

Post Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı Işığında Çin Kamu Yönetimi Reformları

Maksud Emre MÜLAZIMOĞLU¹
Cihan Necmi GÜNAL²

Özet

Birçok ülkenin yönetim reformu kapsamında uygulamaya koyduğu yeni kamu yönetimi anlayışı başarılı olduğu kadar başarısız örnekleri de ihtiva etmektedir. Bilhassa 1990'lı yılların sonundan itibaren piyasa odaklı reformların yol açtığı sorunlar nedeniyle tartışılmaya başlanan yeni kamu yönetimi, çeşitli reform girişimleri ile yenilenmeye çalışılmaktadır. Bu çabayı ifade eden çatı kavram ise post yeni kamu yönetimidir. Çalışmada, post yeni kamu yönetiminin ve öngördüğü yönetim sisteminin Çin kamu yönetiminde nasıl tezahür ettiği sorusu temel araştırma gündemini oluşturmaktadır. Bu bağlamda çalışmanın amacı ise geleneksel ve yeni kamu yönetimi anlayışları ile post yeni kamu yönetimi kavramını teorik kapsamda inceleyerek, Çin kamu yönetiminin 2000 yılından bu yana gerçekleştirdiği reformları kamu yönetimi yaklaşımları ekseninde analiz etmektir. Çalışmada post yeni kamu yönetimini reformlarını karakterize eden iki ana kategoriye, kurumsal-yapısal ve değer odaklı yönetim reformu, ulaşılmaktadır. Bu kategorilerden hareketle 2000 yılı itibarıyla Çin kamu yönetiminde cereyan eden yönetim reformları post yeni kamu yönetimi anlayışı ekseninde çeşitli dokümanlar içerik analizi yoluyla irdelenmektedir. Buna göre kurumsal ve yapısal yönetim reformları çerçevesinde melez bir reform planı ortaya koyan Çin yönetimi, özellikle ilgili reformların inşasında kendine özgü siyasal-yönetsel değerlerden etkin bir şekilde yararlanarak post yeni kamu yönetimi yaklaşımına örnekler sunmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Post Yeni Kamu Yönetimi, Çin, Çin Kamu Yönetimi, Yönetsel Reform

¹ Araştırma Görevlisi, Kocaeli Üniversitesi, SBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, Kocaeli, Türkiye, ORCID: 0000-0002-4168-3720, maksud.emre@gmail.com

² Araştırma Görevlisi, Kocaeli Üniversitesi, SBF, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, Kocaeli, Türkiye, ORCID: 0000-0002-6541-623X, cihangunal@gmail.com

Chinese Public Management Reforms in the Light of the Post New Public Management Approach

Maksud Emre MÜLAZIMOĞLU¹
Cihan Necmi GÜNAL²

Abstract

The new public management approach, which many countries put into practice within the scope of management reform, includes successful as well as unsuccessful examples. The new public management, which started to be criticized especially in the late 1990s due to the problems caused by market-oriented reforms, is being tried to be revised with various reform initiatives. The umbrella concept that expresses this effort is post new public management. In the study, the question of how the management system envisaged by the post-new public management manifests in the Chinese public administration constitutes the main research agenda. In this context, the aim of the study is to analyze the traditional and new public management approaches and the concept of post-new public management in a theoretical context, and to analyze the reforms carried out by the Chinese public administration since 2000 in the axis of public management approaches. In the study, two main categories that characterize post new public management reforms, institutional-structural and value-oriented management reform, are reached. Based on these categories, the administrative reforms that took place in the Chinese public administration as of 2000s are examined through content analysis in the axis of post-new public management approach. Accordingly, the Chinese administration, which has put forward a hybrid reform plan within the framework of institutional and structural management reforms, offers examples of the post-new public management approach by making effective use of its unique political-administrative values, especially in the construction of the relevant reforms.

Keywords: Post New Public Management, China, Chinese Public Management, Administrative Reform

¹ Research Assistant, Kocaeli University, Faculty of Political Sciences, Political Science and Public Administration, Kocaeli, Türkiye, ORCID: 0000-0002-4168-3720, maksud.emre@gmail.com

² Research Assistant, Kocaeli University, Faculty of Political Sciences, Political Science and Public Administration, Türkiye, ORCID: 0000-0002-6541-623X, cihangunal@gmail.com

GİRİŞ

Son yirmi yıl içerisinde kamu yönetimi ve yönetsel reform çalışmalarına olan ilgi giderek artmaktadır (Jun, 2009: 161). Öyle ki 1980 yılı itibariyle Ekonomik Kalkınma ve İş Birliği Örgütüne (OECD) üye ülkelerde ortaya çıkan ve geleneksel kamu yönetimi (GKY) paradigmasından kopuşu ifade eden yeni kamu yönetimi (YKY), söz konusu reformların başında gelmektedir. Geleneksel yaklaşımın aksine özel sektör yönetim modellerinin kamuya uyarlanması, işletmecilik (managerialism), performans yönetimi, girdi ve çıktılara odaklılık, işlem maliyeti ve kamu maliyesi gibi bir takım yeni uygulamaları beraberinde getiren yeni kamu yönetimi (Robinson, 2015: 7-9), hem akademik hem de profesyonel çevrelerce takip edilmiştir. Öyle ki Hood (1991), Dunleavy ve Hood (1994) gibi yeni kamu yönetiminin evrenselliği üzerine akademik çevrelerce tartışmalar yürütülürken, ideolojik pozisyonu ne olursa olsun yönetsel reform gerçekleştirmek isteyen ülkeler de yeni kamu yönetimi reformlarına kayıtsız kalamamışlardır. Ancak ilerleyen zaman içinde YKY'ye karşı yönetişim ve hesap verebilirlik gibi demokratik yönetim unsurlarını zayıflattığı, sosyal eşitsizliğe ve parçalı bir idari yapıya sebep olduğu yönündeki eleştiriler giderek yoğunluk kazanmıştır (Kaboolian, 1998: 189-192; Dunleavy ve Hood, 1994: 10-13). Bu kapsamda YKY uygulamaları ile ortaya çıkan sorunları çözmek üzere yönetimde yeniden merkezileşme, koordinasyon ve bütünleşme gibi ilkeleri ön plana çıkaran post yeni kamu yönetimi (Post-YKY) anlayışı doğmuştur (Christensen, 2012: 3-4; Christensen ve Lægreid, 2007: 1059-1060; Christensen ve Fan, 2016: 391-392).

Bu bağlamda çalışmanın amacı: Post-YKY kavramını geleneksel ve yeni kamu yönetimi anlayışlarını da göz önünde bulundurarak teorik bağlamda incelemek ve Çin kamu yönetiminde son yirmi yılda gerçekleşen yönetsel reformları Post-YKY yaklaşımı çerçevesinde analiz etmektir. Hızlı ve büyük bir ekonomik atılım gerçekleştiren Çin Halk Cumhuriyeti (ÇHC), Dünya Bankası (DB) verilerine göre 2018 yılı GSYİH oranı bakımından 13.6082 trilyon dolar ile Amerika'nın ardında ikinci sırada yer almaktadır. Bilhassa 1990 yılından itibaren YKY odaklı ve ekonomik büyüme endeksli yaklaşımı ile sosyal problemlerin yoğun olarak yaşandığı ülke olan Çin, idari yapısı ve yönetme tarzına ilişkin birtakım reformlar gerçekleştirmektedir (Christensen ve Fan, 2016: 396; Wang ve Christensen, 2017: 17). Bu sebeple Çin kamu yönetimi örneğinden hareket edilen çalışmanın ilk bölümünde geleneksel ve yeni kamu yönetimi anlayışlarına ilişkin açıklamalar yapılırken, ikinci bölümde Post-YKY'ye ilişkin teorik çerçeve sunulmaktadır. Bu kapsamda Post-YKY yaklaşımı "Kurumsal-yapısal" ve "değer odaklı" yönetim reformları olarak iki ana tema düzeyinde tanımlanırken, ÇHC'nin son yirmi yıl içerisinde gerçekleştirdiği yönetsel reformlar söz konusu temalara göre döküman analizi yoluyla analiz edilmektedir.

Geleneksel Kamu Yönetiminden Yeni Kamu Yönetimine

Max Weber'in fikirlerinin etkili olduğu ve 20. Yüzyılın büyük kısmına kadar hâkim anlayış olan GKY, liyakat ve hiyerarşik yapı ilkelerine göre şekillenen bürokrasi modeli üzerine kuruludur (Robinson, 2015: 5). Bilhassa sanayi devrimi esnasında birçok ülkede paralel bir şekilde ortaya çıkan bürokrasi modeli hem özel hem de kamuya ait büyük ölçekli örgütlerin gelişimi için önemli bir aygıt haline gelmiştir (Pffner, 1999: 2).

