

DEMOKRASİ VE YÖNETİŞİM BOYUTU İLE YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI*

Süleyman KARAÇOR**

Arif OLTULU***

ÖZET

1970’li yıllarda ortaya çıkan kamu mali yönetimindeki kriz, mevcut ekonomik sistemin ve geleneksel kamu yönetiminin eleştirilmesine ve refah devletinin sorgulanmasına neden olmuş ve kamu yönetimin de yeni arayışlara başlanmıştır. Bu arayışlar sonucunda 20’inci yüzyıla hâkim olan geleneksel kamu yönetiminin katı, hiyerarşik ve bürokratik örgüt yapıları; yerini katılımı esas alan, esnek, özel sektörün uyguladığı yönetim tekniklerini benimseyen Yeni Kamu Yönetimi Anlayışına bıraktığı görülmektedir. Devletin, sürekli olarak sorunların çözüm yeri olarak görülmesi beraberinde birçok sorunu da getirmiştir. Bu sorunlardan kurtulmak için özellikle yönetim alanında bir takım çalışmalara başlanmıştır. Bu çalışmalar önemli bir paradigma değişimi olarak Yeni Kamu Yönetimi Anlayışını karşımıza çıkarmaktadır. 1980 sonrası gündeme gelen Yeni Kamu Yönetimi (YKY) geleneksel kamu yönetiminden birçok konuda ayrılmakta ve yeni yönetim tekniklerini özellikle işletme yönetiminin benimsemiş olduğu bir takım ilkeleri kamu yönetiminde uygulama eğilim göstermektedir.

Anahtar kelimeler: Kamu yönetimi, demokrasi, yönetişim, yeni yönetim anlayışı

* Bu çalışma, 10.07.2009 tarihinde jüri önünde savunulup başarılı olunan “Demokrasi, Katılım ve Yurttaşlık Boyutuyla Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı: Türkiye Örneği” konulu yüksek lisans tez çalışmasından yararlanarak hazırlanmıştır

** Doç.Dr., Selçuk Üniversitesi İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi.

*** T.C. İç İşleri Bakanlığı, Kaymakam.

ABSTRACT

Crisis in public financial management emerged in the 1970s, has led to criticism of the existing economic system and the traditional public administration and has led to questioning of the welfare state and so started new searches in public administration. As a result of these efforts, it is seen that the traditional public administration's rigid, hierarchical and bureaucratic organizational structures that is dominant in 20th century left its place to the New Public Management Approach which based on participation, flexible, adopting private sector management techniques. Seeing government as a place of permanent solution to the problems brought many problems with it. To get rid of these problems, especially in the field of management it started some kinds of studies. These studies, emerges in The New Public Management Notion as an important paradigm shift. From the agenda after 1980 the New Public Management (NPM) is different from the traditional public administration for many issues and a number of new management techniques to be adopted, particularly the principles of business administration tend to practice in public administration.

Keywords: public administration, democracy, governance, the new management approach

1. GİRİŞ

Yeni Kamu Yönetimi (YKY), yurttaşın yönetimden beklentilerinin artması ile birlikte vatandaş odaklılık üzerine yoğunlaştığı ve bireyi aktif bir vatandaş olması için katılım mekanizmalarını geliştirdiği ifade edilmektedir. Yeni Kamu Yönetimi demokrasi ile olan ilişkisinde yönetişim kavramından faydalanmaktadır. Yönetişim, çok ortaklı ve çok aktörlü, devletin kendisinin tek aktör olarak yönetimde yer almasından ziyade daha çok toplumda yer alan diğer aktörleri (özel sektör, sivil toplum örgütleri) ön plana çıkaran ve sonuç olarak yönetimi paylaşan ve katılımı esas alan bir kavram olarak kullanılmaktadır. YKY katılımı, şeffaflığı, hesap verilebilirliği ön planda tutan anlayışı ile demokrasiye katkıda bulunduğu ifade edilmektedir. Bu çalışmada 1970'li yıllardan itibaren kamu yönetiminde değişimin bir sonucu olarak ortaya çıkan Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve bu anlayışın demokrasiyle ve yönetişim kavramıyla olan bağı irdelenmektedir.

1. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı

20. yüzyıl “Kamu Yönetimi” veya “Kamu Hizmeti” çağı olarak nitelendirilebilecek bir dönem olarak ifade edilmektedir. Geleneksel kamu yönetiminin sorunları çözememesi ile artık işleyemez hale gelen kamu yönetimi mekanizmasının işlerlik kazanıp, daha verimli ve etkili hale gelebilmesi için yeni arayışlar içine girilmiştir. Bir yandan makro ekonomik krizlerin yaşandığı, bir yandan da uluslararası sermaye ve ürün piyasalarında yoğunlaşan rekabetin başladığı 1970’li ve 1980’li yıllar, refah devletleri için güzel günlerin bittiği, sorunların başladığı yıllar olarak görülmektedir (Özdemir, 2007:254). Hükümetlerin ciddi mali krizlerle karşı karşıya kalmaya başlayınca, tüm dünyada devletin klasik sınırlarına dönmesi, verimsizlik esasına göre örgütlenmesi ve özel sektör değerlerinin, tekniklerinin ve pratiklerinin kullanılması gibi yeni düşünceler gündeme gelmiş ve ortaya yeni bir düşünce anlayışı olan “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı” çıkmıştır (ÖZER, 2005:221). Bir başka deyişle bir kuşaktan fazla zamandır, dünya politikasındaki eğilim, devletin küçültülmesi yönünde olduğu belirtilmektedir. Bu eğilimin, hem normatif hem de ekonomik sebepleri vardır. Küresel ekonomideki büyüme, bilginin, sermayenin ve daha az oranda olmakla beraber işgücünün dolaşımını artırmak suretiyle, egemen ulus-devletlerin sahasını daraltmıştır (Fukuyama, 2008:140).

