

YENİ KAMU YÖNETİMİ-DEMOKRASİ İLİŞKİSİ *

Çev. M. Akif ÖZER*

Tüm dünyada kamu sektörü reformlarıyla ilgili çalışmalar yapıldığında, sürekli olarak kamu hizmeti sisteminin ayırt edici özelliklerine, bir zorunluluk olarak, vurgu yapıldığı görülmektedir. Kamu sektöründeki yönetsel birimlerin, kendilerini klasik örgütlerden ayıran temel yapısal özellikleri bulunmaktadır. Siyasal-yönetsel sistemin temel bir parçası olarak kamu kuruluşları, kuralların, kaynakların, çıkarların, ilkelerin, inançların, görevlerin ve aktörlerin karmaşık ekolojisini taşımaktadırlar. Çok fonksiyonlu kamu hizmetlerinde reformcular, basit şekilde hedeflerini ve ilgi alanlarını genişletmek istemekte, zorunlu olarak kısmen çatışan amaçları ve değerleri uyuşturmaya çalışmakta, bazen de aralarındaki dengeyi birinin lehine bozarak, onlar arasında çatışma yaratmaktadırlar. Yönetsel reformlar, aynı zamanda temsili demokrasi için de çeşitli veriler içermektedirler. Burada halk adına siyasal liderlerce yönetilme ve yönetsel reformların siyasal yönetim üzerindeki etkileri geçerli olmaktadır. Bu durum Yeni Kamu Yönetimi anlayışının (YKY) demokrasi ve bu makalede tartışılacak egemenlik türleri üzerindeki etkilerini sınırlandırmaktadır. Bugün yaygın olarak, insanlarla siyaset arasında tek bir etkileşim kanalı olarak seçim mekanizması olduğu gerçeğine karşı bir meydan okuma söz konusudur. Bu süreçte YKY'nin yönetim sürecine insanların katılımını nasıl sağlayacağı en önemli soru olarak karşımıza çıkmaktadır. YKY demokraside insanların rollerini mi değiştiriyor? Ve eğer öyle ise bu onları güçlü mü zayıf mı kılıyor? Bu sorulara cevap verebilmek için insanların demokrasiyle kendi çıkarlarını ifade edebilmek ve artırabilmek için çok sayıda yöntemleri olduğu ve çok farklı kapasite ve görünümde hareket edebilecekleri, bu süreçte oy verenlerin aynı zamanda tüketici ve çıkar grubu üyesi oldukları gerçeğinin altını çizmek gerekmektedir. Dolayısıyla bu makalede analizimiz, her biri farklı etki kanallarını içeren devlet modelleri etrafında şekillenecektir. Bu modellerle YKY arasındaki ilişkiler

* Bu makale Tom Christensen (Oslo Ün. Siyaset Bilimi A.B.D.) ve Per Legreid (Bergen Ün. Örgüt Teorisi A.B.D.) tarafından **The Journal of Political Philosophy**, Vol. 10, Number: 3, 2002'de yayınlanan "New Public Management: Puzzles of Democracy" isimli metnin çevirisidir.

* Gazi Ün. İİBF Kamu Yönetim Böl. Arş. Gör.

gösterilecek ve her modelin kendi içinde ve arasında etki mekanizmasını nasıl şekillendirdiği ortaya konulmaya çalışılacaktır.

Makale YKY'nin temel özelliklerini ortaya koymakla başlamaktadır. Öncelikle YKY'nin genel özellikleri ve makalenin temasına uygun olan öngörülerini incelenecektir. İkinci bölümde ise dört devlet modeli ve bunların demokrasi ve sorumlulukla ilgili görüşleri ortaya konacaktır. YKY'nin bu rolü değiştirmesi durumunda, insanların hangi şartlarda, hangi rolleri oynayacakları öngörülmeye çalışılacaktır. Üçüncü bölümde ise her bir modelin diğerine nasıl bağlı olduğu ve aralarında ne tür ilişkiler bulunduğu incelenecek ve YKY etkisiyle siyasal-yönetimsel sistemle kişilerin etkisinin nasıl uyumlaştırılacağı belirlenmeye çalışılacaktır.

I- YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞININ TEMEL ÖZELLİKLERİ

YKY terimi son dönemin yönetsel reformcularından Hood tarafından 1991 yılında kullanılmıştır. Burada 1980-1990 yılları arasında reformcuların bu kavramı çok fazla kullanmak istemediklerine dikkat çekmek gerekmektedir. Çünkü YKY şeklindeki sınıflandırma 1990'lardan sonra yapılmıştır. Genel değişim sürecinin tersine, reformlar daima tartışmalı değişimleri içermektedir. YKY'yi tanımlamak gerekirse, merkezi, ulusal, siyasal-yönetimsel aktörlerin, kamu sektörünün yapısını, süreçlerini ve personelini değiştirmek için kullandıkları içsel bir çaba olarak belirtilebilir.

A- Ekonomik Norm ve Değerlerin Öncüllüğü:

YKY'nin temel özelliği temel bir boyut olarak ekonomik norm ve değerlere vurgu yapmasıdır. Bu durum ekonomik normların ideolojik hakimiyetine neden olmakta ve bunları birçok yasal ve geleneksel normların bir altına yerleştirmektedir. Sınırsız siyasal ilgi, siyasal sektörel hedefler, profesyonel uzmanlık, farklı karar ve kurallar, sosyal grupların çıkarları gibi artırılabilir farklılıklar arasında çatışma ve gerilime neden olabilecek birçok unsur, bu süreçte incelenmektedir. YKY'de bu durum oldukça güçlü görülmekte ve kamu sektörünün resmi yapısını, kullanılan üreticileri, yararlanılan uzmanları ve özel sektörde ilişkilerini değiştirecek, verimliliğe odaklanan yönetim ve ekonomi teorileri için çok da başarılı görülmemektedir. Bundan dolayı örgütsel araçların, YKY'nin reformlarının uygulamaya aktarımı sürecinde etkisinin çok iyi düşünülmesi gerekmektedir.

YKY reformlarının Yeni Zelanda da olduğu gibi teori orijinli olduğu söyleniyorsa da, bu durum ekonomik teorilerin hakimiyetini göstermektedir. Bu teoriler, siyasal-yönetimsel sistemdeki ilişkileri, bu sistemi daha etkin, elverişli, kolay, tutarlı hale getirmek isteyen akılcı aktörlerin aralarındaki stratejik oyunlar olarak görülebilir. Belirgin olmayan hedefler, karmaşık resmi yapılar, karmaşık kamu hizmetlerinin karışık kültürel normları hep hastalık belirtisi olarak görülmekte ve kamu sektörünün temel ayırt edici özellikleri olarak kabul edilmemektedir. Modeller incelenirken de görüleceği gibi ekonomik teorilerin oldukça basit görüldüğü kamu sektörü etğinde ve kurumsal-kültürel sorunlarda olumsuz rol oynadıkları ve umulan kadar yararlı olmadıkları söylenmektedir. Diğer taraftan YKY'yi savunmak, sorunları en aza indirmek, hatta görmezlikten gelmek gibi karşı karşıya kalınan olumsuzlukların verimlilik ve ekonomi üzerine odaklaşmadan kaynaklanmadığını savunmak da mümkündür. YKY dinamik yönetimin bir görüşü olarak kabul edilmektedir. Çünkü tüm yönetimlerin benzer meydan okumalarla karşı karşıya kaldığı, bundan dolayı benzer yöntemler uyguladıkları belirtilmektedir. Yapı ve göreve göre değişiklikler olmadığı da söylenmektedir. YKY modeli refah devletinin ve vatandaşın klasik yapısına meydan okumaktadır. Refah devleti piyasa tabanlı bir dağıtım sistemi olarak tasarlanmakta ve vatandaş müşteri olarak görülmektedir. Biz burada öncelikle kamu sektöründe YKY tarafından temsil edilen yeni düşünce biçiminin hakimiyetini, demokrasiye olan meydan okumaları, egemenlik kavramını ve siyasal/demokratik denetim sistemini tartışacağız.