Birçok araştırmacı tarafından incelenen GKY, farklı şekillerde tanımlanmakta ve bu yüzden net bir tanım seti üzerinde durulamamaktadır. Bu nedenle Denhardt ve Denhardt'a göre (2007: 11-12) GKY'nin mahiyetine ilişkin yapılan çalışmalardan hareketle birtakım özellikler ön plana çıkmaktadır:

- Devletin odağında mevcut olan veya yeni yetkili kılınan kurumları aracılığıyla doğrudan hizmet sunması
- Kamu yönetimi, politikacıların belirledikleri hedefler doğrultusunda kamu politikaları tasarlamak ve uygulamakla ilgilenir.
- Kamu yöneticilerinin esas görevi, kamu politikalarını uygulamaktır. Bu nedenle politika yapımı ve yönetişime ilişkin görevleri sınırlıdır.
- Hizmetlerin sunulması noktasında seçilmiş yetkililere karşı sorumlu olan atanmışlar, çalışmalarında sınırlı bir takdir yetkisine sahiptir.
- Kamu yöneticileri, demokratik usullerle seçilmiş olan siyasi liderlere karşı sorumludur.
- Kamu programları, en iyi hiyerarşik örgütler tarafından yönlendirilmektedir ve bu örgütlerin tepesinde yer alan kamu yöneticileri kontrol mekanizmalarıdır.

- Kapalı bir sistem olarak harekât planlarını etkin bir şekilde yerine getiren kamu örgütleri için vatandaş katılımı sınırlıdır.
- Kamu yöneticilerinin görevleri; planlama, örgütlenme, kadrolama, yönlendirme, koordine etme, raporlama ve bütçelemedir.

Bilhassa devletlerin Birinci Dünya Savaşı, 1929 Dünya Ekonomik Buhranı ve İkinci Dünya Savaşı gibi siyasal, toplumsal ve ekonomik yıkım getiren olaylara getirdiği çözümler bağlamında geleneksel kamu idarelerine verilen destek artmıştır (Brysonvd, 2014: 446). Böylece politik olarak tanımlanan amaçlar dahilinde kamu politikaları tasarlayan ve uygulayan kamu örgütleri bu yolla kamusal değer sunumunda da birincil aktör haline gelmişlerdir (Salamon, 2002: 2).

Ancak 1970’li yıllara gelindiğinde kamu yönetimi okullarında giderek entelektüel geleneğini kaybeden geleneksel yaklaşım, 1970 yılının sonunda İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri’nde devleti yeniden yapılandırma misyonuyla hareket eden ve yeni sağ olarak adlandırılan hükümetlerin kamu yönetimi programları ile zayıflamaya başlamıştır (Eryılmaz, 2019: 49). Devletin faaliyet alanı, üstlendiği fonksiyonlar ve iş görme usullerinin ciddi şekilde değişmeye başladığı bu dönemde; devletin küçültülmesi, daha çok serbest piyasa ve değerlerinin kamu sektörüne intibakı üzerine özelleştirme, deregülasyon, kamu kurumlarının iç işleyişinde rekabeti artırma, kamu yöneticilerinin girişimci rol üstlenmesi ve performans yönetimi gibi yeni reform araçları ortaya çıkmıştır. Söz konusu süreç 1980’lerde diğer OECD ülkelerine de yansırken (Lynn, 2001: 146; Hood, 1995: 93), kamu yönetimi alanında ortaya çıkan reformlar Hood’un (1991) çalışmasıyla birlikte yeni kamu yönetimi (YKY) olarak adlandırılmıştır. Osborne ve Gaebler’in (1992) en genel şekliyle kürek çeken değil, dümen tutan yönetim şeklinde tanımladığı KYK, Yeni Zelanda İsveç, Avustralya, Birleşik Krallık, Kanada, Fransa ve Türkiye gibi birçok ülkede çeşitli yöntemlerle kendini göstermiştir (Hood, 1995: 99).

YKY’nin ortaya çıkışının bazı itici güçleri bulunmaktadır. Bunlardan ilki devletlerde görülen mali krizlerdir. GKY ve devletin birçok alanda görev ve sorumluluk üstlenmesini öğütleyen refah devleti düşüncesi kamu kurum ve kuruluşlarının sayısında bir patlama meydana getirirken, bu yolla hesap verebilirliğin zayıflamasına ve özellikle hizmet sunumunda verimsizlikleri ortaya çıkmasına sebebiyet vermiştir (Dunleavy, 1991; Osborne, 2010).

Dünyanın farklı noktalarındaki yönetsel reformlar için kaynak teşkil eden ve farklı görünüm kazanan KYK, üzerinde anlaşılan birtakım temel ilkeleri ihtiva etmektedir. Bunlar; siyaset ve yönetim arasındaki ilişkinin piyasa mekanizmasına dayanması, kurumsal reformların kamu tercihi teorisi, işlem maliyeti ve asil vekil teorisi gibi yaklaşımlar üzerine inşa edilmesidir (Nagel, 1997: 349). Bu teorik arka plandan hareketle ortaya koyulan reform hareketinin başarısı ülkeden ülkeye değişse de temel motivasyon noktası, kamu yönetiminin nasıl üretken ve etkin hale getirileceğidir (Kaboolian, 1998: 190).

YKY’nin beklenmedik bir anda ve tahmin edilemeyecek bir şekilde tıpkı 1930’lardaki endüstriyel akılcılık doktrininde olduğu gibi mantıksal açıdan başarı kazandığını ifade eden Hood (1991: 6-7), bu durumu İkinci Dünya Harbi sonrasındaki uzun barış dönemi altında gelişen sosyal şartlara ve özgün ekonomik koşullara bağlamaktadır. Nitekim genel kabul gören açıklamaya göre, 1980’li yıllar itibarıyla Ronald Reagan ve Margaret Thatcher gibi yeni sağ hükümetlerin zayıf makroekonomik performans göstergeleri karşısında devletin küçültülmesi, refah yaratan yönetim anlayışının terk edilmesi ve özel sektör imajı kazandırılan kamu yönetimi politikaları KYK’nin yükselişinde önemli etkenler olarak ön plana çıkmaktadır (Hood, 1995: 99-104; Pollit, 2003: 9).

YKY kavramının ne olduğu konusunda ihtilaf yaşansa da genel anlamda kamu örgütlerinin yönetim, raporlama ve muhasebeye ilişkin yaklaşımlarında özel yönetim metotlarına göre yeniden düzenlenmesi şeklinde tanımlanmaktadır (Dunleavy ve Hood, 1994: 9). Kamu yönetimi reformu araştırmacılarına göre KYK yaklaşımının temel özellikleri şunlardır (Dunleavy ve Hood, 1994: 9; Hood, 1995: 95-97; Denhardt ve Denhardt, 2007: 13-14):

- İşlem maliyeti ve çıktılara odaklanarak bütçe programlarını şeffaf hale getirmek.
- Kaynak kullanımı noktasında farklı alternatifler yaratılması ve kamu hizmet sunumunda maliyetin azaltılması amacıyla kamu sektörünü disiplin içine sokmak ve tutumlu olmaya teşvik etmek.
- Piyasa mekanizmasına duyulan güven doğrultusunda kamu örgütlerinin kendi arasında ve özel sektör kuruluşları ile rekabet etmesi.
- GKY’nin iş yapma metotlarından ziyade özel sektörün yönetim pratiklerinin kamu örgütlerinde uygulanması.

- İstihdam koşullarının sözleşmeler vasıtasıyla belirlenmesi ve teşvik sisteminin oluşturulması.
- Çıktıları ölçmek için nicel performans göstergelerinin kullanılması.
- Kamu, özel sektör kuruluşları ile sivil toplum örgütleri gibi hizmet sağlayıcılarından faydalanacak olanları müşteri olarak kabul etmek.
- Yönetim programlarını cevap verebilir hale getirmek amacıyla sorumluluğun yerinden hale getirilmesi.
- Yönetimin hesap verebilirlik kanallarını müşteriler/vatandaşlar ekseninde genişletmek.

Dunleavy ve Hood (1994:10) ayrıca YKY ile tüm örgütlerin performans göstergesi, çıktılar üzerine yoğunlaşma ve sözleşmeler vasıtasıyla kurulan ağ yapılar oluşturduklarına dikkat çekerek ideal tip bürokrasi modelinin keskin sınırlarını kaybetmekte olduğunu ifade etmektedir. Yukarıda açıklanan temel özelliklerden hareketle kamu yönetimine olan yaklaşımı ve onun değerler sistemini önemli ölçüde değiştiren YKY, her ne kadar birçok ülkenin yönetsel reformlarına kaynaklık etse de sonuçları itibarıyla küresel boyutta geçerlilik ve güvenilirlik kazanamamıştır (Robinson, 2015: 8).

Öyle ki gelişmekte olan ülkeler incelendiğinde bir kısmının YKY reformlarını bütüncül şekilde uyguladığı bazılarının ise vatandaş tüzüğü, performans yönetimi ve yönetsel otoritelerin oluşturulması gibi örnekleri benimsediği görülmektedir (Hood, 1991: 10). Örneğin Afrika ve Asya ülkelerinde yarı özerk vergi kurumlarının ihdas edilmesiyle yolsuzluğun engellendiği ve hedeflenen gelire ulaşıldığı, sözleşme yoluyla kamusal hizmet sunumunda ise düzensizlikler ortaya çıktığı saptanmıştır (McCourt, 2005). Benzer şekilde Hindistan ve İngiltere’de yönetimin cevap verebilirliğini kuvvetlendirmek üzere uygulamaya konulan vatandaş tüzüğü istenilen sonucu vermediği ve vatandaşların önceliklerini tespit etme noktasında yetersiz kaldığı sonucuna ulaşılmıştır (McCourt, 2013).

