ve bütçe açıkları nedeniyle finansal krizlerle karşı karşıya kalmıştır.

Yeni Kamu Yönetimi (YKY) anlayışı geleneksel kamu yönetimi modelinin eleştirisi üzerine inşa edilmiştir. Yaklaşımın önde gelen teorisyenlerinden Osborne ve Gaebler (1992: 11-12) “*girişimci yönetim*” modelini ortaya koyarlarken bürokratik paradigmanın iflas ettiği düşüncesinden hareket etmişlerdir (Sözen, 2005: 15). Bu bağlamda yeni kamu yönetimi, geleneksel kamu yönetimi anlayışından bir ayrılıştır denilebilir.

1980 ve 1990’lı yıllarda kamu yönetiminde gerçekleştirilen reformlar, birçok açıdan, daha öncekilerden önemli derecede farklılık göstermektedir. Sonuçları bakımından incelendiğinde; bu reformlar öncekilerden daha kapsamlı olup, kamu yönetimi üzerinde daha derin etkiler bırakmıştır (Sözen, 2005: 5). YKY çerçevesinde üretilen kavramlar Christopher Hood (*London School of Economics*) tarafından temellendirilmiştir. Hood’un bu çalışmalarının neticesi YKY anlayışında yeni bir paradigma olarak kabul edilebilir (Mönks, 19981). YKY ve ilkeleri Osborne ve Gaebler (1993) tarafından geliştirilmiştir ve söz konusu bu anlayış ve ilkeler dünyada çok sayıda tartışmaya yol açmıştır.

YKY paradigmasının gelişiminde İngiltere, merkezi bir rol oynamıştır ve hatta bu hareketin “*doğum yeri*” olarak görülebilir. Ancak YKY reformlarının etkisi bu ülke ile sınırlı kalmayıp, çok kısa sürede reformu gündemine alan ülkelerin sayısındaki artışla dünya geneline yayılmıştır. YKY yaklaşımının özellikle gelişmekte olan ülkelerde uygulanması, büyük ölçüde, Dünya Bankası, IMF ve OECD gibi uluslararası kuruluşların etkisi sonucunda olmuştur (Sözen, 2005: 6).

YKY; programlama, koordinasyon, sözleşme yapma ve kararların değerlendirilmesi uygulamaları üzerinde durur ve daha çok üç ölçüte önem verir (Pesqueux, 2010: 2):

- *Sosyo-ekonomik etkililik*: Devletin aksiyonu beklenen yararı sağlamalı,
- *Hizmet kalitesi*: Yararlanıcılara sunulan hizmet beklenen kalitede olmalı,
- *Yönetimin etkililiği ve verimliliği*: Kullanılan kaynaklar durumu iyileştirmeli; kaynakların uygun kullanımı ile beklenen yarar sağlanmalıdır.

Kurumsal performans, etkililik ve verimliliğin birlikteliğinin bir sonucudur. Bu anlamda YKY, parlamento ile uygulayıcılar arasında bir kontrol mekanizmasıdır. Bu anlamda kamu piyasası, kamusal ihtiyaçlara uygun stratejileri geliştirmeyi sağlayan, hizmeti gerekçelendiren ve kamusal organizasyonlara değer katan bir

piyasa olarak görülebilir.

Alguazil vd. göre (2010: 6), kamu yönetimi, konjoktüre, vatandaşın beklentilerine bağı olarak kamu hizmetlerini sağlamak yükümlülüğündedir. Ancak burada verimlilik ve etkililik gibi ölçütlere uyulması gerekir. Ayrıca alınan kararlarda ve üretilen hizmetlerde katılımcılık önem taşımaktadır. YKY anlayışında bu yöntem ve ilkelerin uygulanması ile birlikte amaçlarda dolayısıyla sonuçlarda değişim yaşanmaktadır.

Tablo 1'den izlendiğine göre Weberyana bürokrasinin küreselleşme, finansal globalleşme, entegrasyon ve teknolojik gelişmelere ilişkin uyum yetersizliği görülmektedir. Kuralcılık, misyonun tamamlanmasını engellemektedir. Buna karşılık YKY'deki merkezileşmeme, yapıya esneklik ve reaktivite kazandırmakta; sorumluluk paylaşımına açıklık getirmektedir.

Tablo. 1: YKY ile Weberyana Tıp Yönetimin Karşılaştırılması

	Weberyana Yönetim	Yeni Kamu Yönetimi
Amaçlar	Kurallara ve süreçlere saygı duyulur.	Sonuçlara ulaşmak ve müşteri memnuniyeti önemlidir.
Organizasyon	Merkezileşmiş (fonksiyonel hiyerarşi, piramitsel yapı)	Merkezileşmemiş (yetki devri, yönetim, ağ biçiminde yapılanma)
İdari, politik sorumluluğun paylaşımı	Belirsiz	Açık
Görevlerin uygulanması	Bölümleme, parselleme, uzmanlaşma	Otonomi
İşe alma	Yarışma	Sözleşme
Yükselme	Kıdeme göre yükselme, kayırmacılık yoktur	Performansa, sorumluluğa, yeteneğe göre yükselme
Kontrol	Göstergelerin izlenmesi	Performans göstergeleri
Bütçe tipi	Araç merkezli	Amaç merkezli

Kaynak: (Amar ve Berthier, 2012: 3).

Gerçekte Weberyana sistemde, politik ve idari işlevler, karşılıklı bağımlılık biçiminde görülmektedir. YKY, bu iki alanı birbirinden ayırır. YKY anlayışına göre

politik otorite (*kamu gücü*) amaçları belirler, idare de bunlara ulaşmak için çaba gösterir (Amar ve Berthier, 2012: 4).

YKY anlayışının uygulanmaya konulması ile önemli yararların sağlandığı söylenebilir. Öncelikle YKY kamusal eylemleri modernize etmekte ve mükemmelleştirmektedir. Ancak özel sektördeki kâr amacına karşılık kamu sektöründeki amaç, genel yararı sağlamaktır. YKY; şeffaflık, açıklık ve politika oluşturanlar ile uygulayıcılar arasındaki enformasyon çarpıtmalarını ortadan kaldırmakta ve kamusal eylemlerin denetimini kolaylaştırmaktadır. YKY kamu organizasyonlarında ekonomikliği ve yolsuzlukların azaltılmasını sağlamaktadır. Ayrıca halkın görüşü karar alıcılara transfer edilebilmektedir (Amar et Berthier, 2012: 5).

2.1. Yeni Kamu Yönetiminin Ortaya Çıkış Nedenleri

Yeni kamu yönetimi reformları ilk olarak gelişmiş ülkelerde, özellikle de Anglo-Sakson ülkelerinde ortaya çıkmış ve uygulamaları daha sonra diğer ülkelere yaygınlaşmıştır. Bu alandaki iddialar, ekonomik, siyasal, sosyal, teknolojik ve yönetsel alanlardaki gelişmelerin kamu yönetiminde radikal değişimlere zemin hazırladığı yönündedir. Değişimi tetikleyen birçok faktör bulunmaktadır. Bu konudaki genel inanış, birçok etmenin bir araya gelmesiyle yeni kamu yönetiminin ortaya çıktığı düşüncesidir. YKY anlayışının ortaya çıkış nedenleri izleyen alt başlıklarda sırasıyla sunulmaktadır.