Yeni kamu yönetimi (new public management) düşüncesi, 1980 sonrasında gündeme gelmiş ve yeni kamu yönetiminin (YKY) açtığı çığır, mevcut sorunlar karşısında güçsüz düşen klasik kamu yönetimi için bir yeniden dirilme yolu olduğu savunulmaktadır. Kamu yönetimindeki etkinlik arayışına, klasik sistemin ötesinde farklı bir kulvardan kalkarak cevap arayan KYK, hararetli tartışmalara yol açmıştır. KYK, aslında uzun zamandır bilinen piyasa yöntemlerini ve rekabetçi mekanizmaları, bu kez kamu yönetimi için önermekte olduğu ve KYK’nin getirdiği asıl yeniliğin bu olduğu belirtilmektedir. Diğer bir ifadeyle KYK özel sektörde uygulanmakta olan yöntemlerin kamu örgütleri için de uygulanabileceğini ve uygulanması gerektiğini ileri sürmektedir. Ancak bu önerilerin kamu sektörüne taşınmasının pek kolay olmadığı zira KYK’nin kamu sektöründeki sorunlara yeni ve farklı bir açılım getiren bu önerileri, kamu yönetiminin dayandığı klasik paradigmalara karşı karşıya geldiğinde, söz konusu paradigmalara

uyuşmadığı ve YKY uygulamaları, bu paradigmalaraın çöküşüne yol açtığı savunulmaktadır (Arıkboğat, 2007:41).

Kamu hizmetlerinin sunumunu derinden etkileyen bir çok yönetsel çaba ve yaklaşım özellikle son 20-30 yıldır global ölçekte kamu yönetimlerini etkisi altında bulundurmaktadır. Arkasında toplumsal, kültürel, teknolojik ve ekonomik bir takım etmenlerin de yer aldığı bu oluşum, değişim ve dönüşüm çabaları birçok ülkede uygulamaya konu olmakta bazı ülkelerde ise tartışma başlığı olarak kamuoyunun gündeminde bulunmaktadır. Artık kamu yönetimleri eskiden olduğu gibi tepeden inmece, vatandaş istek ve beklentilerine duysız, aşırı bürokratik ve merkeziyetçi, gizli-kapalı ve sorgulanamayan yöntemlerle hareket eden, performansı çok fazla dikkate almayan yapılar olarak varlıklarını sürdürmede zorluk çekmektedirler. Bunların yerine kamu yönetimleri değişik toplumsal aktörlerle işbirliği içerisinde politikalar oluşturan, yerinden yönetime ağırlık veren, katılımcı ve hesap verebilen, etik ve yolsuzluk konularında duyarlı, esnek ve dinamik örgütsel yapılara sahip, şeffaf ve açıklığı ilke edinen, paylaşımcı ve süreçlerle yetinmeyip sonuçlara da odaklanan, performansı dikkate alan, vatandaş istek ve beklentilerine duyarlı, bilgi-iletişim teknolojilerini hizmet planlaması ve sunumunda azami ölçülerde kullanan yapılara doğru kayma eğilimi göstermektedir (Nohutçu ve Balcı, 2003: 18).

Yeni kamu yönetimi anlayışının temelinde, hangi kamu hizmetinin ne biçimde sunulacağı tek taraflı verilen idari eylem ve kararlarla değil, vatandaşların istek ve beklentilerine göre piyasa mekanizmasını temel alan ve hizmet kullanıcılarına daha fazla seçenekler sunan bir modelle sunulma görüşü ortaya konulmaktadır (Saran, 2004:19).

Geleneksel kamu yönetimi, büyük ölçüde Max Weber'in formüle ettiği bürokrasi modeline göre örgütlenmektedir. Bu model, sanayi toplumunun şartlarından ortaya çıktığı; esas itibariyle ordu modeli örgütlenmeye yasallık ve rasyonellik eklenerek geliştirdiği; ayrıntılı kurallara ve biçimselliğe dayalı, gayri şahsi, katı hiyerarşik ve bir ölçüde merkeziyetçi nitelikler taşımakta olduğu vurgulanmaktadır. Weberyen örgüt modeli ve onun dayandığı paradigma Batı toplumlarının gelişmesine önemli katkılar sağlanmasına karşılık, örgütlerde disiplin, baskı ve kontrol kültürünü geliştirdiği, esneklikten yoksun olduğu, sonuçlardan çok girdilere önem verdiği, girişimciliği ve yaratıcılığı önlediği, katılım kültürünü engellediği

gerekeciyle eleştirilip, bu eleştiriler sonucunda özel sektördeki rasyonellik anlayışının kamu yönetimine de yansıtılması yönünde güçlü bir eğilimi ortaya çıkardığı belirtilmektedir (Eryılmaz, 2004:55,56). YKY, özü itibarıyla esasını Max Weber'in formüle ettiği yasal-rasyonel bürokrasi modelinden alan geleneksel kamu yönetimi anlayışını; piyasa tipi mekanizmalar, esnek ve adem-i merkeziyetçi örgütlenme, çıktılarına yönelme, yurttaş-müşteri merkezli yönetim anlayış ve teknikleriyle ikame etme amacını benimsediği ifade edilmektedir (Eryılmaz, 2004:57).