Örneklerle açıklandığı üzere uygulama noktasında farklılık gösteren, başarılı ve başarısız sonuçları beraberinde getiren YKY, hem teorik hem de pratik bağlamda farklı argümanlar eşliğinde kritik edilmektedir. Nitekim Peters’a göre (1996) kamu yöneticilerini girişimci olmaya ve personelin performansını artırmaya teşvik eden YKY bu yolla siyaset ve yönetim arasındaki dikotomiyi kuvvetlendirmektedir. Ayrıca piyasa değerlerine göre hareket eden kamu yöneticilerinin demokratik yönetim açısından problem teşkil edeceği ve bu durumun kamu hizmet etiği açısından da ciddi bir gerilim yaratacağı bir başka eleştiri noktasıdır (Kaboolian, 1998:190).

Bir diğer husus maliyetlerin düşürülmesi ve performans hedeflerine ulaşılması gibi yönetsel araçların kamusal hizmet sunumunda etkinliğin sağlanması gibi esaslarla yer değiştirmesidir (Hood, 1991: 9). Ayrıca ayırık bir görünüm arz eden ve farklı uzmanlık alanlarına ayrılan hizmet sunucularının oluşturduğu karmaşık bir ortam içerisinde vatandaşların yönetsel faaliyetleri ne denli anlayıp hesap sorabileceği de ciddi bir soru işareti oluşturmaktadır (Dunleavy ve Hood, 1994: 11-13). Peters ve Savoie (1996) ile Gregory (2003) ise hizmet sunumu noktasında âdemi merkezîyetçilik ilkesinin parçalı bir yönetim yapısı oluşturarak kamu yönetiminde koordinasyon eksikliğine sebebiyet verdiği dikkat çekmektedirler.

YKY’ye ilişkin yapılan eleştirilerin kaynağında ise şüphesiz Yeni Kamu Hizmeti (YKH) anlayışı bulunmaktadır. YKY’nin serbest piyasa kurgusu içinde kamusal hizmet talep eden kesimi müşteri olarak nitelmesi ve kendi çıkarını maksimize etmeye çalışan birey kabulü YKH anlayışında önemli bir normatif ayrıma neden olmaktadır. Nitekim Denhardt ve Denhardt’a göre (2007: 60-63) kamusal hizmetleri talep eden ve yönetimle etkileşim halinde olan kesimi açıklayacak olan kavram müşteri değil vatandaşdır. İçinde bulunduğu topluluk bağlamında hak ve yükümlülükler sahip olan vatandaş, kamusal faydanın belirlenmesinde de esas aktörlerden biridir. Bu sebeple ortak bir amaçtan ziyade bireysel çıkarını maksimize etmeye çalışan müşteri anlayışı yerini, kamusal katılım mekanizmalarına entegre olan demokratik vatandaşlığa bırakmaktadır. Bu bağlamda Aberbach ve Christiensen (2005: 236) ise kamunun müşteri olarak nitelenmesi ile siyasal sistemde kamu politikalarına daha fazla etki etme gücüne sahip olan ve olmayanlar arasındaki statü farkının önemsiz hale geldiğini belirtmektedir. Ayrıca YKH gibi kamu değeri kavramı üzerine incelemeler yapan araştırmacılar, YKY’nin birer girişimci olarak kabul ettiği kamu yöneticilerini genel faydanın ve kamusal değerlerin koruyucusu olarak vatandaşlara karşı sorumluluğunu vurgulamaktadır (Steccolini, 2019: 263).

Bu noktada siyaset ve yönetim dikotomisini reddeden ve YKH’nin düşünsel kaynağını oluşturan Amerikan Yeni Kamu Yönetimi Hareketi’ne (YKYH) de değinmek gerekir. 1960’ların sonu ve 1970’lerin başından itibaren başta Dwight Waldo, George Frederikson olmak üzere yönetim biliminde önemli bir değişim başlatan YKYH; sosyal adalet, eşitlik ve hakkaniyet gibi kendi döneminde politik

alanı ilgilendiren konuları kamu yönetiminin misyonları haline getirmiştir (Bayrak, 2018: 198-199; Özgür ve Öztepe, 2015: 101-102). İdarede etkililik, ekonomiklik ve etkinlik değerlerinin temel değerler olarak kabul edilmesini eleştiren yaklaşım, Dwight Waldo'nun "İdari Devlet" eserinde kritik ettiği üzere kamu idaresinin demokratik değerlerle desteklenmesi gerektiğini vurgulamaktadır (Shafritz ve Hyde, 2017: 95). Öyle ki Waldo için Amerikan kamu yönetiminin özel sektör alanına ait yöntemleri içeren bir yapıda olması, onun bilimsel yönetim yaklaşımını benimsemesine ve bu yolla demokrasinin göz ardı edilmesine sebebiyet vermektedir. Ayrıca etkili, etkin ve ekonomik olma hedeflerinin ancak demokratik değerlere ulaşmak üzere bir araç olduğu vurgusundan hareketle siyaset ve yönetimin çatışan veya rekabet eden değil iş birliği içinde olması gereken kurumlar olduğunu belirtmektedir (Doğan, 2017: 120-126). Frederickson ise toplumda sosyal eşitlik olanaklarını artırmak üzere geleneksel bürokrasiye karşıt olan; ademi merkeziyetçilik, yetki devri, organizasyon geliştirme, vatandaş katılımı, politika süreçlerinde sözleşme ve proje araçlarını öne sürmektedir (Frederickson, 2010: 9-10). Böylece GKYYKY arasında gerçekleşecek paradigma değişiminin öncüsü olan YKYH, günümüzde artarak devam eden kamu yönetiminin demokratikleşme süreci için de önemli bir yere sahiptir.

Özetle GKYY anlayışının yerini alan ve öncelikle kamu sektöründe muhasebe yönetimi ile kendini gösteren YKY, ilerleyen zaman diliminde hem teorik hem de pratik bağlamda kamu yönetimi için yeni bir soluk yaratmıştır. Çeşitli ülkelerde hayata geçirilen YKY reformları McCourt (2005) ve McCourt (2013) ifade ettiği üzere farklı çevreler içinde başarılı ve başarısız sonuçları beraberinde getirmiştir. Birçok araştırmacı tarafından kritik edilen YKY'nin teorik ve pratik açıdan güçlendirilmesi ise Post-YKY kavramının ortaya çıkmasına neden olmuştur (Christensen ve Fan, 2016: 392).

Post Yeni Kamu Yönetimi

YKY reformlarının kamu sektöründe ortaya çıkardığı sonuç ve postmodernizmin kamu yönetimi alanına getirdiği yeni soluk; 2000'li yılların başı itibariyle yönetim, şeffaflık, katılım, ağ yapıları ve farklı yönetim birimlerinin iş birliği gibi bir dizi yeni yönetsel reform ilkesi ön plana çıkmıştır (Pollit ve Bouckaert, 2017: 8). Söz konusu ilkeler YKY uygulamalarına eklenerek ulusal, yerel ve bölgesel çapta kamu yönetimi reformlarının standart bir profilden çok farklılıklar içermesine sebebiyet vermektedir (Klenk ve Reiter, 2019: 4). Bilhassa 2000 yılı sonrasında vatandaşın karar alma süreçlerine katılımı, e-yönetişim, kamusal hizmet sunumunda kamu sektörünün yanı sıra özel sektör gibi artan sayıda aktörün hesap verebilirliğinin sağlanması, koordinasyon eksikliği nedeniyle yeniden merkezileşme eğilimi, ademi merkeziyetçiliğin güçlendirilmesi, yerel demokrasi gibi ilk bakışta birbirleri ile çelişen ancak devletlerin ihtiyaçları doğrultusunda şekillenen bir kamu yönetimi ortaya çıkarmaktadır. Bu kapsamda araştırmacılar sadece geleneksel ve yeni kamu yönetimi etiketlerinden ziyade; melez hale bürünen genel reformları açıklamak ve farklarını ortaya koymak üzere Post-YKY terimini kullanmaktadır (Christensen ve Laegreid, 2007; Laegreid ve Christensen, 2022; De Vries ve Nemec, 2013). YKY uygulamaları ile ortaya çıkan ihtilaflı durumları aşmak üzere teorik ve ampirik düzeyde meydana gelen değişimleri açıklamaya çalışan Post-YKY yaklaşımı (Reiter ve Klenk, 2019: 12-13); kamusal değer üreterek toplumsal problemlere uzun vadeli çözümler üretme, aktif vatandaşlık vurgusu ve piyasa yerine ağ odaklı şeffaf yönetim mekanizması oluşturma eğilimlerine sahiptir (Greve, 2010: 10 'dan aktaran Çolak, 2019: 526).