2.1.1. Küreselleşme

Küreselleşmenin çevresel, kültürel, teknolojik, ekonomik ve finansal boyutları bulunmaktadır. Üretimin ve tüketimin küreselleşmesiyle birlikte ekonomik aktivitelerin coğrafi alanı genişlemiştir. Bu bağlamda ekonomide serbestleşme başlamıştır. Bu anlamda serbestleştirme, özelleştirme ve finansal spekülasyon, küreselleşmeyi desteklemektedir. Rekabeti desteklemek için bazı ülkeler öncelikle bankacılık, havayolları, telekomünikasyon vb sektörlerde serbestleştirmeye gitmişlerdir (Finger, 1997: 45).

2.1.2. Ekonomik Durgunluk ve Finansal Kriz

Bu anlamda ülkelerin yeni kamu yönetimi reformlarını benimsemelerine yol açan ortak faktör ödemeler dengesi, kamu harcamalarının büyüklüğü ve

kamu hizmetlerinin yüksek maliyeti gibi ekonomik ve mali alanlarda duyulan endişedir (Walsh'dan aktaran Sözen, 2005: 38). Ortaya çıkan ekonomik krizler müdahaleci devletin sınırlandırılmasına yol açmış ve böylece yönetime karşı bir güven eksikliğini yaratmıştır. Finansal ve ekonomik krizle birlikte ulus devlet ulusal düzeyde ekonomik kalkınma üzerindeki denetimi kaybetmiştir.

2.1.3. Meşruiyet Sorunu ve Hukuksal Kriz

Ekonomik ve finansal kriz neticesinde devletler yerel ve uluslararası güçler karşısında güçsüz ve hareketsiz bir duruma düşmüşlerdir. Egemenliğini kaybeden devlet, doğal olarak meşruiyetini de kaybetme riski ile karşı karşıyadır (Finger, 1997: 47). Ayrıca toplumda ayrışma ve bireyselleşme artmış; bu durum, toplumda karmaşanın artmasına ve devletin artık tek bir güç tarafından (*merkezi yönetim*) yönetilemez hale gelmesine yol açmıştır. Buradaki stratejik çözüm, devlet, özel sektör ve STK'lar arasındaki işbirliğini sağlamakla mümkündür. Bu işbirliği ancak kamu organizasyonlarının yapı ve işlevlerinde önemli değişiklikler yapılarak sağlanabilmektedir (Delley, 1997: 9).

Söz konusu farklı talepler karşısında, ulus devletin eleştirilmesi, meşruiyet sorgulamasına da yol açmıştır. Sorunları tek başına çözmede başarısız olan devlet, bölgesel ve yerel çözümler aramak durumunda kalmıştır. Bu gelişmeler sonucunda devletin meşruiyetinin uluslararası ve yerel, iki taraflı baskı altında olduğu söylenebilir (Finger, 1997: 47).

2.1.4. Toplumsal Değişim

Giderek daha eğitilmiş, bilgili, hakkını arayan ve resmi görüş ve eylemleri sorgulayan bir duruma gelen yararlanıcılar sadece daha fazla hizmet değil, aynı zamanda daha kaliteli hizmet beklemeye başlamışlardır. Bu durum kamu hizmetlerinin sunumunda pasif, edilgen bir tavırdan öte katılımcı, talep eden ve seçenek sunulmasını isteyen bir vatandaş portresini ortaya çıkarmıştır (Osborne ve Gaebler, 1992'den aktaran Sözen, 2005: 49). Dolayısıyla, günümüzdeki yararlanıcılar, kamu hizmetlerinin tasarım ve sunumunda daha fazla söz hakkı ve seçenek talep etmektedirler.

Demografik yapıda yaşlı nüfus oranının yüksek olması, sosyo-ekonomik nedenlerle işsizlik yardımı gibi sosyal yardım almaya hak kazananların sayısındaki

artış, siyasi iktidarları çıkmaza sokmuştur. Bir yanda mali krizin kamu kaynakları üzerindeki baskısı, diğer tarafta sosyal refah hizmetlerinde yaşanan talep artışının yarattığı baskı, hükümetleri zor durumda bırakmıştır (Sözen, 2005: 40).

2.1.5. Neo-Liberal İdeolojiye Yönelik Eğilimin Artması

Geniş kapsamlı değişimlerin toplumsal açıdan yansız oldukları düşünülemez. Kamu yönetimindeki bu paradigma değişimi de toplumdaki bazı düşünce akımlarının değer kaybederken diğerlerinin öne çıkması anlamını taşımaktadır. Bu anlamda, 1980’li yıllarda güç dengesi değişmiş ve kamu yönetiminin yeni bir ekonomi politikası ortaya çıkmıştır. Bu anlamda neo-liberalizm yeni paradigmanın ideolojik arka planını oluşturmaktadır (Sözen, 2005: 42). Neo-liberalizm bir ideolojidir. Ayrıca neo-liberalizm ekonomik-politik bir söylemdir ve devletin ulusal ekonomide oynadığı rolü sınırlandırır.

Liberal devlet, kendi kendisini düzenleyen toplumsal yaşamda tamamlayıcı işlev gören devlettir. Müdahaleci devlet ise toplumsal sorunların çözümünü doğrudan üstlenen devlettir. Devlet hedefleri belirler ve bu hedeflere ulaşmak için kaynakları yönetir. Devletin bu müdahaleci girişimlerinin başarısızlığı neticesinde neo-liberal söylemler tartışılmaya başlanmış ve piyasa mekanizmalarını toplumun kendiliğinden düzenleyeceği düşüncesi ileri sürülmüştür. Gerçekte bir serbestleştirme ve devletin geri çekilmesi söz konusudur ancak bunların yanında devlet ile toplum arasındaki ilişkiler yeniden düzenlenmektedir (Delley, 1997: 8).

YKY, devlet yönetiminde hükümetin rolü ile ilgili yeni fikirler, kamu yönetiminin modernizasyonu ve kamu sektöründe/hizmetlerinde yenilikler ve reformlar bütünü olarak görülebilir. YKY tutarlı fikirlerin birlikteliğidir. Bu anlayış temel iki yaklaşıma dayanmaktadır (Levesque, 2012:1): Yeni Kurumsal Ekonomi (*Kamu tercihi, monaterizm, sunu ekonomisi*) ve iş yöneticiliği (manajeryalizm).

İş yöneticiliği, organizasyonlarla ilişkili tüm teknikleri benimseyen ve organizasyonu bir işletme mantığı ile yönlendiren yönetim biçimidir. İşletmecilik anlayış, kamu yönetiminin bürokratik yapısından uzaklaşarak, organizasyon amaçlarını gerçekleştirmeye yönelik olarak yeniden tasarlanması gerektiğini ileri sürmüştür. Bu yapılırken önerilen ilkeler de yerelleşme (*decentralisation*), serbestleşme (*deregulation*) ve yetkilendirme (*delegation*).

Karar alma süreçlerinde, bürokrat, politikacı ve seçmenlerin kamu çıkarlarından evvel kendi çıkarlarını düşündükleri anlamına gelen Kamu Tercihi Kuramı, sorunun temelinde bürokratik gücü görür. Burada bürokrasinin profesyonelleşme ve uzmanlaşma sonucunda çok güçlendiği, teknokrat olarak seçilmişlere göre daha güçlü konumda oldukları düşüncesi bulunmaktadır. Bu da gücün seçilmiş temsilcilerin elinde toplanmasını, yani merkeziyetçi bir yapıyı gerektirmektedir. Böylece kamu tercihi kuramı merkeziyetçilik, eşgüdüm ve denetim konularını öne çıkarmaktadır (Sözen, 2005: 56). Kamu tercihi yaklaşımı, özelleştirmeyi yönetimin başarı faktörü olarak görmektedir.