B- YKY'nin İkili Karakteri:

YKY ekonomik değer ve amaçları öncül olarak görse de, kaybeden ve karmaşık bir kavram olarak görülmekte ve kamu yönetimi reformcuları tarafından "alışveriş sepeti" olarak nitelendirilmektedir. YKY'nin temel amaçları olarak, başarmaya odaklanmış aktif, takdir haklarını kullanabilen kişilerce örgütlerin yönetilmesi, belirgin performans standartlarının yakalanması, yetki devrine gidilmesi, birimlerin ayrıştırılması ve yeniden düzenlenmesi, çıktı kontrolüne büyük vurgu yapılması, artan rekabet ortamına uyum sağlanması, sözleşmecilik yöntemlerinden en üst seviyede yararlanılması, müşteri odaklı-uyumlu hizmet anlayışı ve özel sektör tekniklerinden yararlanılarak etkinlik ve verimlilik arayışlarında optimum seviyelerin yakalanması belirtilebilir.

Ekonomik örgüt teorisiyle yönetim teorisini birleştiren YKY'nin ikili karakteri oldukça iyi bilinmektedir. Bundan ortaya çıkan gerilimler, yönetim bilimindeki klasik anlayışın karşısına sözleşmecilik anlayışı getirmektedir. Ekonomik

örgüt teorisinden gelen kamu tercihi, sorumluluk teorisi gibi görüşler, bürokrasi karşısında temsili yönetim üzerinde odaklaşıyor. Bu paradigma siyasal liderlerin gücünün bürokrasi karşısında yeniden zorlanmasını gerektiriyor. Bu güç odaklaşması merkeziyetçiliğe, koordinasyona, denetime, sözleşmecî düzenlemelere, bu hedefe ulaşmak için ihtiyaç duyuyor. İkinci fikir seti bürokraside yönetsel ilkelerin önceliğine ve yeniden kurulmasına ihtiyaç duyan görüşler üzerinde odaklaşan yönetim okulu düşüncesinden geliyor. Bu odaklaşma yöneticilerin kapasitelerini geliştirmelerine, risk almalarına, yerelliğe, yetki devrine ve temsili yönetime ihtiyaç duyuyor. Bundan dolayı YKY iki uçlu bir ok olarak görülüyor. Okun bir tarafında merkezileşme diğer tarafında ise yetki devri bulunuyor. YKY, sözleşmeye dönük yönetsel unsurları bir araya getirdiğinde ve bu şekilde merkeziyetçilikten daha fazla yetki devrine kaydığında, güç kaybetme ve zayıflama tehlikesi ile karşı karşıya kalıyor. YKY genel olarak, mikro ekonomik teori ile kamu işletmeciliği akımının birleşimine güveniyor. Kamu görevlileri ile seçilmiş kişiler arasındaki ilişkiler gibi çok sorunlu önemli reform alanları bir araya geldiklerinde ortaya çıkacak potansiyel gerilimleri yansıtıyor. YKY yetki devri ve sözleşmecilik aracılığı ile politika yapım sürecini politika yönetme ve yürütme sürecinden ayırıyor. Politika yapımcıları politika yapıyorlar. Politikaların yürütülmesi ise yöneticilere bırakılıyor ve onları sözleşme ile sorumlu tutuyor.