YKY eski birçok görüşün yeniden uyarlanması ibaret bir anlayış olarak da değerlendirilenler mevcuttur. Bu görüşe göre yeni kamu yönetimi anlayışının gündeme getirdiği bazı değerler ve pratikler yeni değil ancak yeni şart ve koşullar altında yeniden tanımlanmış ya da formüle edilmiş kabul edilmektedir. Anlayışın orijini 1950'lerin PPBS'ne (Plan-Program-Bütçe Sistemi) kadar gitmektedir. PPBS, kamu harcamalarının mevcut durumuna meydan okuyan bir araç olarak, kamusal programların planlanmasını yapmaktadır. Bu süreçte, örgütlerin kamusal ihtiyaçlarını daha iyi karşılayabilmeleri için yeniden yapılanma mekanizmalarına ihtiyaç duymaktadır (ÖZER, 2005:192).

2. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı, Demokrasi ve Yönetişim

2.1 Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı, Demokrasi

Demokrasinin neredeyse evrensel olarak popülerleştiği çağımızda demokratik teori alanındaki çalışmalardan önemli bir kısmının katılımcılık düşüncesi etrafında toplandığı dikkatleri çekmektedir. Bu kuram grubundaki çalışmalarda, katılma, katılım imkânlarının maksimize edilmesine ve örneğin iş dünyası, eğitim sektörü ve henüz demokratik düzenin nezareti altında bulunmayan toplumsal ve ekonomik alanların demokratikleşmesine özel bir değer verilmektedir" (Tosun, 2005:25). Demokratik teori temelinde geliştirilmiş katılımcı demokrasinin birçok modeli olduğu belirtilmektedir: Müzakereci demokrasi, diyolojik demokrasi, güçlü demokrasi, genişlemeci demokrasi, feminist demokrasi, yeşil(cı) demokrasi, kozmopolit demokrasi gibi. Aktif siyasal yurttaşlığın yeniden kurgulanması temeline dayanan bu kuramları bazen birbirinden ayırt etmek oldukça zor olmaktadır. Müzakereci

demokrasiden bahsederken rahatlıkla diyalojik demokrasi alanına kaymak ya da radikal demokrasi kavramlarını kullanmak mümkündür (Tosun, 2005:25). Aslında neredeyse tüm katılımcı demokrasi modeller ideal (katılımcı-cumhuriyetçi) yurttaş tipolojisi kurgulama ve bunun normatif kılma açısından birbirine benzemektedir. Bir diğer ortak nokta, tümünün liberal temsili demokrasi modelin eleştirisi üzerine inşa edilmiş olmalarıdır. Öncelikle hedefleri liberal temsili model içindeki kurumların ve unsurların tanımlarının, hem kendi içlerindeki hem de birbirleri arasındaki ilişkilerinin yeniden kurgulanması olduğu ifade edilmektedir (Tosun, 2005:25).

Temsili demokrasinin meşruiyetinin giderek daha fazla sorgulandığı günümüzde daha katılımcı demokrasi arayışları söz konusu olmaktadır. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı da yurttaşın yönetimde daha aktif bir rol üstlendiği ve demokratik katılımın üst düzeyde olduğu bir yapı arzuladığı savunucuları tarafından belirtilmektedir.

Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı demokrasinin güçlü olduğu ülkelerde uygulama alanı bulmaktadır. Demokrasi YKY düşüncesinin vazgeçilmez bir unsuru olarak görülmektedir. Bu bakımından demokrasi ile iç içe olan bu anlayış demokrasiden beslenmekte olduğu ve demokrasiyi bazı katılım araçlarını geliştirerek beslediği vurgulanmaktadır.

YKY düşüncesi kamu yönetimini demokratikleştirme bağlamında aşağıda sıralanan amaçlar doğrultusunda hareket ettiği ifade edilmektedir (Balcı, sobiadacademy.net);

- Tek taraflılıktan veya tek aktörlükten çok taraflı ve çok aktörlü, katılımcı ve yönetişimci bir anlayışın oluşturulması,
- Açık yönetimin ve katılımcı mekanizmaların daha çok geliştirilmesi,
- Aşırı merkeziyetçi ve hiyerarşik yapılanmaların desantralizasyon yoluyla halka daha fazla yakınlaştırılması ve hizmet sunumunun vatandaşa en yakın yerde gerçekleştirilmesi için yerel yönetimleri daha etkin kılması,
- Sivil toplumun daha etkin hale getirilmesi,
- E-devlete ve e-demokrasiye verdiği önem ile halkın yönetime daha kolay katılımını sağlaması,

- Vatandaşın bilgi edinme hakkının geliştirip demokrasi ve şeffaflığı sağlamak gibi amaç ve hedeflere sahip olduğu vurgulanmaktadır.

YKY'nin yukarıda sıralanan demokratik amaçlarına ulaşmak yani toplumu yönetim unsurunun ortağı yapmak ve bireyin yönetimde daha çok söz sahibi olmasını sağlamak için yönetişimin ilkelerinden faydalandığı belirtilmektedir. Yeni Kamu Yönetimi (New Public Management) anlayışının bir ülkede uygulama alanı bulabilmesi için o ülkenin demokratik bir ülke olmasının şart olduğu ifade edilmektedir. Bu nedenle gelişmekte olan ülkelerin demokrasi açısından yetersizliklerini telafi etmek için iyi yönetim kavramı geliştirildiği vurgulanmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerin demokrasininin sağlıklı bir yapıya kavuşturulması ve KY'nin bu ülkelerde uygulama alanı bulabilmesi için İyi Yönetişimin ilkeleri Yeni Kamu Yönetimi Anlayışına ilave edilmektedir (Eryılmaz, 2008:28).