2.2. Yeni Kamu Yönetiminin İşlevleri

Tablo 2’de görüldüğü üzere YKY’nin işlevleri stratejik, finansal, pazarlama ve insan kaynakları işlevleri olmak üzere dört başlık altında incelenmektedir. Bu işlevler ile ilgili açıklamalar ise ilgili alt başlıklar altında sunulmaktadır.

Tablo 2: YKY Alanında Belirlenen Farklı İşlevler

Stratejik işlevleri	<ul style="list-style-type: none">• Sonuçlara göre yönetim,• Stratejik planlama,• Kamu örgütlerinin özelleştirilmesi ve ortaklıklar kurma,• Özel/ kamu paydaşlığını uygulamaya koyma,• Politik işlevleri idari işlerden ayırma,• Yetki genişliği ve yerelleşme,• İç haberleşmede ve enformasyonda yeni teknolojiler kullanımı,• Değerlendirmelerin yapılması (performans ölçüm kültürü),• İdari işlemlerin basitleştirilmesi.
Finansal işlevleri	<ul style="list-style-type: none">• Bütçe açığının azaltılması,• Program bütçelerin hazırlanması,• Hesaplarda son derece şeffaf olunması.
Pazarlama işlevleri	<ul style="list-style-type: none">• Kamusal araştırmaların geliştirilmesi (Bilirkişiler, danışmalar, anketler, görüşmeler, gözlemler vb.),• Fikir araştırmaları,• Dış haberleşmede ve enformasyonda yeni teknolojiler kullanımı.
İK işlevleri	<ul style="list-style-type: none">• Çalışan sayısının azaltılması,• Çalışanların motivasyon ve sorumluluk sahibi olmaları,• Yönetime katılımın artırılması,

Kaynak: (Amar et Berthier, 2012: 3).

2.2.1. Stratejik İşlevleri

Stratejik aksiyonlar, organizasyonel değişim olarak da adlandırılabilir. Yani YKY, kamu organizasyonlarının yapısal değişimini de içerir. Bu yapı iç (*organizasyon şeması, hiyerarşi*) ve dış (*kamu idaresinin genel organizasyonu*) boyuttur. Stratejik işlevlerle her iki boyutta da düzenlemeler yapılır. Stratejik işlevler, devletin tedricen geri çekilmesi, yerleşme, yetki genişliği ve yeni enformasyon teknolojilerinin kullanımı biçiminde kendini göstermektedir.

YKY anlayışının kabulü, devleti söz konusu bazı rollerini iade etmeye yönlendirir. Böylece devlet, önceki bazı kamu hizmeti misyonlarını taşeron devredebilmektedir. Bu uygulama, misyonu özel sektör organizasyonlarına delege ederek maliyetin azaltılmasını amaçlamaktadır (Alguazil vd., 2010:8).

Bazı kamu hizmeti misyonlarının taşeron firmalara yaptırılması bir zamanlar kamuya ait işletmelerin özelleştirilmesi bir taraftan üretkenliği iyileştirip ve işlevsel olarak maliyeti düşürürken diğer taraftan rekabeti artırmaktadır. Kamu ve özel sektörün birlikte üretim yapması ise kamu hizmetlerinde kaliteyi artırabilir (Alguazil vd., 2010:8).

Yerleşme ve yetki genişliği çerçevesinde bir başka deyimle gücün aktarılma sürecinde söz konusu olan güç bölünmesi, YKY uygulamalarına yol gösteren bir unsurdur.

2.2.2. Finansal İşlevleri

Bütçe açığı ve kamu borçları, kamu yönetimini reformlara yönelten etmenlerdir. Bu finansal kaygı idareyi düşük maliyet araştırmalarına yönlendirmiştir. YKY ilkelerinin uygulanması sayesinde devlet bazı hedeflere ulaşmayı ummaktadır. Bu hedeflere ulaşmak için kamu idarelerinde yeni fonksiyonlar ihdas edilmiştir. Bu fonksiyonlar idarenin etkililiği konusunda hesap vermesini sağlayan ve karar alımına yardım eden araçlardır (Alguazil vd., 2010: 10). YKY anlayışını uygulamaya koymak sadece kamu hizmetlerini iyileştirmek ve bütçe açığını azaltmak değildir; bunların dışında kamuoyu nezdinde devlet aksiyonlarını gerekçelendirmek ve müşteri nezdinde bir işletme görünümünde olarak fiyatları haklı kılmaktır.

2.2.3. Pazarlama İşlevi

Bağımsız organizasyonlar aracılığıyla yürütülen piyasa araştırmalarını, yapılan anketleri, halka yönelik sondaj çalışmalarını ifade eder. Bu unsurlar, taraflar arasında enformasyon sağlama amacındadır; özellikle kamuoyunu yönlendirmek için kullanılır.

2.2.4. İnsan Kaynakları İşlevi

YKY, insan kaynakları işlevine iki açıdan katkı sağlar: İlki çalışan sayısının azaltılması; ikincisi çalışanların motive edilmesidir. Çalışan sayısının azaltılması, toplam maliyetin düşürülmesi ile ilgilidir. Bu sayının azaltılması, iş sözleşmelerinin yenilenmemesi biçiminde değil, kamu hizmetine girişte bir yarışma yapılarak gerçekleştirilmelidir (Alguazil vd., 2010: 12).

2.3. Yeni Kamu Yönetiminin Benimsediği Modeller

Model, bir sürecin basit olarak sunumudur. İlke olarak yeni kamu yönetiminde üç tür model tanımlanmaktadır.

2.3.1. Piyasa veya Etkililik/Verimlilik Modeli

Özel sektörden esinlenerek ortaya atılan bu model benzeri özel sektör kuruluşları gibi verimli olmayı öngörür. Modelde ekonomiklik, rekabet kavramları ve üretimde performans anlayışı baskındır; özel sektörde kullanılan yönetim araçları teşvik edilmektedir (Emery ve Giaugue, 2005: 1; Mönks, 1998: 2). Ekonomiye ve paraya bağlı değerler öncülüğündeki bu modelle birlikte verimlilik, etkililik önem kazanmıştır.

2.3.2. Organizasyonel Esneklik, Küçülme ve Yerelleşme Modeli

Bu model stratejik işlemleri, yönetsel işlemlerden ayırmayı ve müşteriye yakınlık düzeyine göre karar yeteneklerini yerinden dağıtmayı öngörmektedir. İlke olarak hedef, karar süreçlerinde yerelleşmeyi; kamu hizmetlerinde esnek yönetimi geliştirmektir (Emery ve Giaugue, 2005: 1; Mönks, 1998: 2). Bu model çerçevesinde katılımcılık söz konusudur. Katılımcılık, gücün topluma geçişine yöneliktir ve kamu hizmetlerinin üretim ve dağıtımına vatandaş katılımı olarak ifade edilebilir.

YKY anlayışı ile birlikte devletin rolü değişmiştir. Bir başka ifade ile müdahaleci devletin yerini liberal devlet almıştır. Liberal devlet yerellik ilkesine uygun olarak toplumsal problemlere çözüm üretmediği takdirde sadece tamamlayıcılık görevini üstlenir. Müdahaleci devlet, koruyucu, yardım edici, sosyal devlet olarak nitelendirilebilir (Delley, 1997: 2).