YKY arkasında kalan ekonomik teorilerin içerdiği ilginç bir paradoks da, teorilerin siyasal ve yönetsel liderlere güvenmiyor olmalıdır. Çünkü bunlar çok fazla yeniden seçilmeyi ve kendi yönetsel birimlerini yönetmeyi düşünmemekteler ve kamu kaynaklarını kötü kullanmaktadırlar. Liderlerin kuyularını kazmak için farklı ölçülerde yöntemlere öncülük etmektedirler. Fakat diğer taraftan da farklı denetim sistemlerinden geçerek gelmektedirler. Aynı aktörlere farklı kaldıraçlar vermektedirler. Çünkü herhangi bir yöneticiye, genelde çalışana, müşteriye hatta pazara tam anlamıyla güvenmemektedirler.

YKY ile, daha fazla yönetsel takdir hakkı kullanma ihtiyacı ve sorumluluk ihtiyacı arasında da bir gerilim bulunmaktadır. Burada siyasal sorumlulukla yönetsel sorumluluk arasında bir ayrım yapmak gerekmektedir. Sorun otorite devrinin ihtiyaca cevap verebilmesi, diyalogu ve ne yapılması gerektiğine dair tartışmaları içerip içermemesidir. Siyasal sorumluluğun siyasal liderleri sistemli bir şekilde popüler ümitlere karşı sorumlu kılmak gibi özel bir amacı bulunmaktadır. Devredilen otorite, performans kriterlerine göre kararlaştırılmış görevlerin yerine getirilebilmesine ortam hazırlamaktadır. YKY öncelikle yönetsel sorumluluğun

farklı boyutlarını fark etmenin karmaşık yapısı ve yönetsel reformun artırdığı sorumluluk ilişkileri üzerinde yoğunlaşmaktadır.

II- DEVLET MODELLERİ, ETKİ MEKANİZMALARI VE YKY’NİN BUNLARLA İLGİSİ

A- Egemenlik Modeli:

i) Temel Model:

Parlamentar sisteme dayalı birçok ülkede, demokrasi ve siyasal/yönetsel kontrol parlamenter silsileye göre sınırlandırılmış ve siyasal liderlere seçim koalisyonu aracılığı ile yönetme gücü verilmiştir. Seçimler aracılığı ile egemen kesim parti temsilcilerini siyasal organlara göndermekte, yürütme gücü de bu organlardan çıkmaktadır. Ancak yürütme, herkese profesyonel uzmanlıkla nötr kamu hizmeti sunmak için görevlendirilmektedir. Bu süreçte kamu hizmeti, başarılı reformları içeren kamu politikası oluşturmayı gerektirir. Literatürde bu alanda önemli katkılar sunan Olsen; eşitliğe, standarda vurgu yapan, büyük kamu sektörünü barındıran, hiyerarşik ve merkezi devlet anlamına gelen bu yönetim modeline egemen devlet ismini vermiştir. Bu modelde kamu yani halk birincil ve öncelikli oy kullanıcı olarak görülmektedir. İnsanların partilere ve seçimlere katılacakları, parti listeleri ve programların arasında tercih yapacakları, siyasal tercihlerini kullanarak karar verecekleri varsayımında bulunmaktadır. Fakat bu durumu korumak ve sürdürmek, temsilcilerin ve siyasal partilerin elindedir. Bu açıdan sorumlu olmaları ve oy kullananların davranışlarını kamu görüşünü etkileme sürecinde çeşitli kanallardan yansıtılmaları umulmaktadır.

Seçim kanalı aracılığı ile vatandaşların görüş ve düşüncelerini yansıtılmaları için üç mekanizma bulunmaktadır. Birincisi yasama organındaki temsilciler ve partiler görüşlerini ve davranışlarını görünür hale getirmekte ve bunları kendi karar verme süreçlerine dahil etmektedirler. Bu görüşleri kendi görüşleri gibi gündeme getirmektedirler. Bunu yapmak için de en çok kabul gören geleneksel model sıkı parti disiplindir. Karşıt modelde milletvekilleri bağımsız hareket etmekte ve kendi yargılarını uygulamaktadırlar. Bu düşünce tarzı milletvekillerinin halktan daha çok bilgili olduğunu, bundan dolayı genel eğilimlere yön vermeleri gerektiğini göstermektedir.