Birleşik Krallık, Avustralya, Kanada ve Yeni Zelanda'da 1990 sonu ve 2000'lerin başı itibariyle kendini gösteren Post-YKY reformlarının neden ortaya çıktığını tartışan Christensen (2012: 4-5) dört faktör üzerinde durmaktadır. Bunlardan ilki, merkezi yönetimin düzenleyici ve hizmet üreten kurumlara yetki devretmesi siyasi ve idari liderliği zayıflatmakta ve merkezi yönetimin kontrol ve etkileme kanallarını kaybetmesine sebebiyet vererek hesap verebilirlik sorunu meydana getirmektedir. İkinci husus, performans yönetimi, yetki devri ve özel amaçlı örgütlere vurgu yapan YKY'nin yatay koordinasyon ve bütünleşme sorunlarını göz ardı etmesidir. Bilhassa özel amaçlı örgütler ile uzmanlığa yapılan vurgu, beraberinde örgütlerin dağınık bir hal almasına neden olurken söz konusu kaos ortamında gün yüzünde çıkan iş birliği ve koordinasyon eksikliği kamu yararını olumsuz yönde etkilemektedir. Üçüncü faktör ise doğal afet ve ulusal güvenlik gibi kısa zamanda karar almayı ve uygulama safhasına geçebilmeyi gerektiren konularda yönetimin birbiri ile uyumlu idari yapıları sahip olması ve kurumların bilgi paylaşımını sağlayabilme ihtiyacından ileri gelmektedir. Son olarak kamusal hizmet üretme noktasında ekonomik parametrelere dikkat çekerek idarenin özel yönetim vari değerlere sahip olması gerektiğini vurgulayan YKY'nin, sosyo-ekonomik bağlamda eşitsizlik üreten bir yapı haline geldiği üzerinedir. Bu nedenle YKY reformları sonucunda kamu sektörünün etrafını saran piyasa tabanlı değer yapısına ve

pratikte ortaya çıkan yönetsel sorunlara çözüm üretmeye çalışan Post-YKY, eleştirel bir vizyon ortaya koymaktadır.

Özetlemek gerekirse Post-YKY; politika kararı alma ve uygulama safhasında merkeziyetsizliğe, uzmanlaşmaya ve buna bağlı olarak kurumların farklı bölümlere ayrılması yani parçalanma gibi YKY reformlarını ifade eden uygulamalarının aksine yeniden merkezileşme, koordinasyon ve bütünleşme ilkelerini öne sürmekte ve yekpare devlet anlayışı (whole of government) veya bütünleşik devlet (joined up government) gibi terimlerle de ifade edilebilmektedir (Christensen and Lægreid, 2007: 1059-1060; Xiaolong ve Christensen, 2019: 856). Bilhassa YKY'nin hizmet sunma noktasındaki koordinasyon eksikliğine çözüm olarak sunulan Post-YKY, merkezi yönetim düzeyinde merkezileşme, farklı aktörleri ihtiva eden ağlar içinde koordinasyon ve dijital teknoloji kullanımı yoluyla koordinasyon ve bütünleşme gibi farklı yöntemlerle söz konusu sorunu aşmaya çalışmaktadır (Christensen ve Fan, 2016:390; Lodge ve Gill, 2011:143). Bu nedenle ilgili kavramın kamu yönetimi teorileri açısından bir paradigma değişimine işaret edip etmediğini belirtmek tartışmaya açık bir konudur. Nitekim Şat için (2021: 90) dört başı mamur bir yaklaşımdan çok YKY'nin aksayan yönlerini geliştiren ve yönetim kapasitesini güçlendiren Post-YKY, idarenin bütünlüğüne dair vurgusuyla siyasi ve idari denetimde koordinasyona dikkat çekmektedir.

Açıklamalar ışığında yaklaşımın temel özellikleri şu şekilde açıklanabilir (Jun, 2009: 163):

- Kamu sektöründeki dağılmayı engellemek üzere yapısal bütünleşme
- Özel ve kamu ortaklığı
- Merkezi siyasi ve idari kapasitenin güçlendirilmesi
- Görev karmaşası ve belirsizliğinin giderilmesi
- İçinde bulunan tarihsel, kültürel ve çevresel faktörlerin dikkate alınması

Ancak yukarıda açıklanan temel ilkelerin nasıl uygulanacağı veya YKY ile Post-YKY yaklaşımının nasıl bir araya getirildiği birçok faktöre bağlı olarak değişkenlik kazanmaktadır. Nitekim Christensen ve Laegreid' e göre (2007: 1062) ülkelerin siyasi, kültürel ve çevresel faktörleri reformlar için belirleyici olan unsurlardır. Öyle ki Post-YKY araştırmacıları için önceden belirlenmiş bağımsız değişkenler olan çevresel, kültürel ve yapısal faktörler yönetsel reformların tesir derecesi, yönetimlerin karar alma davranışlarını ve hizmet sunma kapasitelerini etkilemektedir (Jun, 2009: 163). Post-YKY'nin bilhassa kamu sektörünün ayırt edici özelliklerine vurgu yaptığını belirten Lodge ve Gill (2011: 143) ise bu durumun YKY'den ayrı bir paradigmaya ve kamusal değere referans verdiği düşüncesindedir. Bu çerçevede kamu ve özel yönetim arasındaki normatif farklara ve sınır noktalarına temas eden Post-YKY anlayışının, yukarıda bahsedildiği üzere kamu yönetimi çalışmalarını için yeni bir soluk getirdiği de ifade edilmelidir.

Tablo 1. Yönetsel Reform Modelleri

	Geleneksel Kamu Yönetimi	Yeni Kamu Yönetimi	Post Yeni Kamu Yönetimi
Örgütsel Yapı	Weberyen bürokrasi	Daha az bürokrasi daha çok piyasa	Hiyerarşiye dayalı ağ odaklı işbirlikçi yönetim
Kolektif Hareket Tarzı	Komuta ve kontrole dayalı hiyerarşik koordinasyon	Şahsi çıkarların rekabetine dayalı negatif koordinasyon	Pozitif koordinasyon
Değer Yönelim	Yukarıdan aşağıya hiyerarşik değerler	Ekonomik değerler	Siyasal ve toplumsal değerleri dışlamayan yönetim

Kaynak: Xiaolong ve Christensen, 2019: 858.

Yukarıdaki tabloda ifade edildiği üzere örgüt yapısı ve değer yönünden farklı yaklaşımlar getiren Post-YKY, Christensen ve Lægreid'in (2008: 8) ifade ettiği üzere Neo-Weberyen özellikleri YKY ile harmanlayan bir yönetim reformu olarak kabul edilmektedir.

Metodoloji

Çalışma, başta Post-YKY anlayışı olmak üzere kamu yönetimi teorileri kapsamında Çin kamu yönetiminin son yirmi yılında cereyan eden yönetsel reform çalışmalarının analiz edilmesi amacıyla

hazırlanmıştır. Çin Komünist Partisi'nin (ÇKP) iktidar olduğu Çin Halk Cumhuriyeti, tek parti eliyle yönetilmektedir. Üniter devlet ve parti-devlet bütünleşmesinin sağlandığı bir ülke olarak ÇHC, yönetsel reform modelleri açısından Batılı Devletler ile kıyaslandığında bir takım ortak özellikler ve kendine has karakteristik unsurlar ile ön plana çıkmaktadır (Ma ve Christensen, 2019: 648; Christensen ve Fan, 2016: 389). Bunun yanı sıra Batı Dünyasının dışında bir toplum ve devlet olarak merak uyandıran ve küresel bir güç olarak kabul edilen Çin'in inceleme konusu olarak ele alınması kaçınılmazdır. Bu minvalde Post-YKY reformlarının ÇHC örneği üzerinden analizi, ilgili literatür bağlamında kurumsal-yapısal ve değer odaklı yönetim reformları olmak üzere iki başlık altında ele alınacaktır.

Analize konu edilen başlıklar Tablo 1'de paylaşılan alanlar temel alınarak araştırmacılar tarafından oluşturulmuştur. Post-YKY yaklaşımının temel referans noktaları olan yeniden merkezileşme, koordinasyon ve bütünleşme yönetimin kurumsal-yapısal reformlarına referans olurken (Xiaolong ve Christensen, 2019: 856-857; Reiter ve Klenk, 2019: 18-19), yönetsel reform çalışmalarının ilgili ortam içerisindeki siyasi, çevresel ve kültürel değerler gibi etmenlere göre ele alınması gerektiği reform hareketinin değer boyutunu teşkil etmektedir (Wang ve Christensen, 2017: 16-18; Christensen ve Laegreid, 2007: 1062; Jun, 2009: 164; Lodge ve Gill, 2011: 143-144). Bu bağlamda Post-YKY yaklaşımı iki tema altında toplanırken, Çin kamu yönetiminde cereyan eden reform hareketleri söz konusu temalar altında çeşitli dokümanlardan elde edilen verilerin içerik analizi vasıtasıyla tetkik edilmekte ve birbirleriyle ilişkilendirilerek bir bütüne ulaşılması amaçlanmaktadır (Karasar, 2010: 183). Krippendorff'a göre (2018) içerik analizi, içerik içindeki kalıpları, temaları ve ilişkileri belirlemek için verileri sistematik olarak kategorize etmeyi ve kodlamayı içerir. Buradaki içerikten kasıt bu çalışmada analize tabi tutulan dokümanlardır. Bu temalar da daha önce değinildiği üzere Tablo 1'de sunulan post yeni kamu yönetimi reformuna atfedilen özelliklerden elde edilmiştir. Bu özellikler ile ilişkilendirilebilecek ifadeler analize konu edilen dokümanlarda taranmış ve araştırmacılar tarafından iki başlık halinde sunulmuştur.