2.2. Yönetişim

Yönetişim modelinde klasik kamu yönetimi anlayışında pek de yeri olmayan, devlet, özel sektör ve sivil toplum örgütleri ve yarı resmi kuruluşlar gibi çok değişik ve farklı aktörler bir araya gelerek kamu hizmeti sunumunda birlikte rol almaktadır. Bunun yanı sıra, bu modelde devlet kamu politikaları açısından kuralları koyan ve uygulama süreçlerini denetleyen bir yapı arz etmekte fakat kamu hizmetini doğrudan sunan bir organ olarak daha az rol üstlenmektedir. Ancak böyle çok aktörlü bir yapıda kimin, ne derece ve hangi ölçüde kamu hizmeti sunumundan sorumlu olacağı sorun kaynağı olabileceği belirtilmektedir (Meredith, 2001:78-88; Balcı, sobiadacademy.net). Bu ise hesap verebilirlik açısından olumsuzluklar doğurabilecektir. Yönetişimin kamu hizmeti sunumu açısından bir başka önemli sonucu profesyonel yöneticilere uzmanlıklarını kullanma açısından daha fazla özgürlük ve esneklik sağlanmasıdır. Böylelikle yöneticiler sonuçlara ulaşma açısından daha fazla sorumluluk üstlenmekte ve gerektiğinde bunun hesabını verme yükümlülüğü ile karşı karşıya bulunmaktadırlar (Balcı, sobiadacademy.net).

Yönetişim bireyle devlet (toplum düzeyi şeklinde de ifade edilebilir) arasında yeni bir ilişki biçiminin gelişmesini kavramlaştırmak için kullanılmaktadır. Yönetim kavramının dayanaklarında görülen aşınmalar

yeni arayışlara kaynaklık ettiği belirtilmektedir (Tekeli, 2003:626). Buna paralel olarak gelişen pratikler yönetim kavramının içeriğini doldurduğu ifade edilmektedir. Bu kavramlar değerlendirildiğinde, önceden belirlenen bir ortak amacı gerçekleştirmek için, tek öznel, merkezi, hiyerarşik bir iş bölümü içinde, araçsal rasyonelliği ön plana alarak, yapan, üreten, bunun için kaynakları ve yetkileri kendilerinde toplayan yönetimden, önceden belirlenen bir iyiye doğru değil, insan haklarına dayalı performans ölçütlerini geliştirerek, çok aktörlü, desantralize ağsal ilişkiler içinde, iletişimsel bir rasyonellik anlayışı içinde, kendisi yapmaktan çok toplumdaki aktörleri yapabilir kılan, katılımı artıran, yönlendiren, kaynakların yönlendirilmesini kolaylaştıran yönetim anlayışına geçilmektedir. Bu özellikleriyle yönetim siyasal ve ekonomik gücün daha yaygın dağılımını da içermekte olduğu belirtilmektedir (Tekeli, 2003:627).

Yönetişim yaklaşımı; demokrasi, sivil toplum, etkin yönetim, küreselleşme, yerelleşme, ekonomik kalkınma ve sosyal devlet kavramlarını temel alarak bu kavramları bağdaştırarak, ulusal yönetim ve uluslar arası ilişkiler için daha kabul edilebilir ve işlevsel bir model ortaya koymakta olduğu ifade edilmektedir. Değişen ve dönüşen toplumsal ve siyasal formlara uygun yeni ilkeler ortaya koymakta, yönetimde ve siyasette önemli açılımlar sağlamaktadır. Bu yeni yaklaşım değişen toplumun beklentilerine karşılık vermekte ve böylece bireyi, toplumu, siyaseti ve yönetim yeniden tanımlanmaktadır. Çünkü, modernite sonrası toplumda, yönetimler kendini gelişen dinamiklere uyarlamak zorunda kalmaktadır. Eşyanın doğasında vardır, değişime karşı kendiliğinden bir direnme hep görülür. Ancak bu direnme bir yere ve noktaya kadardır. Eğer, çevresel faktörler ve iç dinamikler önemsenmezse, çürüme kaçınılmaz olacağı belirtilmektedir (Çukurçayır, 2003:271). Yönetişim kavramı aktif vatandaşlıkla son derece yakından ilgili bir kavram olduğu da belirtilmektedir. Yönetime karşı bir sorumluluk üstlenmeyi, fedakârlığı ve yönetimi desteklemeyi gerektiren aktif vatandaşlıkta, bireyin doğrudan kamu hizmetlerinden yararlanma durumu olmadığında dahi göstermesi gereken bir tutum ve davranış biçimi olarak görülmektedir. Yönetişim öncelikle bu tutum ve davranışlardan ortaya çıkmaktadır. Sözü edilen tutum ve davranışların kazandırılması için de eğitimin her düzeyinde, sivil toplum kurumlarında görev alınmasının, girişimciliğin ve hak arama yollarının özendirilmesi gerekmektedir (Yıldırım, 2004:198).