Yürütme açısından egemenliği geliştiren ikinci mekanizma ise, parlamento içinde azınlık ve çoğunluk çıkarları arasındaki dengeyi korumaktır. Bunu yaygınlaştırabilmek ülkedeki anayasal sisteme bağlıdır. İki partili sistem olarak bilinen Westminster parlamenter sistem, parlamentoda çoğunluğa sahip

olan yürütme açısından en güçlü potansiyel güce sahiptir. Ancak sistem herhangi bir partiye parlamento üzerinde hakimiyet kurma imkanı verirse, partinin hükümetin oluşumunda ve parti yapısında sıkı bir değişiklik yapmadıkça, azınlığın çıkarlarının temsil edilmesi hususunda olumsuzluk yaşanacaktır.

Geleneksel parlamenter sistem ise daha çok koalisyon hükümetlerini üretmektedir. İstikrarlı koalisyonlar sürecine bakıldığında, bu sistem Westminster modeline benzediği ve sadece hükümetle farklı çıkarları temsil etmesi açısından farklılaştığı görülmektedir. Superparlamentarizm olarak adlandırılan azınlık koalisyonları sürecinde ise, özellikle yürütmeyle ilişkilerde parlamento içinde denge çok önemli görülmektedir. Bu sistem kamusal politikalarda parlamento içindeki çıkarlarda yaygınlaşmanın önünü açabilir. Sorun bu süreçte bir kargaşanın yaşanması, koalisyon yapısının sık sık değişebilmesi ve karar verme sürecinde sorunların yaşanmasıdır. Yasama ile yürütme arasında çok dinamik bir ilişkinin yaşanmasını sağlayan Başkanlık sistemi de benzer tecrübelerin yaşanmasını sağlayabilmektedir.

İnsanların yönetim kademelerine iradelerinin yansımaları artıran üçüncü mekanizma ise, YKY ile en çok ilgilendirilen yürütmenin, piyasadan gelen görüşlere piyasanın uyumlaştırılabilmesi için bürokrasi üzerindeki denetim hakkını kullanmasıdır. Farklı siyasal yönetsel sistemler parlamentoya oluşturulan farklı denetim ve inceleme sistemleri kullanabilmektedirler. İskandinav ülkeleri geleneksel olarak az gelişmiş araştırma yöntemleri kullanmaktadırlar. Amaç yürütme ve kamu hizmetini yerine getiren bürokrasinin doğal olarak birbirlerine güvenmelerini ve kendi takdir haklarını kullanabilmelerini sağlamaktır.

Ayrıntılı ve kurallara dayalı sistemlere göre, denetim için oldukça önemli olan paylaşılmış normlar ve değerler bulunmaktadır. Tüm dünyada ABD gibi oldukça yoğun bir şekilde ayrıntılı kurallar ve karmaşık yönetsel organlara sahip çok sayıda ülke bulunmaktadır. Bu sistemlere genelde **“devriye polis sistemi”** adı verilmektedir. Fakat bu sisteme **“yaygın alarm sistemi”** demek daha doğru olur. Bu şekilde Kongre üyeleri kamu hizmetlerinin yürütülmesi sürecinde adhoc (geçici) mekanizmalar kullanarak çok aktif olmaktadır. Bu durum yürütme ile yasama arasındaki gerilimi azaltmaktadır. Karmaşık koalisyon yapılarında da etkili olmakta ve daha etkin sonuçlar vermektedir. Egemen devlet modelinde genel seçimler, kamu yöneticilerinin halka, yaşamaya karşı doğrudan ya da dolaylı sorumlu olmalarını sağlamaktadır. Bakanlar için de bu durum geçerlidir. İlke bazında bakanlar kendi aralarında yanlış giden her şeyden sorumludurlar. Hiyerarşik yapıda ve karmaşık kamu örgütlerinde, örgütlerin başında olan kişiler yönetimlerinden dolayı sorumlu olduklarının farkındadırlar.