Bulgular ve Tartışma

Bu bölümde 2000 yılından itibaren ÇHC'nin yönetim sistemi nezdinde ortaya konulan reform hareketleri, Post-YKY'nin kurumsal-yapısal ve değer odaklı yönetim boyutları ile incelenmektedir.

Kurumsal-Yapısal Yönetim Reformları

Sosyalist rejimin kurulduğu 1949 yılından bu yana Çin idari sistemi, merkezi yönetim ve yerel zorluklar, çatışma ve güç mücadeleleri karşısında yeniden merkezileşme ve âdem-i merkeziyetçilik gibi yapısal reformlarla iç içe olan bir ülke konumundadır (Cheung, 2005: 265). 1980'ler itibarıyla aşamalı bir şekilde serbest piyasa ekonomisine intibak eden ve devletin fonksiyonlarını minimal hale getirmeye çalışan Çin; özellikle 2001 yılında Dünya Ticaret Örgütü'ne (DTÖ) katılmasıyla birlikte yeni ekonomik şartlara uyum sağlamak için bir dizi yönetsel reform çalışmaları gerçekleştirmiştir (DTÖ, t.y.; Ngok ve Zhu, 2007: 219). "Küresel olana yönel" politikası sonucunda DTÖ'ye tam üyeliği gerçekleşen ÇHC; yatırımcı, borç veren, sermaye ihraç eden bir ülke olarak küresel kapitalizmin bir aktörü haline gelmiştir. Siyasal liberalleşmeden ziyade ekonomik bağlamda özel girişim, rekabet gibi piyasa ekonomisi araç ve varsayımlarına uyum sağlayan ÇHC, kamusal alanda sosyalist retoriğini de koruyarak söz konusu intibak sürecini kontrollü bir şekilde geçirmiştir. Öyle ki ÇKP rejimin dışarıya açılım sürecini "sosyalist piyasa ekonomisi" şeklinde isimlendirmesi bu duruma örnek teşkil etmektedir (Sezen, 2011: 996; Sezen, 2007: 27-29).

ÇHC içinde kamu-özel ortaklığının faydaları ilgili dönemde tartışılmaya başlanırken özelleştirme, ademi merkeziyetçilik, hizmet sektörünün rekabete açılması gibi YKY'nin işleyiş ve örgütlenme tarzı yaygınlık kazanmıştır. Nitekim özel eğitim ve hastanelerin hizmet vermeye başlaması, devlet işletmelerinin özelleştirmeye konu olması ve yetkilerinde artış sağlanması ayrıca bayındırlık hizmetlerinin kamunun tekelinden çıkarılarak mali sübvansiyonların azaltılması veya kaldırılması bu yolla maliyete uygun fiyatlandırma yapılması; geleneksel anlayışın zayıfladığını gösteren emarelerdir. Benzer şekilde yerel yönetimlere sağlanan mali teşvik ve kendi ekonomik faaliyetleri üzerindeki yetkilerin artırılması gibi ademi merkeziyetçi politikalar da reform sürecinde ağırlık kazanmıştır. Ancak bu durum ÇKP'nin yerel yönetimler üzerindeki siyasal kontrolünün zayıfladığı şeklinde anlaşılmalıdır. Zira yerel yönetimlerin yönetici kadrosu hali hazırda parti ileri gelenlerinden oluşmaktadır (Avaner ve Özlü, 2018: 126-143; Sezen, 2007: 45-46).

Dünya Ticaret Örgütüne katılım ve küreselleşme olgusu karşısında Çin Komünist Partisi 2002 yılında gerçekleştirdiği 16. Ulusal Kongresinde, yönetimin fonksiyonlarını; kamu hizmeti, sosyal yönetim, piyasa gözetimi ve ekonomik düzenlemeler olarak dört başlık altında toplamaktadır. Bağlamda yeni yönetimin mahiyeti ise idarenin eylem ve işlemlerindeki usul ve ilkelerde istikrarı sağlaması, adalet ve şeffaflık, eşgüdümlü çalışma, dürüstlük ve yüksek düzeyde verimlilik olarak ifade edilmektedir (Jiang, 2002'den Aktaran, Tian ve Christensen, 2020: 6). 2003 yılında başlayan çalışmalar kapsamında ekonomik kurumların modern hale getirilmesine devam edilirken, makro ekonomik ölçekte kontrol sistemlerinin geliştirilmesi, finansal düzenlemelerin güçlendirilmesi, iç ve dış ticaretin entegre edilmesi, üretim ve gıda güvenliği sisteminin uygulanması, reformların temel hedefleri olarak ön plana çıkmaktadır (Ngok ve Zhu, 2007: 230; Christensen vd, 2008: 361). Nitekim bu kapsamda Çin Devlet Konseyi'nin aldığı kararla, yeni bir ticaret bakanlığı ve faaliyet alanlarını düzenlemek üzere yeni organlar tesis edilerek yönetimin farklı birimleri arasındaki koordinasyonun güçlendirilmesi hedeflenmiştir (Xiaolong ve Christensen, 2019: 859). Bu nedenle küresel kapitalizme uyum sağlama sürecinde YKY uygulamalarını tatbik eden ÇHC'nin söz konusu reform yelpazesine sıkı sıkıya bağlı olduğu söylenemez. Öyle ki YKY reformları sonucunda yönetim birimleri arasında meydana gelen koordinasyon eksikliğine (Peters ve Savoie, 1996; Gregory, 2003) yukarıda açıklanan reformlar yoluyla çözüm getirilmeye çalışılmaktadır.

Öyle ki YKY uygulamaları sonucunda piyasa ekonomisi ve aşırı ticarileşme ile toplumda meydana gelen sosyal eşitsizlik üzerine, Çin akademik çevrelerce "hizmet odaklı yönetim" (service oriented government) kavramı tartışılmaya başlanmıştır (Tian ve Christensen, 2020: 6-7). Ekonominin işleyişinden çok kamu hizmeti ile alakalı olan söz konusu anlayış, kamu hizmetlerinin sosyal yönetim üzerine yüklediği değerlere ve sosyal standartlara vurgu yapmaktadır (Xiang ve Wu, 2013: 7-8).

Bu kapsamda 2003 yılında gerçekleştirilen reformlar yoluyla devletin rolünün daha çok makro seviyede düzenlemeye dönüştürülmesi, Devlet Kalkınma ve Reform Komisyonunun kurulmasıyla makro ekonomik kontrol yönetiminin güçlendirilmesi, Devlet Gıda ve İlaç Denetim İdaresinin kurulması ve Devlet Üretim Güvenliği Denetim İdaresinin iyileştirilmesi sağlanmıştır (Avaner ve Özlü, 2018: 137). İlgili düzenlemeler yoluyla devletin hizmet sağlayıcılar üzerindeki denetimine vurgu yapılırken, YKY reformları sonucunda olumsuz etkilenen hesap verebilirlik (Dunleavy, 1991; Osborne, 2010) ilkesinin kuvvetlendirilmeye çalışıldığı anlaşılmaktadır.

Bir diğer reform dalgası ise 2008 yılında başlayan ve Çin Ulusal Meclisi tarafından kabul edilen üstün bakanlık modelidir (Super Ministry). Hali hazırda var olan bakanlıkların veya birimlerinin birleştirilmesi sonucunda, Endüstri ve Bilişim Teknolojisi Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı, Sosyal Güvenlik ve İnsan Kaynakları Bakanlığı, Çevre Koruma Bakanlığı ve İskân ve Kırsal Kalkınma Bakanlığı olmak üzere beş üstün bakanlık ihdas edilmiştir (Qiu ve Li, 2009: 1-5). Ayrıca Devlet Konseyinin koordinasyondan sorumlu kurumların yeniden düzenlenmesi ve standart bir yapıya sokulması konusunda attığı adım sonucunda söz konusu kurumlardan 29 tanesi ilga edilirken, 25 tanesi ise ya yeniden düzenlemeye ya da baştan tesis edilmeye konu olmuştur (Xiaolong ve Christensen, 2019: 859).

Üstün bakanlık reformu kapsamında 2008 yılında atılan ilk adımı, 2013 ve 2018 yılındakiler takip etmiştir. 2013 yılına gelindiğinde bakanlık düzeyine kıyasla mikro ölçekte devam eden reformlar çeşitli sektörlerle yayılmıştır. Demiryolları, sağlık ve aile planlaması, yiyecek ve ilaç, medya yönetimi alanlarda koordinasyonun sağlanması ve daha iyi hizmet sunulması amacıyla yeniden organize edilirken, yatırım, üretim, lisanslama ve akreditasyon gibi idari onay gerektiren işlemlerin iptal edilmesi veya alt birimlerin yetkilendirilmesinin önünü açmıştır (Xiaolong ve Christensen, 2019: 859). 2018 yılına gelindiğinde ise bakanlık düzeyindeki kurumların sayısı sekize, bakan yardımcılığı düzeyindeki kurumların sayısı ise yediye düşürülürken, genel anlamda yürütmeyi oluşturan birimlerin sayısı yirmi beşten yirmi altıya çıkarılmıştır (Tian ve Christensen, 2020: 10). Bu yolla bürokratik süreçlerde daha sade bir yapıya ulaşma ve kamu kurumları arasındaki görev çakışmasının önlenmesi bağlamında verim artışının hedeflendiği anlaşılmaktadır.