Yönetişimin gerçekleşebilmesi, ancak gün geçtikçe gerileyen vatandaşlık bilincinin ve zayıflayan dayanışmacı ruhun geliştirilmesi ile mümkün olacağı ifade edilmektedir. Dayanışmacı ruhla oluşan küçük grupları önemsemek gerekmektedir. Giddens'e göre küçük gruplar, eleştirmenlerin zannettikleri türden grupların pek çoğuna göre daha iyi iş yaptıkları (Yıldırım, 2004:198) belirtilmektedir. Yönetişim, son zamanlarda ise siyaset biliminde, kamu yönetiminde ve daha çok kalkınma yönetiminde düzenli kullanılmaya başlanan bir kavram haline gelmiştir. Özellikle bu kavram, demokrasi, sivil toplum, halk katılımı, insan hakları, sosyal ve sürdürülebilir kalkınma gibi kavramlarla birlikte anılır olmaktadır (Yıldırım, 2004:193).

2.3. Yeni Kamu Yönetimi, Demokrasi ve İyi Yönetişim

“İyi yönetim” kavramının uluslararası reform literatürüne girişi genellikle Dünya Bankası'nın “Sub Saharan AFRİCA: From Crisis to Sustainable Growth” başlıklı rapora tarihlenmektedir. Banka, 1994 tarihli Governance: The World Bank's Experience adlı raporunda “iyi” ve “kötü” yönetimi şu tanımla ayırt etmektedir (TÜSİAD, 2002:176): “İyi yönetim, politika oluşturmada öngörülebilirlik, açıklık ve açık fikirlilik; kamu yararına öncelik veren profesyonel bir anlayışı içselleştirmiş bürokrasi; hukukun üstünlüğü, saydam süreçler ve kamu yaşamına katılan güçlü bir sivil toplum olarak özetlenebilir. Buna karşılık kötü yönetimin belirleyici özellikleri, politika oluşturmada keyfilik, sorumlu tutulmayan bir bürokrasi, işlemeyen ya da adil olmayan bir hukuk sistemi, yürütme erkinin kötüye kullanılması, kamu yaşamıyla bağları kopuk bir sivil toplum ve yaygın yolsuzluktur (TÜSİAD, 2002:176).”

Abraham Lincoln ise demokrasiyi “halkın, halk tarafından, halk için yönetimi” olarak yaptığı bu ideal tanım demokrasinin üç temel özelliğini ortaya koymaktadır. Bunlar; temsil, katılım ve denetimdir. Halkın, temsilcilerini seçme özgürlüğünün bulunduğu, yönetime aktif olarak katılabildiği ve temsilcilerinin karar ve eylemlerini denetleyebildiği bir siyasal düzen ancak demokrasi olarak adlandırılmaktadır. Karl Popper'in terminolojisi ile ifade edilecek olursa, demokrasi bir Açık Toplum düzeni olmalıdır. Şeffaflık (açıklık) demokrasinin gereğidir. Yönetilenler (halk) ile yöneticiler arasında yakın bir iletişimin daima mevcut olması gerekmektedir.

Yönetim ve iletişim, birbirlerinden ayrılamayacak iki kavram olarak görülmektedir. Son zamanlarda kullanılmaya başlanan “governance” kavramı, yöneticiler ile yönetilenler arasındaki iletişimin önemini ortaya koyması açısından değer taşımaktadır (Aktan, 2003:180).

Thomas Jefferson’un ünlü “devlet meşru gücünü, yönetilenlerin yönetenler hakkındaki mutabakatından alır” sözü devlet yönetiminde “iyi yönetim” kavramının çok önem taşıdığını vurgulamaktadır. “İyi yönetim” kavramının içerisinde diyalog ve uzlaşma yer almaktadır. Halk, önce hür iradesi ile mutabakata (consensus) dayalı olarak temsilcilerini seçebilmeli (siyasal katılım ve temsil), onlara bu şekilde yönetme hakkını vermeli (temsili vekalet), yöneticiler ile yakın bir iletişim içerisinde bulunarak kamusal kararlara katılabilmeli (yönetime katılma) ve yöneticilerin güç ve yetkilerini kötüye kullanmamaları için onları kontrol (denetim) edebilmesi gerekliliği belirtilmektedir. Gerçek demokraside, ideal devlet ve iyi yönetim için bu anahtar kavramların varlığı ve işlerliğinin gerekmekte (Aktan, 2003:181) olduğu ifade edilmektedir. Şüphesiz, halk ile temsilcileri arasında iletişimin (siyasal katılımın) varlığı demokrasi için yeterli değildir. Halk aynı zamanda yöneticilerin karar ve eylemlerinin hukuka uygunluğunu da kontrol edebilme hakkına sahip olmalıdır. Devletin meşruiyeti için mutabakat kadar, siyasal gücün denetimi ve sınırlandırılması da önem taşımaktadır. Siyasal gücün sınırlandırılmadığı bir siyasal düzen artık demokrasi olmaktan çıkar ve keyfiyet rejimine dönüşür. Sınırsız demokrasi, kaçınılmaz olarak despotizme doğru kayar. Demokrasinin gerçekten oluşması için mutabakata, diyaloga, uzlaşmaya, katılım ve iletişime, iyi yönetime önem verilmesi (Aktan, 2003:181) gerekmektedir.