Sorunlar karşısında doğrudan çözümler üreten müdahaleci devletin aksine, sorunların çözümünde çare olarak düşünülen liberal devlet, teşvik edici, ortak amaçlara ulaşmak için sivil toplumla, özel kesimle işbirliğini geliştiren devlet olarak nitelendirilebilir.

2.3.3. Araştırmada Mükemmellik, Kalite ve Katılımcılık Modeli

Bu model sürekli iyileşmeyi, öğrenmeyi, yaratıcılığı desteklemeyi ve organizasyon kültürünün olumlu yönde değişimini öngörür. Sarf edilen çabalar kamu hizmetlerinden vatandaş memnuniyetini sağlamaya yöneliktir. Modelde kalite ölçütlerine dikkat edilir (Emery ve Giaugue, 2005: 1; Mönks, 1998: 2).

Modelin varsayımı rekabetçi serbest piyasanın, kaynakların kullanımında devlet müdahalesinden daha verimli olduğudur. Bunu gerçekleştirmek için özelleştirme benimsenmeli, özelleştirmenin olmadığı alanlarda, kamu yönetiminde piyasa benzeri mekanizmalar oluşturulmalıdır. Çünkü bürokratik yapı verimsizdir, kaynak israfına yol açmaktadır ve yenilikçi değildir (Sözen, 2005: 62).

2.4. Yeni Kamu Yönetiminin İlkeleri

Her bir ilke işlevsel olarak kamu yönetiminin teorik temellerinden biridir. YKY ile ilişkilendirilen çok sayıdaki ilke ve araç gerçekte yeni değildir. Bu ilke ve araçlar sosyal bilimler, ekonomi, organizasyon teorileri ve yönetim bilimleri çerçevesinde geliştirilmiştir.

Kamu idareleri disiplini çerçevesinde ele alınan bu ilkeler kamu sektörü yönetim metodolojisine uyumlaştırılmıştır. Bu anlamda YKY ilkelere ve uygulama araçlarına dayalıdır denilebilir (Mönks, 1998: 4). İlkeler, Tablo 3’te sunulmaktadır. İlk üç ilke organizasyonel esneklikten; izleyen üç ilke etkililik/verimlilikten, daha sonraki iki ilke kalite ve katılımcılık yaklaşımından türetilmiştir.

Tablo 3: Yeni Kamu Yönetimi İlke, Kavram ve Araçları

İlke	Kavram	Araç
Politik ve idari otorite ayırımı,	Stratejik karar alımının (<i>politik</i>), yönetim ve operasyonel sorumluluklardan (<i>idari</i>) ayırımı ve finansal, satın alma ve kamu hizmeti yükümlülüğü görevleri arasında iş bölümü yapılması.	<ul style="list-style-type: none">• Sözleşmeli yönetim,• Yükümlülük düzenlemesi,• Finansal, satın alma ve servis yükümlüleri arasında iş bölümü.
İdari sistemin yerleştirilmesi,	En alt düzeye operasyonel anlamda bazı idari görevleri yerleştirmek, bürokratik hiyerarşiyi azaltmak ve yönetim düzeyini en alta indirmek için yetki devrine başvurmak (subsidiyarite ilkesine göre).	<ul style="list-style-type: none">• Yeni uygulama birimleri,• Ortaklık biçiminde yapılanma,• Bütünleşik yönetim,• Organizasyonel yapının esnekleştirilmesi,
Küçülme ve hiyerarşinin azaltılması,	Etkili, esnek ve motivasyon tekniklerinden yararlanan yönetim,	<ul style="list-style-type: none">• Katılım,• Ekip çalışması,• Öğrenen organizasyon,
Piyasaya yönelik olma,	Kamu hizmetleri yükümlülüğü konusunda piyasa mekanizmalarının kurulması ve işletilmesi,	<ul style="list-style-type: none">• İç ve dış piyasalar,• Benchmarking,• Rekabet ve yarış,• Tekel nitelikteki yapının kırılarak, yararlanıcılara mal/hizmet ve üreticiyi seçme konusunda özgürlüğün tanınması,• Yararlanıcıların görüşleri, fikirleri.
Şeffaflığın getirilmesi,	Üretim, maliyetler, idari birimler, müşteriler konusunda şeffaf olunması; enformasyon ve kamu kaynaklarının kullanımında verimlilik ölçütünün kullanılması,	<ul style="list-style-type: none">• Performans göstergeleri ve ölçümü,• Analitik hesaplama,• Maliyet hesabı ve organizasyonun başka kurumlarla mukayese edilmesi,• Etkili ve verimli denetim.
Üretime odaklılık,	Kurallar ve girdiler yerine, çıktılar ve sonuçlara odaklanma; üretilecek mal ve hizmete göre idari aktiviteleri yönlendirme (özellikle kaynakların konulara göre tahsisi, sarfının kurallara uygunluğunun izlenmesi).	<ul style="list-style-type: none">• Kamu yöneticileri genel bütçe tahsisatını randıman kriterlerine uyumlu biçimde geniş bir marj çerçevesinde düzenlemeli.

Müşteri odaklılık,	Düzenli ve yoğun biçimde müşterileri dinleme; kaliteye yönelik yönetim; Yerine getirilecek yükümlülüklerin değerlendirilmesini ve tanımlanmasını içerecek biçimde yararlanıcıların ihtiyacı doğrultusunda idari aktivitelerin yönlendirilmesi.	<ul style="list-style-type: none"> • Müşteri memnuniyeti ve piyasaya yönelik anket, • Kalite çemberleri, • Şartnameler, • ISO sertifikaları, • Birimin kaliteye yönlendirilmesi,
Vatandaşa odaklılık.	Topluluk tarafından kamu hizmeti üretiminin kontrolü ve uygunluk araştırmaları,	<ul style="list-style-type: none"> • Güç paylaşımı ve aktarımı, • Katılımcılarla birlikte karar alımı.

Kaynak: (Mönks, 1998: 4; Emery ve Giaugue, 2005: 1).

Her türlü tartışmanın dışında ve üstünde sayılan ve ana düşünce olarak kabul edilen söz konusu bu ilkeler Tablo.3’te sunulmaktadır. Sayılan bu ilkelerin dışında geleneksel kamu yönetimde yer alan “sorumluluk” ve “erişilebilirlik” gibi ilkeler de YKY açısından önem taşımaktadır.

“Üretime odaklılık” ilkesinin çağrıştırdığı “üretkenlik” kavramı, bir grup, birey veya kurum tarafından belirli bir sürede (*saat, gün, hafta, ay*) gerçekleştirilen üretimdir. Üretkenlik kavramı bir yönetim metodu değil fakat bir performans göstergesidir. Sonuç bir yöntemi oluşturmaz fakat üretim birimlerinde gösterilen tüm çabaların ve kullanılan tüm yöntemlerin sentezi olarak ortaya çıkan bir göstergedir. Herhangi bir idarede, şayet tüm görevler standardize edilmişse, üretkenlik açısından herhangi bir güçlük yaşanmayacaktır. “Müşteri odaklılık” ilkesinin çağrıştırdığı “müşteri” kavramı ise kamu yönetimi pratiğinde sık kullanılan bir terim değildir. Bu terim iş dünyasından kamu yönetimine geçen bir terimdir. Ancak günümüzde kamu çalışanlarının performanslarının değerlendirilmesi bakımından, müşteri sayılan vatandaşlara yönelik çalışan davranışları esas alınmaktadır (Dovonon, 2003: 7). Vatandaşın vergi ödemeleri olmaksızın, kamu hizmetlerinin finanse edilmesi ve yerine getirilmesi olanaksızdır. Bu nedenle idare vatandaşın ihtiyaçlarını karşılama yükümlülüğü altındadır. Bu yükümlülük kamu hizmetlerinin üretimini yönlendirir ve gerektirir. Kamu yönetiminin yükümlülüğünde bulunan hizmetler özenle ve kaliteli bir biçimde yerine getirilmelidir. Kamu idarelerinin performansının ölçülmesinde bu ölçütler dikkate alınır.