Özetle 2001 yılında DTÖ'ye tam üyelik ile küresel olana yönelen (Sezer, 2011) ÇHC, bu süreçte devlet işletmelerinin ve diğer hizmet sağlayıcılarının özelleştirilmesi, özellikle mali anlamda ademi merkezîyetçi eğilimin kuvvetlenmesi, kamu hizmetlerine yönelik mali sübvansiyonların azaltılması veya kaldırılması gibi (Sezen, 2007; Avaner ve Özlü, 2018) YKY reformu olarak adlandırılabilir bir dizi yönetsel dönüşüm yaşanmıştır. Ancak ÇHC'nin ortaya koyduğu yönetim reformlarına sadece YKY anlayışıyla ele almak indirgemeci bir yaklaşım olacaktır. Nitekim merkezi yönetimi ilgilendiren ve

kronolojik sırayla 2003-2008-2013-2018 yılında gerçekleşen yönetim reformları, YKY yaklaşımı sonucunda ortaya çıkan dağınık yapıyı ve kamu hizmeti sunumunda yaşanan sorunları, Post YKY reformlarının başlıca özelliği olan merkezi koordinasyonun güçlendirilmesi ile aşmaya çalışmaktadır (Christensen ve Laegrid, 2007: 9-10; Reiter ve Klenk, 2019: 14-16; Xiaolong ve Christensen, 2019: 857; Christensen ve Fan, 2016: 392). Bilhassa 2013 yılında farklı kamusal hizmetlerin üretildiği alanlarda gerçekleştirilen reformlar ile yönetimin yatay koordinasyon kapasitesi güçlendirilmektedir. Ayrıca Tian ve Christensen'e göre (2020: 13) söz konusu model, yukarıdan aşağıya kontrole dayanan hiyerarşik koordinasyonu da ön plana çıkarmaktadır. Bilhassa siyaset ve yönetim arasındaki ilişkiler bağlamında ele alındığında birincilerin lehine olan söz konusu düzenlemeler, yönetimde siyasi liderliğin etkinliğini artırmaktadır.

Değer Odaklı Yönetim Reformları

Yönetimlerin temel görevi kamu değeri yaratmaktır (Moore, 1995). Değer kavramını sınıflandıran Wang ve Christensen'e (2017: 5-12) göre siyasal ve kamusal, ekonomik ve sosyal olmak üzere dört farklı değer kategorisi bulunmaktadır. Özgürlük, eşitlik, adalet, hukukun üstünlüğü gibi değerler, hem siyasal ve hem de kamusal değerleri ifade etmekte ve bu yüzden birbirlerinden ayrı düşünülmemektedir. Ekonomik değerlere bakıldığında İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra gayri safi yurt içi hasıla gibi nicel göstergelerin yanı sıra sosyal eşitlik, doğal, beşeri, sosyal ve kamusal sermayeyi ifade etmektedir. Son olarak sosyal değerler ise eğitim, sağlık ve çevresel faktörler ve suç oranı gibi göstergelerle ifade edilse de tam olarak ölçülmesi ve değerlendirilmesi kolay olmayan değerlere referans vermektedir.

Günümüz Çin yönetim anlayışında ahlak kuralları ve hukukun üstünlüğü birbirlerini dengeleyen iki farklı doktrin olarak kabul edilmekte ve her ikisine eşit derecede önem atfedilmektedir (Zheng, 2009: 185'den Aktaran: Yang ve Wal, 2014: 4). Bu kapsamda incelenecek ilk husus, yukarıda da bahsedildiği üzere hizmet odaklı yönetim reformunun nasıl hazırlandığına ilişkindir. Öyle ki 2000'li yıllara gelindiğinde yönetimin fonksiyonel anlamda geçireceği dönüşüm hakkında çıkan tartışmalar üzerine hükümet, Kamu Sektörü Reformu Devlet Komisyonu Ofisi (State Commission Office for Public Sector Reform) (S.C.O.P.S.R.) ve Çin Kamu Yönetimi Derneğini (Chinese Public Administration Society) (C.P.A.S.) gerekli araştırmaların yapılması için görevlendirmiştir. Söz konusu aktörlerin görevlendirilmesindeki temel gerekçe üstün bakanlık reformu gibi diğer gelişmiş ülkelerde başarıyla uygulanan idari yapı ve süreçlere ilişkin modellerin, Çin yönetim geleneği ve kültürü ile nasıl uyum sağlayacağı ve intibak edileceğidir. Nitekim S.C.O.P.S.R. ve C.P.A.S. üstün bakanlık reformu kapsamında yüzün üzerinde ülkenin bakanlık ve ilgili birimlerini inceleyerek bunları üç cilt halinde yayınlamıştır (Tian ve Christensen, 2020: 7-8). Bu kapsamda bir başka yönetim ve toplumsal zeminde işlerlik kazanan idari uygulama veya modelin kopyalanmasından ziyade, alıcı konumda bulunan yönetimin siyasi ve toplumsal değerlerini dışlamadan reform sürecini yürütmesi Post-YKY yaklaşımı için başat bir faktördür.

Batılı toplumların aksine Mao Zedong ve Marksizm-Leninizm gibi sosyalist fikir geleneğine ve kolektif değerler üzerine kurulu geleneğe sahip olan Çin, Yiang'e göre (2014: 59-60) hükümet odaklı yönetim anlayışını tesis ederken Marx'ın bireyin tam ve özgür şekilde gelişimi hakkındaki düşüncelerini, sosyalist demokrasi teorisini ve yeni kamu hizmetini esas almıştır. Bu sebeple hükümet odaklı reform kavramı Çin'in karakteristik yönetim düşüncesini yansıtmaktadır. Nitekim Christensen ve Laegrid (2007: 1060-1062) ve Jun'un (2009: 163-165) belirttiği üzere ülkelerin siyasi mirası, kültürel yapısı ve yönetim geleneği gibi sahip olduğu etkenler, yönetsel reformların içeriğini belirlemektedir. Bu kapsamda hem üstün bakanlık modeli hem de hizmet odaklı yönetim reformu taslağı, YKY'nin evrensel bağlamda değerlendirilen uygulamalarına siyasal ve toplumsal değerler düzleminde yön vermekte ve Çin yönetim sisteminin otantikliğini yansıtmaktadır.

Benzer şekilde Çin'in hızlı ekonomik gelişmeler nedeniyle ahlaki bir kriz içinde olduğunu düşünen Çin Komünist Partisi, 2012 yılında gerçekleştirdiği on sekizinci Parti Kongresinde kamu hizmetlerinin yürütülmesi noktasında da kılavuzluk edecek temel sosyalist değerleri yayınlamıştır. Bu değerler refah, demokrasi, nezaket, uyum, özgürlük, eşitlik, adalet, hukukun üstünlüğü, vatanseverlik, özveri, dürüstlük ve samimiyettir (China Daily, 2017). Temel sosyalist değerleri yönetsel etik kodları ve değer temelli yönetim olarak değerlendiren Xiaolong ve Christensen (2019: 861), yeni dönem Çin yönetim reformlarından hizmet odaklı yönetim gibi uygulamaların etik bağlamına dikkat çekmektedir.

Dışsal faktörlerin Çin yönetimi ve reformlarına olan etkisinin bir diğer örneğini ise çevresel problemler oluşturmaktadır. Öyle ki hava, su ve toprak kirliliği açısından yüksek değerlere sahip olan Çin, 2006

yılında hükümet tarafından yayınlanan bir raporda yer altı su kaynaklarında kirliliğin arttığını ve kullanılabilir su oranının %40'a düştüğünü açıklamıştır (Qiu ve Li, 2009: 6-10). Bu durum ise kamu sağlığını olumsuz yönde etkilemekte, bölgeler arasındaki sosyal eşitsizliğe yol açmakta ve ekonomik kayıplara sebebiyet vermektedir (Kan, 2009: 530). Bu kapsamda Çin yönetimi daha önce de zikredildiği üzere üstün bakanlık reformu doğrultusunda Çevre Koruma Bakanlığı adı altında yeniden teşkilatlanırken, en yüksek yürütme organı olan Devlet Konseyinin organik kanunu kapsamında koruma altına almıştır. Kanuna göre bakanlık hakkında yapılmak istenen herhangi bir düzenlemede Devlet Konseyi tek otorite konumundadır (Qiu ve Li, 2009: 9). Çevre Koruma Bakanlığına ilişkin atılan bu adımlar Qui ve Li'ye göre (2009: 7-10) çevresel sorunlara ilişkin düzenlemelere ve politikalara istikrar kazandırmakta ve siyasal iradenin gücünü artırmaktadır. Bu kapsamda bakanlık hava kirliliğinin önlenmesi ile ilgili ulusal düzenlemeleri yenilemeye, petrokimyasal, çimento ve demir-çelik gibi sanayi dallarının emisyon limitlerinin daha katı şekilde planlanmasına karar verebilmektedir (Christensen ve Fan, 2016: 396). Böylece Çin yönetimi, en önemli risk alanı olarak beliren çevresel sorunların yönetiminde güçlü bir siyasi karar alma mekanizması tesis etmekte ve bu yolla klasik hiyerarşiye dayanan ağ yapısı oluşturmaktadır. Nitekim ÇKP'nin yirminci parti kongresinde sürdürülebilir kalkınma üzerinde durulurken; bu süreçte kaynakların ve çevrenin korunmasına ve doğanın kendini iyileştirme ilkesine göre hareket edilmesine vurgu yapılmaktadır (The State Council of the People's Republic of China, 2022: 19).