İyi yönetim (good governance) ilkeleri de, genel yönetim literatürü ile büyük benzerlikler göstermektedir. Bunlar çok partili demokrasi, insan haklarına saygı, hukukun üstünlüğü, kamu yönetiminde verimlilik, sorumluluk ve açıklık, piyasa ekonomisi ve yoksullukla savaş şeklinde özetlenebilir. İyi yönetim bir anlamda Yeni Kamu Yönetimi (New Public Management) anlayışının bazı yetersizliklerini telafi etmek için geliştirilmiş ve gelişmekte olan ülkelere göre yeniden düzenlenmiş şeklidir. Kamu yönetiminin verimli işlemesi için gerekli alt yapının bu ülkelerde olmadığı görülmekte olup, özellikle iyi işleyen bir piyasa ekonomisi ve demokratik idarenin Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı için gerekli olduğu göz önüne

alınarak Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının ilkelerine birkaç madde daha ilave edildiği ve bu anlamda iyi yönetim ile Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımının akraba stratejiler olduğu görülmektedir. Yönetişim, yönetimleri, kamu hizmetlerinin piyasalaşmasına odaklanan dar bakış açısından uzaklaştıran; kamu, özel sektör ve gönüllü kuruluşlar arasında işbirliği ve ortaklığı esas alan birlikte yönetim anlayışının bir ürünü (Eryılmaz, 2008 :28) olarak değerlendirilmektedir. İyi yönetim için, iyi işleyen bir hukuk devleti, şeffaf karar alma süreci, hesap sorma/hesap verme mekanizmalarının varlığı, güçlü bir sivil toplum ve yerinden yönetim koşulları mevcut olması gerektiği belirtilmektedir (Eryılmaz, 2008 :28). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı görüleceği üzere demokrasi, yönetim ve iyi yönetim kavramları ile yakından ilgili olduğu belirtilmektedir. YKY 'nin kendi gelişimini sağlayabilmesi için bu kavramlara ihtiyacı olduğu kimi araştırmacılar tarafından ifade edilmektedir.

2.4. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı, Demokrasi İlişisine Getirilen Eleştiriler

Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının demokrasi ile olan ilişkisine getirilen eleştirilerin başında, vatandaş odaklılıktan birey ve tüketici odaklı yoğunlaşmaya doğru gidildiğidir. Diğer bir ifade ile halk egemenliğine dayalı sosyal merkezli ve ortaklık nosyonlu demokrasi anlayışından kopup daha çok birey tabanlı ve bireylerin egemenliği fikrinden çıkan ben merkezli demokrasi anlayışına doğru bir gidişin yaşandığıdır. YKY oy kullanıcılarından çok tüketiciler üzerine kurulu yani hizmetten yararlananların ya da diğer bir ifadeyle tüketicilerin, oy kullananlara göre daha cazip görülen bir anlayış içerisinde olduğu savı dile getirilmektedir. “Ödeyen yararlanır” anlayışı YKY'nin demokrasiye bakışı olarak lanse edilmektedir. YKY, halkın kamu otoritelerini etkileme çabalarını yaygınlaştırmaya yardım etmekte ve müşteri odaklılık ve piyasa mekanizması aracılığı ile kamudaki karar verme sürecine katılmalarının önünü açtığı (Özer, sayistay.gov) belirtilmektedir.

Günümüzde YKY tartışılırken demokrasinin iki farklı yorumuyla ilgilenilmektedir. Bunlardan birincisi halk egemenliğine dayalı toplum merkezli ve ortaklık nosyonlu demokrasi anlayışı; ikincisi ise, birey tabanlı

ve bireylerin egemenliği fikrinden çıkan demokrasi anlayışıdır ((Özer, sayistay.gov). Toplum merkezli demokrasi, toplumun bir üyesi olarak bireyin rolü üzerinde durmaktadır. Buna göre; insanların gelenekler, toplumsal kurallar ve ahlaki ilkeler biçiminde ortaya çıkan kolektif bir kimliğe sahip oldukları varsayılmaktadır. Toplumda üyelerin karşılıklı bağımlılığı ve paylaştıkları aidiyet duygularına vurgu yapılmıştır. Toplum merkezli yaklaşım, birey yaşamlarının içinde doğdukları ve yaşadıkları yapı ve kültür tarafından önemli ölçüde etkilendiği gerçeğine büyük önem vermekte olduğu belirtilmektedir. Bu yapı, fırsat ve sınırlamaları birlikte getirmekte, düzen ve öngörülebilirlik sağlamaktadır. Sosyalizasyon süreci doğrultusunda üyeler toplumun genel kuralları, değerleri ve beklentilerini öğrendiği ifade edilmektedir. Kararlar kültürel olarak belirlenen standartlar temelinde, iyi ve doğrunun ne olduğunu belirleyen geleneklere göre alındığı (Karcı, 2008:55) belirtilmektedir.

Birey temelli yorum, farklılıklar ve bireyin önceliği üzerinde durmaktadır. Buna göre; genelin ihtiyaçları ve öncelikleri doğrultusunda bireyin ikinci plana itilmemesi gerektiği belirtilmektedir. Her insan eşit değere sahip ve bireyin rızasına değer vermeyen bir otoriteye karşı gelmek ahlaki açıdan meşru olduğu vurgulanmaktadır. Bireyin neyin doğru neyin yanlış olduğuna karar vermede özgür olması ve bu temelde kararlar alması temel kural olmaktadır. Bireylerin kararlarını seçme ve sorumluluk alma yeteneğinde olduğu varsayılmaktadır. Toplumun bireysel üyeleri, özgürlük ve kararlarını seçme sorumluluğu doğrultusunda ahlaki ve entelektüel açıdan gelişmektedir. Birey temelli bir toplum, bireyler tarafından yapılan sürekli fayda hesapları ve bu hesaplar sonucunda bireylerce hayata geçirilen uyumlaştırmalar doğrultusunda sürekli olarak değişmekte olduğu ifade edilmektedir ((Karcı, 2008:56). YKY bireysel olarak demokrasinin yaygınlaşmasına oldukça fazla katkı sağladığı merkezde ise sosyalliği zayıflattığı eleştirisi yapılmaktadır. Çünkü müşteriye hizmet konsepti bütüncülden çok ortakçılığı hedeflediği savunulmaktadır. Güven esasına dayalı olarak hareket edilmesini engellediği, bunun sonucunda toplu karar verme oranı azaldığı ifade edilmektedir. Çok sayıda karar ortak bireyselliğe terk edilmektedir. Yaygın vatandaşlık konsepti daha dar tüketici konsepti ile tehdit edildiği belirtilmektedir. YKY tarafından üretilen sosyal merkezcilik ile bireysel merkezçiliğin karışımı, kişisel tercihin özgür olması isteği ile dayanışma ve toplum duygusu arasında daha iyi bir denge oluşmasına neden