Geleneksel kamu yönetiminden esinlenen, erişilebilirlik ilkesi bağlamında hizmet veya ürün, müşteri tarafından elde edilebilir olmalıdır. Bu ilke kamu yönetimi uygulamalarında ürün veya hizmetin kaliteli olmasını ve zamanında sunulur olmasının gerekliliğini ifade eder. Bu ilkenin uygulanması kamu yönetimi yükümlülüklerinin iyileştirilmesini ve yerelleşmeyi zorunlu kılmaktadır (Dovonon, 2003: 7). Çünkü yerelleşme bu ilkeye uyumu kolaylaştırmaktadır.

Amaçlar üzerinde uzlaşma YKY'nin olmazsa olmazıdır ve hiçbir kişi veya grup bundan kaçınmaz. Bu bağlamda devletin sürekliliği açısından yönetimin ve memurların sorumluluğu önem taşır. Belirlenen amaçlar süresinde gerçekleştirilmelidir; ancak gerçekleştirilmesi mümkün olmayanların gerekçeleri açıklanmalıdır (Dovonon, 2003: 6).

2.5. Yeni Kamu Yönetiminde Yöntemler

Yöntem, bir sonuca ulaşmak için akılcı olarak organize edilmiş girişimler olarak tanımlanabilir; “nasıl” sorusuna cevap verir. İyi bir yöntem, performansın geliştirilmesine katkı sağlar. İletişimi ve sonuçların kontrolünü kolaylaştırır. Yöntem seçimi koşullara bağlı olarak yapılır. Gerçekte ise tüm yöntemler birbirlerinin içine geçmiş durumdadır. Bu yöntemlere öncelik vermede öncelikle amaçları tanımlamak gerekmektedir. Bununla birlikte çok sayıda yöntem aynı zamanda kullanılabilir.

YKY, kamusal misyon ile işleyiş ilkeleri arasında bir ilişki kurmayı öngörür. Bu bağlamda Tablo 4’te amaçlar, yöntembilimsel ilkeler ve ilgili görüşler bir ilişki çerçevesinde verilmekte ve bazı yöntem açıklamaları izleyen alt başlıkta sunulmaktadır.

Tablo 5: Amaca Göre Metodoloji Seçimi

Kamu Yönetiminde Öngörülen Amaç	Uygulanacak Yöntem	Görüşler
Performansın ve üretkenliğin iyileştirilmesi,	<ul style="list-style-type: none">• Yönetim uygulamalarının kontrolü,• Katımlı yönetim,• Amaçlara göre yönetim,• Kalite çemberleri,• Yönetimde uygulamalı enformasyon sistemi.	Yöntembilimsel sorunların tümünün dışında, çalışanlara kârdan pay verme ile ilgili problemler açıkça ortaya konulur.

İş yapma maliyetlerinin azaltılması,	<ul style="list-style-type: none"> • Yönetim uygulamalarının kontrolü, • Kalite çemberleri, • Yönetimde uygulamalı enformasyon sistemi. 	Maliyet unsuru her zaman için azaltılabilir. Bu azaltma sağlanamazsa işlevsel olarak hiçbir yöntem etkili olamaz.
Kamu organizasyonunun imajını iyileştirmek,	<ul style="list-style-type: none"> • Profesyonelleşme, • Müşteri odaklılık, • Kalite çemberleri. 	Bu amacın gerçekleştirilmesi kamu hizmetlerine tahsis edilen altyapının kalitesine bağlıdır.
Sonuçların iyileştirilmesi,	<ul style="list-style-type: none"> • Profesyonelleşme, • Amaçlara göre yönetim, • Yönetimde uygulamalı enformasyon sistemi. 	Ulaşılması gereken sonuçlar Devlet tarafından sunulan araçlara ve koşullara bağlıdır. Şayet bu araçlar bir araya getirilmezse, hiçbir yöntem hiç bir şeyi değiştiremez.
Yönetim kültürünü geliştirmek,	<ul style="list-style-type: none"> • Yönetim uygulamalarının kontrolü, • Kalite çemberleri, • Katımlı yönetim. 	Yöntemler dakik olarak uygulanan faaliyetlere eşlik eder.
İdari kurumların vizyonlarının geliştirilmesi,	<ul style="list-style-type: none"> • Yönetim uygulamalarının kontrolü, • Kalite çemberleri, • Katımlı yönetim. 	Burada iki ihtimal sunulmaktadır: Yönetimde “araştırma ve geliştirme” ya da yönetim kontrolünün desteklenmesi
Kamu idaresinin yeniden yapılanması.	<ul style="list-style-type: none"> • Yönetim uygulamalarının kontrolü, • Katımlı yönetim, • Amaçlara veya sonuçlara göre yönetim. 	Bu yöntem politik bir iradenin varlığını kabul eder. Kamu yönetimi, Devletin kamuda karar vericilerine bağlıdır.

Kaynak: (Dovonon, 2003: 10).

2.5.1. Kalite Çemberleri

Kalite çemberi aynı veya benzeri işi yapan 3 ila 12 kişiden oluşan bir insan grubudur. Kalite çemberlerine problemlerin tanımlanması ve çözümlerin sunulması gibi iki görev atfedilmiştir (Hindle, 2014: 225). Organizasyonun faaliyetlerini ve sonuçlarını analiz etmek için her hafta veya iki haftada bir kalite çemberi toplantıları düzenlenir. Katılımcılar, çalışma biçimlerini geliştirmeyi,

iyileştirmeyi ve üretim kalitesini artırmayı tartışırlar. Araçların durumlarını incelerler, süreçleri gözden geçirirler, çevresel analiz yaparlar.

Çemberler organizasyonun gelişimini sağlayacak uygulanabilir çözüm önerilerini ortaya koyarlar. Bu anlamda kalite çemberleri kurumsal performansın artırılmasına katkı sağlar. Kalite çemberlerinin en önemli işlevi çalışanların kararlara katılımını sağlamaktır. Böylece çalışanlar yaratıcı fikirlerini ortaya kayabilmekte ve sorunlar üzerinde düşünebilmektedirler (Dovonon, 2003: 2).

2.5.2. Yönetimde Enformasyon Sisteminin Uygulanması

Organizasyonlarda odaklanılan modern enformasyon sistemleri enformatik ve internettir. Değer ve hacim olarak kamusal taleplerin öğrenilmesi enformatik sistemin kullanılması ile ancak sağlanabilir. Ayrıca personelin görüşlerinin alınmasını yine enformatik sistem sağlayabilir. Aynı zamanda pozitif imajın yaratılması ve itibar ölçümünde enformatik sistemden yararlanılabilir. Örneğin vatandaş memnuniyeti anketleri, piyasa araştırmaları ve ihtiyaç belirlemeleri bu sistem üzerinden yapılabilir.