ÇHC'de vuku bulan yönetim reformlarının değer odaklı arka planına bakıldığında dikkat çeken ilk husus şüphesiz ülkenin sosyalist rejim ve onun yüklediği fikri temelle çok yakından ilişkili olmasıdır. Her ne kadar ÇKP yönetiminde YKY uygulamalarına yapısal uyum altında bir dizi reform araçları (özelleştirme, yetki devri, ademi merkezîyetçilik vs.) ithal edilse de bu araçları yönlendiren temel motivasyonun piyasa ekonomisi ve onun değer kümesi olduğu söylenemez. Örneğin yerel düzeyde ekonomik hedefleri gerçekleştirmek üzere performansla göre maaş, terfi gibi maddi ödül araçlarına başvurulurken bunun yanı sıra parti hiyerarşisinde statü yükseltme gibi (Sezen, 2009) Çin'in siyasal değerlerine özgü manevi ödüller de yer almaktadır. Benzer şekilde temel sosyalist değerlerin kamu hizmetlerinin yürütülmesindeki temel ilkeler olarak duyurulması (China Daily, 2017), sadece YKY'ye özgü değer odağından çok Çin'in siyasal ve toplumsal değer ve pratiklerinin de yönetim reformları için önemli varlıklar olduğunu göstermektedir.

SONUÇ

İdare tarihine bakıldığında farklı yönetim anlayış ve pratiklerinin ön plana çıktığı görülmektedir. 20. Yüzyılın son çeyreği gibi uzun bir dönem boyunca hâkimiyetini sürdüren GKY anlayışı, 1980 yılı itibarıyla YKY anlayışı ile bir nevi sarsılmış ve güven kaybına uğramıştır. Refah Devleti anlayışını geride bırakan YKY reformu, genel anlamda özel yönetim tekniklerini kamuya transfer eden, piyasa ekonomisine duyarlı aynı zamanda çevresine açık ve hesap verebilir bir kamu yönetimini vurgulamaktadır. Ancak YKY anlayışı da çeşitli ülkelerin kamu sektörü uygulamaları sonucunda bilhassa parçalı bir idari yapının ortaya çıkması, hesap verebilirlik ilkesinin zayıflaması, hizmet etiği ve değerler konularında ciddi eleştirilerle karşılaşmaktadır.

Bu kapsamda 2000'li yılların başından itibaren Post-YKY yaklaşımı, YKY anlayışının neden olduğu hastalıkları tedavi edecek bir reçete olarak ortaya çıkmıştır. Parçalı idari yapı ve hesap verebilirlik sorunu karşısında yatay ve dikey koordinasyon, merkezileşme ve bütünleşme gibi yönetim ilkelerini ön plana çıkaran Post-YKY, her ülkenin farklı siyasal, kültürel ve yönetsel mirası bağlamında değer yaratmasına vurguda bulunmaktadır.

Teorik inceleme neticesinde kurumsal-yapısal ve değer odaklı yönetim reformları başlığı altında 2000 yılı sonrası Çin kamu yönetimi reformları incelenmiştir. Yapılan analizler neticesinde ilk olarak; ÇHC'de kurumsal-yapısal bağlamda YKY özgü olarak belirtilen özelleştirme, yetki devri, performans yönetimi gibi bir dizi yönetim reformu uygulanmaktadır. Bunun yanı sıra 2003-2008-2013-2018 tarihlerindeki yapılanma ile merkezi yönetimin kendi içinde yeniden koordine edildiği ve bütünleşik bir yapı kurulmaya çalışıldığı görülmektedir. Aynı zamanda merkezin yönetimin idari kapasitesini güçlendiren söz konusu reformlar, Çin yönetim geleneği çerçevesinde hazırlanarak ülkeye özel değerleri de bu sürece dahil etmektedir. İkinci husus ise 2000 yılından itibaren tartışılan hizmet odaklı yönetim anlayışıdır. Marx'ın teorileri, sosyalist demokrasi teorisi ve yeni kamu hizmeti gibi alt yapıya sahip olan söz konusu anlayış farklı değerleri yansıtan bütünleşik bir yönetim reformudur. Ayrıca çevresel sorunlar karşısında ilgili bakanlığın değişen yapısı, geçmişten bugüne gelen kolektif ve sosyalist değerlerin

kamusal hizmet sunumunda ön plana çıkması, değer odaklı yönetim anlayışına örnek teşkil etmektedir. Sonuç olarak ÇHC'nin 2000 yılı sonrası yönetim reformlarının sadece Post-YKY anlayışına göre değerlendirilmesi eksik bir yaklaşım olacaktır. Benzer şekilde yalnızca YKY'ye özgü yönetim reformlarına indirgenemeyecek olan Çin kamu yönetimi, söz konusu reform kalıplarına göre hibrit bir model yaratmaktadır. Bu model bilhassa kurumsal-yapısal reform bağlamında diyalektik bir süreç içerisinde ilerlemektedir. Öyle ki özelleştirme, kamu-özel ortaklığı ve ademi merkeziyetçilik gibi yönetim ilkelerini uygulayan ÇHC; aynı zamanda merkezi yönetimin düzenleyici işlem yapma gücünü ve koordinasyon kapasitesini artırarak bu uygulamalar arasında dengeli bir noktaya ulaşmaya çalışmaktadır. Sosyalist bir yönetim geleneğine sahip olması nedeniyle reformların değer merkezine bu gücü koyan ÇHC, bu konudaki otantikliğini koruyarak Post-YKY anlayışına önemli bir örnek teşkil etmektedir.

KAYNAKÇA

- Aberbach, J. D., Christensen, T. (2005). "Citizens And Consumers: An NPM Dilemma". *Public Management Review*, 7(2), 225-246.
- Avaner, Tekin ve Özlü, Gökçen (2018). "Buzdağının Görüneni ve Görünmeyeni: Çin Ekonomisi ve Çin Kamu Yönetimi İlişkisi Üzerine", *Çin Halk Cumhuriyeti'nde Ticaret, Ticaret Hukuku ve İdare Hukuku İlişkileri: Türkiye İçin Dersler*, Editörler: Yücel Oğurlu, Gencay Karakaya, Armando Aliu. İstanbul Ticaret Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Bayrak, Burcu (2018). "Yönetim Biliminde Yöntem Sorunu ve Kimlik Krizi Üzerine Bir Değerlendirme", *Quo Vadis: Kamu Yönetimi*, Derleyenler: Veysel Erat, Cengiz Ekiz, İbrahim Arap, Nika Yayınevi, Ankara.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., Bloomberg, L. (2014). "Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration And The New Public Management". *Public administration review*, 74(4), 445-456.
- Cheung, A. B. (2005). "The Politics Of Administrative Reforms In Asia: Paradigms And Legacies, Paths And Diversities". *Governance*, 18(2), 257-282.
- China Daily (2017). Erişim Tarihi: 25.06.2022 https://www.chinadaily.com.cn/china/19thcpcnationalcongress/2017-10/12/content_33160115.htm.
- Christensen, T. (2012). "Post-NPM And Changing Public Governance", *Meiji Journal of Political Science and Economics*, 1(1), 1-11.
- Christensen, T., Fan, Y. (2016). "Post-New Public Management: A New Administrative Paradigm For China ?". *International Review of Administrative Sciences*, 84, 389-404.
- Christensen, T., Lægreid, P (2007). *The Whole-Of-Government Approach To Public Sector Reform*. *Public Administration Review* 67(6): 1057-1064.
- Christensen, T., Lægreid, P. (2008). "NPM And Beyond: Structure, Culture And Demography." *International Review of Administrative Sciences* 74 (1): 7-23.
- Christensen, T., Lisheng, D., Painter, M. (2008). "Administrative Reform In China's Central Government—How Much Learning From The West ?". *International Review of Administrative Sciences*, 74(3), 351-371.
- Christensen, T., Lægreid, P. (2022). "Taking stock: New Public Management (NPM) and Post-NPM Reforms-Trends and Challenges", *Handbook on the Politics of Public Administration*, Editörler: Andreas Ladner ve Fritz Sager, Edward Elgar Publishing Limited, UK.
- Çolak, Ç. D. (2019). "Why the New Public Management Is Obsolete: An Analysis in the Context of the Post-New Public Management Trends. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 19(4), 517-536.
- Denhardt, J. V., Denhardt, R. B. (2007). *The New Public Service: Serving, Not Steering*. ME Sharpe.
- De Vries M, Nemeč J (2013) "Public Sector Reform An Overview of Recent Literature and Research on NPM and Alternative Paths". *International Journal of Public Sector Management* 26(1): 4-16
- Doğan, K. C. (2017). "Kamu Yönetimi Disiplini Üzerindeki Etkileri Bakımından Dwight Waldo" *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 8(1), 114-136.
- Dunleavy, P. (1991). *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*. London: Routledge. Erişim Tarihi: 25.06.2022 <https://doi.org/https://doi.org/10.4324/9781315835228>.