olup olamayacağı belirsizliğini koruduğu vurgulanmaktadır ((Özer, sayistay.gov).

Birey merkezli demokrasi alanındaki gelişmeler bu tür demokrasiyi savunular açısından demokrasinin gerilediği, güç kaybettiği anlamına gelmediği ve toplumda meydana gelen değişimleri olumlu karşıladığı ifade edilmektedir. Bir zamanlar demokratik yurttaşlığın ideali olarak ilan edilen bilgilendirilme, ekonomik ve sosyal bağımsızlık gibi nitelikler değişimde ön plandadır. Gelişmeler doğrultusunda bireylerin özerk sorumluluk alma olanakları gelişmiştir. Değişim, özerk ve bağımsız bireyler yönündedir. Bu değişimin olumsuz sonuçları da dile getirilmektedir. Yurttaşların kişisel sorumluluk alma yönünde beklentilerinin bu sorumluluklar için gerekli hareket alanlarından daha hızlı gelişmesi sonucunda yurttaşın güçsüzleşmesi durumuyla karşılaşılması da toplum merkezli düşünce yandaşlarınca eleştirilmektedir (Karcı, 2008:55). Görüleceği üzere Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının demokrasiye bakışı iki noktada eleştirilmektedir. Birincisi YKY birey merkezli demokrasi anlayışını, halk egemenliğine dayalı toplum merkezli demokrasi anlayışına tercih etmesi, ikincisi ise vatandaş müşteri olarak algılayıp sadece bir tüketici olarak dar bir çerçevede katılımını sağlamasıdır.

Sonuç

Dünya, 20 inci yüzyılın son çeyreğinde çok hızlı bir dönüşüm içerisinde kendini bulmuştur. Bu dönüşüm her alanda kendini hissettirmiştir. Ekonomiden, kamu yönetimine kadar çoğu sistem değişimden nasibini almıştır. Geleneksel kamu yönetiminden yeni kamu yönetimi anlayışına geçişi de bu zaman diliminde gözlemlenmek mümkün olmuştur. Ekonomi başat olmakla beraber toplumsal, kültürel ve teknolojiye meydana gelen hızlı değişim beraberinde ülkelerin yönetim yapılarında da değişim ve dönüşümü kaçınılmaz kılmıştır. Geleneksel kamu yönetiminin sorunları aşabilmek için bir takım çözümler ortaya koyamaması hükümetlerin yeni yönetim arayışlarına yönelmesine neden olmuştur. Bu arayışlar Yeni kamu yönetimi (new public management) düşüncesini gündeme gelmesini sağlamıştır.

YKY beraberinde hararetli tartışmaları da getirmiştir. YKY özel sektörün uyguladığı bir takım yönetim tekniklerini kamu yönetimine uyarlama çabası

içerisine girmiştir. Bazı ülkelerde YKY başarılı bir şekilde uygulanabilirken bazı ülkeler de uygulamada zorluklarla karşılaşmaktadır. Bunun nedenleri arasında, kamu yönetimi sürecinin, her ülkenin özelliğine göre değişiklik göstermesi, kamu yönetiminin dünya da yaşanan gelişmelere paralel olarak her geçen gün çeşitlenen faktörlerin etkisinde karmaşık bir yapı arz etmesi ve son olarak ülkelerin idari kültürleri ve toplumsal yapılarının YKY'nin uygulanabilirliğini ya da uygulanmasının zaman almasını neden olması gibi faktörler gösterilmektedir.

YKY'nin öne sürdüğü yerinden yönetim, yönetime katılma, saydamlık ve bilgi edinme hakkı, etik denetim, bürokratların verimli ve etkinlik bakımından performanslarının değerlendirilmesi ve vatandaş memnuniyeti gibi anlayış ve uygulamalar, bürokrasiyi dışa kapalı bir yapı olmaktan çıkarmakta; onun sorumluluk anlayışını değiştirmekte ve hesap verilebilir niteliğini artırmaktadır. Bu olanaklar, iyi değerlendirilirse, bürokrasi-siyasal iktidar ve bürokrasi-parlamento ilişkilerinde, ikinci aktörlere olduğu kadar sivil topluma da önemli imkânlar sunacaktır.

Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının katılıma verdiği önem Geleneksel Kamu Yönetimi ile karşılaştırıldığında daha fazla olduğu görülmektedir. Demokrasinin gelişimi için yönetimde yeni aktörlerin (halk, sivil toplum kuruluşları) olması gerekliliğine inan “iyi yönetim” YKY düşüncesinin yaralandığı ilkelerden bir tanesidir. YKY karşıtları YKY'nin demokrasi ile olan ilişkisinde halkın yönetime katılımından çok uluslararası şirketlerin ve sermayedarların yönetimde söz sahibi olmasını amaçlandığını ifade etmektedirler. YKY anlayışı eğer halkın ve sivil toplum örgütlerinin daha fazla katılımını sağlamak için çaba sarf eder ve daha fazla demokrasi vurgusu yaparsa bu yöndeki eleştirileri ancak bertaraf etme imkânı bulabilecektir. Hiç kuşkusuz YKY demokrasinin sağlam olduğu ülkelerde uygulama alanı bulabilir. Demokrasinin tam olarak oturmadığı gelişmekte olan ülkelerde ise bu uygun zemini bulabilmesi için ilk olarak demokrasinin kanallarını genişletici formüllerde beraberinde getirmesi gerekir. Kimi yazarlar YKY'nin demokrasinin tam olarak yerleşmediği ülkelerde demokrasiyi geliştirmek için “iyi yönetim” kavramını ilkeleri arasına soktuğunu belirtmektedir.

Yeni Kamu Yönetimi Anlayışında pasif yurttaş yerini aktif yurttaş (müşteri) bırakmaktadır. YKY vatandaşı müşteri olarak görmekte ve

vatandaşın yönetimden istediği hizmetin; kaliteli, etkin ve süratli bir şekilde gerçekleşmesini amaçlamaktadır. Bu doğrultuda kamusal hizmetlerin alıcısı ve müşterisi olarak yurttaşın kamu hizmetlerinin devamlı kaliteli ve süratli olmasını talep etmesine ve bu sayede yönetimde etkin ve daha aktif bir rolde olacağına inanılmaktadır.

KAYNAKÇA

- Akatan, C. C. (2003), Değişim Çağında Devlet, Çizgi Kitabevi, Konya.
- Arıkboğat, E. (2007), "Türk Yerel Yönetim Sisteminde Reform ve Yeni Kamu Yönetimi", Kamu Yönetimi Yazıları, (Ed: B. Eryılmaz, M. Eken ve M. Lütfi Şen), Nobel Yayınevi, 1.Basım, Ankara.
- Balci, A. (2008), Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar ve Kamu Hizmet Sunumuna Etkileri, <http://www.sobiadacademy.net/sobem/e-kamuyonetim/kamuda-kalite/balci.pdf> (20.08.2008).
- Christensen, T. ve Per, L. (2002), "The Journal of Political Philosophy", Vol. 10, Number:3, 2002'de yayınlanan "New Public Management: Puzzles of Democracy" isimli metnini Çev: M.Akif Özer, www.sayistay.gov.tr/yayin/dergi/icerik/der52m7.pdf, (12.05.2008)
- Çukurçayır, M. A. (2003), "Çok Boyutlu Bir Kavram Olarak Yönetişim", Çağdaş Kamu Yönetimi 1, (Ed: M. Acar, H. Özgür) Nobel Yayınları, Ankara.
- Eryılmaz, B. (2004), "Kamu Yönetiminde Değişim", 2. Kamu Yönetimi Forumu Bildirileri Kitabı, Eylül 2004 Hacettepe Üniversitesi İİBF Kamu Yönetimi Bölümü, Ankara.
- Eryılmaz, B. (2008), Kamu Yönetimi, Okutman Yayıncılık, Ankara.
- Fukuyama, F. (2008), Devletin İnşası, (Çev: Devrim Çetinkasap), 4. Basım, Remzi Kitabevi, İstanbul.
- Karcı, Ş. M. (2008), "Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Temel Değerleri Üzerine Bir İnceleme", Akdeniz Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, 16. sayı, A.
- Nohutçu, A. ve Balci, A. (2003), "Kamu Yönetiminin Yeni Perspektif ve Dinamizmi: 'Kamu'nun Yönetilmesinden 'Kamu'nun Yönetmesi Anlayışına

Doğru”, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşım lar, (Ed: A. Balcı ve A. Nohutçu) , Seçkin Yayıncılık, Ankara.

Özdemir, S. (2007), Küreselleşme Sürecinde Refah Devleti, İTO yayınları, Yayın No2007-57, 2. Baskı, İstanbul.

Özer, M. A. (2005), “Yeni Kamu Yönetimi Düşüncesinde Devletin Etkinleştirilmesi”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalı, Ankara.

Özer, M. A. (2005), Yeni Kamu Yönetimi: Teoriden Uygulamaya, 1. Baskı, Platin Yayınları, Ankara.

Saran, U. (2005), “Türk Kamu Yönetiminde Değişimin Genel Çizgisi: Reform Arayışlarının karşısındaki Beklentiler ve Güçlükler”, Bilgi Çağında Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılanması, Beta Yayınevi, 1. Baskı, İstanbul.

Tekeli, İ. (2003), “Yönetim Kavramı Yanı Sıra Yönetişim Kavramının Gelişmesinin Nedenleri Üzerine”, Türkiye’de Kamu Yönetimi, (Ed: B. Aykaç ve diğerleri) Yargı Yayınları, Ankara.

Tosun, G. E. (2005), Birleştirici Demokrasi Devlet-Sivil Toplum İlişkinin Yeniden Yapılandırılması için Bir Analiz Aracı Olabilir mi?, “Sivil Toplum ve Demokrasi”, Kaknüs Yayınları, İstanbul.

TÜSİAD, (2002), Kamu Reformu Araştırması, Yayın No. TÜSİAD-T/2002-12/335, İstanbul.

Yıldırım, İ. (2004), Demokrasi Sivil Toplum Kuruluşları ve Yönetişim, Seçkin Yayınları, Ankara.