2.5.3. Yönetimin Uygulamalarının ve Sonuçların Kontrolü

Bu yöntem, ölçülebilir performansın varlığını, aynı zamanda açıklığını ve karşılaştırmayı içerir. Etkililik ve yerelleşme bu yöntemin bileşenleridir.

Cohen'e göre yönetim uygulamalarının kontrolü, yönetimin benimsediği stratejiler ve amaçlar doğrultusunda kaynakların tahsis edilmesini ve etkili koşullarda harekete geçirilmesini sağlayan araçlar bütünüdür (Dovonon, 2003: 3). Kontrol sonuçlara dayanmaktadır; yönetim uygulamalarının kontrolü, özellikle sonuçları esas alır. Yönetimin kontrol yönetimi temelde üç temel evreyi kapsar:

- Amaçların formülasyonu,
- Amaçlara yönelik gerçekleştirilen uygulamaların izlenmesi,
- Kaynak kullanımının ve elde edilen sonuçların değerlendirilmesi.

2.5.4. Katılımcı Yönetim

Yönetim alanında son yüzyılda epey değişiklikler ve gelişmelerin yaşandığı görülmektedir. Otokratik yönetimden, demokratik yönetime; merkezci yönetimden merkezci olmayan yönetime doğru bir geçişin olduğu gözlenmektedir.

Bu anlamda yönetim sosyalleşmekte ve demokratize olmaktadır. Bu çerçevede yönetime katılım söz konusudur. Yönetime katılma, bir kişinin bir karar alımına aktif olarak girmesi, sosyal bütünleşmenin sağlanmasıdır. Burada birey ya da bir grup, organizasyona veya onun amaçlarına toplumsal süreç içerisinde katılır, ortak değerleri benimser veya yönetimin önerdiği amaçları kabullenir.

2.5.5. Profesyonelleşme

Profesyonelleşme, amatör kavramı karşılığında kullanılır; bir işi başkalarından daha iyi yapmak demektir. Kısacası profesyonelleşme, bir mesleği piyasa koşullarında yürütebilecek konumda olmak anlamına gelir.

Uygun profesyonelleşme olmaksızın kamu yönetiminin başarılı ve modernize olabilmesi olası değildir. Ancak profesyonelleşme bağlamında politik fonksiyonlarla teknik fonksiyonları birbirinden ayırmak gerekir. Profesyonelleşmede teknik fonksiyonlar daha ağır basmaktadır.

2.5.6. Amaçlara veya Sonuçlara Göre Yönetim

Amaçların tanımlanması, bu amaçlara ulaşmak bakımından çalışanların çabalarının yönlendirilmesi aynı zamanda bu amaçlardan gerçekleştirilenlerin izlenmesi ve kontrolü, amaçlara göre yönetimin işlem basamaklarıdır. Sistemde tüm çalışanlar ulaşılabilir amaçlara sahiptir. Yönetim tarafından bu amaçlara ulaşmada çalışanların yükümlülüklerini ne derecede yerine getirdikleri değerlendirilir; ücretleri bu yükümlülüklerini yerine getirme düzeylerine göre belirlenir (Dovonon, 2003: 6). İşletme yönetiminde daha çok amaçlara göre yönetim; kamu organizasyonlarında ise sonuçlara göre yönetim benimsenmektedir. Sonuç göstergeleri kamu organizasyonlarının yeni yönetim sisteminde son derece önemli bir unsurdur. Sonuç bir yöntem olarak kabul edilemez fakat bir amaç ilkesi olabilir.

3. YENİ KAMU YÖNETİMİNİN TÜRKİYE’DE UYGULANABİLİRLİĞİ

İşlevsel olarak kamu yönetimi, içerisinde yer aldığı ülkeye özgü özellikleri taşımaktadır. Bu anlamda her ülkenin yönetim kültürü farklıdır. Bir ülkenin yönetim sistemini değerlendirmek için, politikacılar, yöneticiler, parlamento, vatandaş ilişkilerini hatta idari birimlerin iç tutarlılıklarını analiz etmek gerekir. Bu başlık altında YKY’nin Türkiye’de uygulanabilirliği tartışılmaktadır.

YKY'nin Türkiye'de uygulanabilirliği konusundaki sınırlılıklar üç kümeye ayrılabilir: İlk sınırlılık YKY'nin ilkelerinden; ikincisi, Türkiye'deki koşullarından, üçüncüsü ise uygulamalardan kaynaklanmaktadır.

YKY'nin çok sayıda ilkesi bulunmaktadır. Bu ilkelerin tamamına uyum bazı güçlükler taşımaktadır. Türkiye'de yönetim kültürü çerçevesinde bu ilkelerin birçoğunun benimsendiği bile söylenemez. Bu nedenle kısa vadede YKY'nin uygulanabilirliği pek olası gözükmemektedir. Koşulların temelinde ise hukuksal alt yapı bulunmaktadır. Bu açıdan da bakıldığında Türkiye'de henüz hukuksal alt yapının YKY'ye elverişli olduğu görülmemektedir. Uygulama anlamında ise çalışanların yetenekleri (*bilgi, beceri ve tutum*) önem taşımaktadır. Bu nedenle kamusal organizasyonların tüm birimlerinde iş görenlere yönelik hizmet içi eğitim faaliyetlerinin düzenlenmesi yarar sağlar.

YKY uygulamalarına geçebilmesi için Türk Kamu yönetimi aşağıdaki unsurlar açısından sorgulanmalıdır. Bu unsurlar, yönetim uygulamalarının kontrolü, insan kaynaklarının iyileştirilmesi, kalite kontrolü, piyasalaşma, değerlendirme ve enformasyon teknolojisi olarak sıralanabilir.

Tablo 6: Yöntembilimsel İlkelerin Türkiye Açısından Bir Sentezi

Yöntem/ İlke	Amaç	Türkiye Uygulaması	Öneriler
Kalite Çemberi	<ul style="list-style-type: none">Personel istihdamını kolaylaştırmak,Personelin yaratıcılığında yararlanmak,	<ul style="list-style-type: none">Gerçek anlamda uygulama yok	<ul style="list-style-type: none">Kurumların kalite çemberi ihtiyacı çerçevesinde biçimlendirilmesi gerekir. Bu biçimlendirme, planlama, uygulama, sonuçların kontrolü ve bazı konularda iyileştirmelerin yapılması biçimindedir.
Müşteri odaklılık	<ul style="list-style-type: none">Hizmet yükümlülüğünü güvenceye almak,İdarenin imajını iyileştirmek,	<ul style="list-style-type: none">Belirli bir uygulama bulunmuyorİlke olarak kamu yönetimine eklenmemiş	<ul style="list-style-type: none">Uygulamanın yerindeliğini gösterecek duyarlılık ve enformasyon göstergeleri,Yeni organizasyon kültürünün kazanımını sağlayan eğitimin verilmesi,
Sorumluluk ve ikincil amaçlara göre yönetim	<ul style="list-style-type: none">Maliyetleri azaltmak,Performansı artırmak.	<ul style="list-style-type: none">Çalışanlar istenilen düzeyde sorumluluk taşımıyor.Amaçlara göre yönetim uygulanmıyor.	<ul style="list-style-type: none">Stratejik planları hazırlayacak personel yetiştirilmesi,Amaçlara ulaşmayı sağlayacak kaynaklara (<i>insan, finans, materyal</i>) Devlet desteğinin sağlanması,