- Dunleavy, P. ve Hood, C. (1994). "From Old Public Administration To New Public Management". *Public money & management*, 14(3), 9-16.
- Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ). (t.y.). China. Erişim Tarihi: 25.06.2022. https://www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/china_e.htm
- Eryılmaz, Bilal (2019). *Kamu Yönetimi Düşünceler Yapılar Fonksiyonlar Politikalar*. Umuttepe Yayınları, Kocaeli.
- Frederickson, H. G. (2010). *Social Equity and Public Administration*. M. E. Sharpe. New York.
- Gregory, R. (2003). "All The King's Horses And All The King's Men: Putting New Zealand's Public Sector Back Together Again". *International Public Management Review*, 4(2), 41-58.
- Greve, C. (2010). Whatever happened to new public management? Paper presented at the Danish Political Science Association Meeting, Vejle Fjord, November 4-5, Retrieved from: http://openarchive.cbs.dk/bitstream/handle/10398/8548/Carsten_Greve_KonfPap_2010.pdf.
- Hood, C. (1991). "A Public Management For All Seasons?", *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Hood, C. (1995). "The "New Public Management" In The 1980s: Variations On A Theme". *Accounting, organizations and society*, 20(2-3), 93-109.
- Jun, J. S. (2009). "The Limits of Post: New Public Management and Beyond". Erişim Tarihi: 20.06.2022 https://www.jstor.org/stable/27697847?casa_token=AqxK10PPyIAAAAA%3Ak-VjmNMjH12_bV8R5WSuvMdh-8nqsKiZqaQxJ689Q0-a1ovc3bUWvW-SINK96sKRpPfZrLJoUyzMo1DuZrBvGnFbOcucbZ7d50r3auxlXvsWuVa-E-i&seq=1#metadata_info_tab_contents
- Kaboolian, L. (1998). "The New Public Management: Challenging The Boundaries Of The Management Vs. Administration Debate". *Public Administration Review*, 58(3), 189-193.
- Kan, H. (2009). *Environment and health in China: Challenges and opportunities*. Erişim Tarihi: 25.06.2020 <https://ehp.niehs.nih.gov/doi/full/10.1289/ehp.0901615>
- Karasar, Niyazi. (2010). *Bilimsel Araştırma Yöntemi*. Ankara: Nobel Yayınları.
- Krippendorff, K. (2018). *Content analysis: An introduction to its methodology*. Sage publications
- Klenk, T., ve Reiter, R. (2019). "Post-New Public Management: Reform Ideas and Their Application in The Field of Social Services", *International Review of Administrative Sciences*, 85(1), 3-10.
- Liang, Y. (2014). "Service-Oriented Government in Practice: A Case of Construction of Nanjing Community". *Business and Public Administration Studies*, 8(1), 58-68.
- Lodge, M., Gill, D. (2011). "Toward A New Era Of Administrative Reform? The Myth Of Post-NPM In New Zealand". *Governance*, 24(1), 141-166.
- Lynn Jr, L. E. (2001). "The myth of the bureaucratic paradigm: What traditional public administration really stood for. *Public Administration Review*", 61(2), 144-160.
- Ma, L. ve Christensen, T. (2019). "Same Bed, Different Dreams? Structural Factors and Leadership Characteristics of Central Government Agency Reform in China". *International Public Management Journal*, 22(4), 643-663.
- McCourt, W. (2005). "New Public Management in Developing Countries. In *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*", K. McLaughlin, S. P. Osborne and E. Ferlie, eds. London: Routledge.
- McCourt, W. (2013). *Models of Public Service Reform: A Problem-Solving Approach*. Policy Research Working Paper, No. 6428. Washington D.C: The World Bank
- Moore, M. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management In Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Nagel, Jack H. (1997). "Radically Reinventing Government: Editor's Introduction." *Journal of Policy Analysis and Management*, 16(3): 349-356.
- Ngok, K., G. Zhu. (2007). "Marketization, Globalization and Administrative Reform in China: A Zigzag Road to a Promising Future." *International Review of Administrative Science* 73(2):217-233.
- Osborne, D., Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector*. Addison-WesleyPub. Reading, MA.
- Osborne, S. (2010). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London: Routledge.
- Özgür, Hüseyin., Öztepe Cığeroğlu, Mısra (2015). "Amerikan Yeni Kamu Yönetimi Hareketi (YKYH): Sosyal Adalet ve Hakkaniyet Odaklı Bir Kamu Yönetimi Arayışı", *Kamu Yönetiminde*

- Paradigma Arayışları Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi, Editörler: Özer Köseoğlu ve Mehmet Zahid Sobacı, Dora Yayınları, Bursa.
- Peters, B. Guy (1996). "Models of Governance for the 1990s." In Donald F. Kettland H. Brinton Milward, *The State of Public Management*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- Peters, B. Guy, Donald, Savoie. (1996). "Managing Incoherence: The Coordination and Empowerment Conundrum." *Public Administration Review* 56(3): 281–89
- Pfiffner, J. P. (1999). "Traditional Public Administration Versus The New Public Management: Accountability Versus Efficiency". Erişim Tarihi: 20.05.2022 <https://pdfs.semanticscholar.org/a27a/804da5ca80a5eb04674f6f861531b3747525.pdf>
- Pollitt, C. (1993). *Managerialism and the Public Services The Anglo-American Experience*. 2nd Edn. Oxford: Blackwell.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform: A Comparative Analysis-Into The Age Of Austerity*. Oxford University Press.
- Qiu, X.,Li, H. (2009). "China's Environmental Super Ministry Reform: Background, Challenges, And The Future". Erişim Tarihi: 22.06.2022 <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/elrna39&div=36&id=&page=>
- Reiter, R.,Klenk, T. (2019). "The Manifold Meanings Of 'Post-New Public Management'—A Systematic Literature Review". *International Review of Administrative Sciences*, 85(1), 11-27.
- Robinson, M. (2015). "From Old Public Administration To The New Public Service: Implications For Public Sector Reform In Developing Countries". UNDP Global Centrefor Public Service Excellence. Erişim Tarihi: 15.05.2022 <https://cluelesspoliticalscientist.wordpress.com/2017/02/08/from-old-public-administration-to-the-new-public-service-by-mark-robinson-a-summary/>
- Salamon, Lester M. (2002). *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press.
- Sezen, Seriyeye. (2011). *Küresel Bir Güç Olma Yolundaki Çin*. Mülkiyeliler Birliği Yayını, 1(1), 993-1025
- Sezen, Seriyeye (2009). *Çin'in İkinci Uzun Yürüyüşü*. TODAİE, Ankara.
- Sezen, Seriyeye (2007). "Çin Halk Cumhuriyeti'nde Sosyalist Piyasa Ekonomisine Dönüşüm", *Amme İdaresi Dergisi*, 40(1), 27-56.
- Shafritz, J. M., ve Hyde, A. C. (2017). *Classics of Public Administration*. Cengage Learning, Boston.
- Steccolini, I. (2019). "Accounting And The Post-New Public Management". *Accounting, Auditing & Accountability Journal*. 255-279.
- Şat, Nur. (2021). "Postmodern Kamu Yönetimi Söylemi Bağlamında Post-YKİ Paradigmaları" (İçinde: *Postmodern Kamu Yönetimi*), (Editörler: Prof. Dr. Bekir Parlak, Doç Dr. Kadir Caner Doğan), Ankara: Nobel Akademi Yayıncılık, 67-97.
- Tian, X.,Christensen, T. (2020). "Myths, Instrumental Reality, Or Cultural Change? Modern Service-Oriented Government Reforms In China". *International Public Management Journal*, 1-18.
- The State Council of the People's Republic of China (2022). "Report to the 20th National Congress of the Communist Party of China", Erişim Tarihi: 10.03.2023 https://english.www.gov.cn/news/topnews/202210/25/content_WS6357df20c6d0a757729e1bfc.html
- Wang, B.,Christensen, T. (2017). "The Open Public Value Account And Comprehensive Social Development: An Assessment Of China And The United States". *Administration & Society*, 49(6), 852-881.
- Xiang, J.,Wu, J. (2013). "A Public Service-Oriented Government Building Path In Chinese City: An Example From Public Rental Housing Of Chongqing". *Canadian Social Science*, 9(4), 7-14.
- Xiaolong, T.,Christensen, T. (2019). "Beyond NPM to Post-NPM ? A Study of China's Government Reforms Over the Past 40 Years". *The American Review of Public Administration*, 49(7), 855-865.
- Yang, L., Van Der Wal, Z. (2014). "Rule Of Morality Vs. Rule Of Law? An Exploratory Study Of Civil Servant Values In China And The Netherlands". *Public Integrity*, 16(2), 187-206.