Yönetimin kontrolü	<ul style="list-style-type: none"> Maliyetlerin azaltılması, Performansın artırılması. 	<ul style="list-style-type: none"> Finansal kontrol var; diğer yönetim uygulamalarının kontrolü yok; kurumsal performans ölçülmüyor. 	<ul style="list-style-type: none"> Kontroller tüm servisleri kapsamalı, Bu disiplini benimsetmek için personelin eğitim ihtiyacı sağlanmalı, Kamu yönetiminde kontrol gereğinin benimsettirilmesi,
Erişilebilirlik	<ul style="list-style-type: none"> Hizmet yükümlülüğünün güvenceye alınması, Yararlanıcıların idareye yakınlaşması, Sonuçlara göre yönetim. 	<ul style="list-style-type: none"> Organizasyonlarda sadece halkla ilişkiler büroları var, Merkezden uzaklaştıkça erişebilirlik düzeyi azalmakta, Sonuçlara göre yönetim ilkelerine hiç uyulmamakta. 	<ul style="list-style-type: none"> Personelin yararlanıcılara karşı davranışlarını iyileştirmesi, Personelin motive edilmesi, Personelin mesleki bilinç bakımından eğitimi, Yerelleştirme sürecinin hızlandırılması, İdari yapıda vatandaş karşılama hizmetlerinin kurumsallaştırılması.
Yönetime katılım	<ul style="list-style-type: none"> Personelin sadece iş yapımına değil; karar alımına da katılması, Personel sorumluluğunun artırılması, Üretkenliğin geliştirilmesi. 	<ul style="list-style-type: none"> Organizasyon yapıları uygun değil; Yeterli kurumsallaşma oluşmamış. 	<ul style="list-style-type: none"> Katılımcı yönetimi desteklemek için idarede güç sistemi esnek olmalı, Personel motive edilmeli, Kurumsal yaşamda katılımın sonuçlarına personeli duyarlılaştırma.
Profesyonellik	<ul style="list-style-type: none"> Teknik kadronun durumunu iyileştirmek, Kamu hizmetlerinde üretkenliği artırmak, Kurumun randımanını artırmak için iyi yetiştirilmiş personelin deneyiminden yararlanmak. 	<ul style="list-style-type: none"> Personel uzun süre istihdam edilmektedir. Yeni başarılı personele yer verilmemektedir. 	<ul style="list-style-type: none"> Politik kadro teknik kadronun işine müdahale etmemeli, Teknik kadro amaçlara uygun biçimde, yetenekleri ve sorumlulukları çerçevesinde işlevini yerine getirmeli, Haklarını korumak için teknik kadro mesleki dayanışma içerisinde olmalı.
Enformasyon sistemi	<ul style="list-style-type: none"> Yeni enformasyon ve iletişim teknolojilerini kullanarak yönetsel hizmetlerin performansını artırmak, Küreselleşmenin ortaya koyduğu sorunları azaltmak için yönetim kadrolarını hazırlamak. 	<ul style="list-style-type: none"> İnternet ağları var. Bazı kurumlar enformatik materyalleri kullanmaktadır. 	<ul style="list-style-type: none"> Yeni teknolojiden yararlanmak için personelin eğitime tabi tutulması, İlgililer arasında modern ekiplerin oluşturulması.

Kaynak: (Dovonon, 2003: 11-12’den yararlanılarak geliştirilmiştir).



Yönetim Uygulamalarının Kontrolü: Bu kontrol neticesinde ulaşılan sonuçların (*çıktı, sonuç ve etki*) amaçlara uygunluğu araştırılır. Finansal denetim, performans yönetimi tabloları, analitik hesaplamalar bu konuda kullanılan araçlardır. Bu açıdan bakıldığında Türkiye’de bilimsel anlamda performans ölçüm programlarının hazırlandığı söylenemez.

İnsan Kaynakları Yönetiminin İyileştirilmesi: Çalışanlara mesleki bilgiler kazandırılması ve kapasitelerinin artırılması, katımlı yönetim, formasyon planları, sosyal bilançolar ve performans değerlendirmeler bu konuda kullanılan araçlardır. Bu açıdan bakıldığında Türkiye’de bazı organizasyonlarda çalışanların hizmet içi eğitime tabi tutuldukları ve bazı motivasyon tekniklerinden yararlandığı görülmektedir.

Kalite Kontrolü: Yararlanıcıların kalite isteklerini karşılamak için kullanılan uygulama teknikleri ve faaliyetler bütünüdür. Alan yazınına bakıldığında kalite konusundaki ilk bilimsel çalışmaları Joseph Moser Juran’ın yaptığı görülmektedir. Juran, tekniğin sürekli iyileştirilmesini, planlamayı ve kontrolü, kalitenin üçlüsü olarak adlandırmaktadır. Juran çalışmalarında proje iyileştirme kanıtlarına, bilginin artırılmasına, organizasyon kültürüne odaklanılmasına, performans artırımına ve iyileştirmenin sürdürülebilir olmasına dikkat çekmektedir (Aim, 2005: 80). Böylelikle kalite kontrolü organizasyonu sıfır hataya taşıyacaktır. Kalite kontrolü ayrıca vatandaş beklentilerinin araştırılması ve karar alımında vatandaş görüşlerine yer verilmesini de ifade etmektedir. Kamu organizasyonlarında sonuçlara göre yönetim ilkesi izlenmediği için Türkiye’de gerektiği biçimde kalite kontrolünün yapıldığı söylenemez.

Piyasaya Açılma: Kamusal hizmet ve malların fiyat, ürün türü ve sunumu açısından araştırılmasını ifade eder. Bu durumda da kamu hizmeti vasfına sahip bir hizmet; kamu-özel ortaklığı, yap-işlet-devret modeli veya ihale yöntemine göre özel kişilere gördürülebilmektedir. Türkiye’de son yıllarda bu konuda önemli gelişmelerin yaşandığı gözlemlenmektedir.

Değerlendirme: Kamu politikalarının etkililik ve verimlilik açısından değerlendirilmesi anlamındadır. Türkiye’de kamu politikalarının değerlendirilmesi konusunda yasal alt yapının eksiklikleri bulunmaktadır. Oysa kamu politikalarının etkililik ve verimliliğinin değerlendirilmesinde, Dengeli Sonuç Kartı ve Tableaux

de Bord gibi kurumsal performans ölçüm modellerinden yararlanılabilir. Böylece karar verici ve uygulayıcılar hesap verme konusunda sorumlu davranacaklardır.

Enformasyon Teknolojisi: Bu ölçüt, teknoloji kullanım düzeyini göstermektedir. Teknolojinin kullanımı, performansı artırır. Türkiye’de dünya standartlarında enformasyon teknolojilerinin kullanıldığı söylenebilir; ancak bilgiyi işleme ve geleceğe yönelik çıkarımlar yapma konusunda, bazı eksikliklerin bulunduğu bir gerçektir.

Tüm bu anlatılanlardan sonra kamu yönetiminin iki tür genel amaca sahip bulunduğu söylenebilir. Bunlardan birincisi, süreç içerisinde gelişen bir idarenin özelliklerine sahip olmak; ikincisi ise yararlanıcılara hızlı ve kaliteli mal ve hizmet sunmak anlamında bir performansa sahip olmak. Bu iki genel amaç çerçevesinde yönetim istenilen düzeyde işlevini yerine getirebilecektir.

SONUÇ

Çalışmanın tümü dikkate alındığında, YKY anlayışının geleneksel kamu yönetiminden önemli farklılıklar taşıdığı görülmektedir. Bunların en önemlileri ise model, ilke ve yöntem farklılıklarıdır. Bu anlamda YKY anlayışını benimseyen bir devletin model, ilke ve yöntem konusunda bazı değişikliklere yönelmesi gerekmektedir. Böylece kamu organizasyonları, YKY anlayışı etkisi ile gittikçe özel ekonomi ilkelerine ve dünya piyasalarına göre organize edilmiş ve yönetilmiş olacaktır. Bu çerçevede özel işletmelerin benimsedikleri ekonomik ölçütler, etik ilkeler ve sosyal sorumluluk anlayışı artık kamusal faaliyetlerde de dikkate alınmalıdır.

YKY anlayışına sahip devlet, toplumun daha iyi bir konumda olmasını hedefleyen; dengeli ve tutarlı bir politika izleyen bir yapıya sahiptir. Bu yaklaşım, ihtiyaçlar, araçlar, yükümlülükler arasındaki uyumluluğu sağlar ve uyum ve denetim mekanizmalarını kolaylaştırır. Bu anlamda YKY, devlet ekonomisinin ilkeleri ile mükemmel bir uyum içerisindedir. Hizmetlerin yürütülmesinde demokratik ilkelerin ve hukukun üstünlüğünün egemen kalmasına özen gösterir.

Yükümlü devlet, sosyal güvenlik, toplumsal refah, kamu hizmetleri, istihdam hacmi ve çevrenin korunması bakımından çok sayıda sorumluluğu olan devlettir. Ekonomide aktör devlet ilkesi ise ülkenin ekonomik refahı bakımından



devletin sorumluluğunu ifade etmektedir. Bu ilke hem sürdürülebilir ekonomiyi hem de kamunun girişim düzeyini belirler. Bu girişimler kurumsal gereksinimleri, kapasiteyi, etkililiği ve verimliliği sağlar. Bu sonuçlar ise ancak YKY ile sağlanabilir. YKY, hukuk devleti ve iyi yönetişimin güvencesi altında ancak varlığını sürdürebilir. Hukuk devleti deyimi, güçler ayrılığına ve insan haklarına sürekli bir biçimde saygının duyulduğu bir ülkedeki koşulları ifade eder. Öneriler ve özgürlük olmaksızın mal ve hizmet üretiminde yaratıcılık ve gelişme olamaz. Bu bağlamda istenilen düzeyde mal ve hizmet üretimi YKY anlayışının temelini oluşturmaktadır.

Hukuk devletinde karar verme gücü görev alanlarına göre farklı organlar arasında paylaşılmıştır. Bu paylaşım açıkça tanımlanmış yönetim alanları yaratmıştır. Hukukun üstünlüğü, iç hukuk başvuru yollarını ve yasal korumayı gerektirir. Yetki paylaşımı, yasal güvence ve iç hukuk yoları idarenin sektörel yapısının temelidir. Demokrasi ise hükümetin sorumluluğu ve halkın egemenliği temel kavramlarını içerir. Halk egemenliğini demokratik organlar aracılığıyla kullanır. YKY tüm bu önermeleri benimseyen bir yönetim türüdür. YKY ayrıca endüstriyel kalkınmanın yarattığı ekonomik, sosyal (*işsizlik, kamu sağlığı*), çevresel, kültürel (*parçalanma, bireycilik*) sorunları çözmeyi, kendisine çalışma alanı olarak kabul etmektedir. Bu anlamda YKY adeta kolektif bir yönetim olarak görülebilir.

YKY açısından Türkiye'deki gelişmelere bakıldığında ise ülkenin son 30-40 yıl içerisinde bir değişim çabası içerisinde bulunduğu görülmektedir. YKY yaklaşımı çerçevesinde Türkiye'de önemli düzeyde özelleştirmeler yapılmış ve performansın sağlanması bakımından merkezi yönetim, yerel yönetim bağlamında önemli yasal değişikliklere gidilmiştir (*Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu*). Ancak tüm bu iyileştirmelere karşın bu alanda bazı yönetim uygulamaları eksikliklerinden dolayı (*stratejik planlama, kurumsal performans ölçümü*) istenilen düzeye ulaşamamıştır.

Sonuç olarak denilebilir ki tüm toplumların arzu ettiği demokratik düzene erişilmesi, belirli bir ekonomik gelişmişlik düzeyine (*yatırım ve üretim*) bağlıdır. Ekonomik gelişmişlik düzeyi ise ancak başarılı yönetim uygulamaları ile sağlanabilmektedir. Bu bağlamda politik, hukuki ve idari düzenlemelerin YKY anlayışı çerçevesinde düzenlenmesinde yarar bulunmaktadır.

KAYNAKÇA

Aim, Roger (2015) *L’Essentiel de la Theorie des Organisations*, Gualino, Lextenio Editions, Moulineaux.

Alguazil, T.; Bonnin, A.; Coutet, C. ve Pariaud, R. (2010). *Le New Public Management en Question, Controle de Gestion de Administrations Publiques*, POITIERS.

Amar, A. ve Berthier, L. (2012). *Le Nouveau Management Public: Avantages et Limites*, Etudier. Com.

Delley, J. D. (1997). *Nouvelle Gestion Publique Quand L’Etat se Donne Les Moyens de Son Action, Travaux CETEL, Nouvelle Gestion Publique Chances et Limites d’une Reforme de L’Administration*, Geneve.

Dovonon, V. K. (2003). *Methode de la Nouvelle Gestion Pulique: Responsabilite, Accessibilite, Productivite, Resultat et Clients, etc...*, UNPA, <http://77www.unpan.org/africa.asp>

Dupuis, G. , Guedon, M. J. ve Chretien, P. (2007). *Droit Administratif*, SIREY Universite, Paris.

Finger, M. (1997). *Le New Public Management-Reflet et Initiateur d’un Changement de Paradigma dans la Gestion des Affaires Publiques, Travaux CETEL, Nouvelle Gestion Publique Chances et Limites d’une Reforme de L’Administration*, Geneve.

Gözler, K. (2005). *İdare Hukuku Dersleri*, Ekin, Bursa.

Hindle, Tim, (2014). *Yönetimde Çığır Açan Fikirler ve Gurular*, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul.

Emery, Y. ve Giaugue, D. (2005). *Differentiation et Integration de L’emploi Public en Mutation, Revue Internationale de Sciences Administratives, 2005/4, (Vol. 71)*.

Levesque, B. (2012). *La Nouvelle Valeur Publique, Une Alternative a la Nouvelle Gestion Publique?*, *Vie Economique*, Volume: 4, No: 2.

Mastronardi, P. (1997). *Aspects Juridiques du Nouveau Management Public, Travaux CETEL, Nouvelle Gestion Publique Chances et Limites d’une Reforme de*



L'Administration, Geneve.

Mönks, J. (1998). La Nouvelle Gestion Publique: Boite a Outils ou Changement Paradigmatique?, *La Pense Comptable*, CAHIERS DE L'IUED.

Pascal, J. (2007). *Institutions Administratives*, Litec, Paris.

Pesqueux, Y. (2010). Le Nouveau Management Public, Erişim 08.08.2017, hal-00510878, version 1-22 Aug 2010, www. Cnam. fr /lipsor.

Sözen, S. (2005). *Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi*, Seçkin Yayınları, Ankara.