ii) YKY ve Egemenlik Modeli:

YKY egemen devleti yeniden hayata geçirecek yeni açılımlar arayan bir reform hareketi olarak dikkat çekmektedir. Soruna YKY açısından bakıldığında, bu durumun merkezi yönetimin yükünü hafifletecek yeni ilkelerin, kapsamın, genel hedeflerin belirlenmesi ve bunlar üzerinde yoğunlaşılması sürecini kolaylaştıracağı söylenmektedir. Sürece rehberlik edecek ilke, büyük sorunlarda daha güçlü siyasal yönetime, küçük sorunlarda ise daha az siyasal yönetime gerek olduğu şeklindedir.

Burada karşımıza çıkan birinci soru karmaşık modern demokraside ne tür bir oy veren karakteri ile karşı karşıya kalındığıdır. Olsun bu alanda sık sık belirsizlik yaşandığını söylüyor. Çünkü parti programları genelde belirlenmiş sorunlar üzerinde yoğunlaşmaktadır. Politikalar karmaşık ve değişebiliyor. Çatışmaların ve konsensusların arkasındaki karar verme süreçlerini anlamak oldukça zor. Bu durum temsilcilerin kendilerine tanınan vekillik haklarını kullanmalarını güçleştiriyor. Ayrıca oy verenler için de geçmişe göre çok daha eğitilmiş ve bilgili olmalanna rağmen kendi görüşlerinin akıbetini öğrenmeleri ve izlemeleri mümkün olmuyor. Bunun bir nedeni de YKY'nin gündeme getirdiği hizmetten yararlananların yada diğer bir ifadeyle tüketicilerin, oy kullananlara göre daha cazip görülmeleleridir. Çünkü onların anlayışları ve faaliyetleri çok daha basit şekilde “ödeyen yararlanır” ilkesine dayanıyor.

Birçok ülkede büyüyen bir sorun olarak egemen devlet modelinde insanlar kendi girdi opsiyonlarını kullanamıyorlar. Bu konuda inisiyatif alamıyorlar. Parti üyelikleri her geçen gün azalıyor. Seçimlere katılma oranı sürekli olarak düşüyor. Bu durum, “YKY buna karşı bir çözüm üretebiliyor mu?” sorusunu gündeme getiriyor. Genel olarak YKY oy kullanıcılarından çok tüketiciler üzerine kurulu. Fakat YKY'nin sonucu olarak oy kullanan yerine tüketiciyi koymak çok zor. Tüketici üzerinde yoğunlaşmanın yaygınlaşması bu alana dikkatlerin çekilmesine neden oluyor. Kişilerin kapasite sorunları gündeme geliyor. Çünkü insanların siyasal-sosyal faaliyetlere yönelik bir çok alternatifleri var.

İkinci sorun ise YKY içinde saklı olan tutarsızlıklardan, genilimlerden ve belirsizliklerden kaynaklanıyor. Bu da yürütmenin bürokrasi üzerindeki hiyerarşik kontrolünden ve bakanlarla kamu görevlileri arasındaki dinamik ilişkilerden kaynaklanıyor. YKY'nin yönetsel unsurlarının, kamu görevlileri için artan oranda özerkliği barındırması, merkezi unsur olarak sözleşmeciliği görmesi, sonuçlar üzerinde yoğunlaşması ve bunlardan yararlanması söz konusu: Tüm bu

unsurların YKY içerisinde sık sık birbirini dengeleyip dengelemeyeceği tartışılıyor.

Alternatif olarak ve altı çizilmesi gereken diğer bir düşünce de, YKY'nin merkezi siyasal denetimi olumsuz etkilediğidir. Çünkü yapısal yetki devrini öngörmesi, emir komuta hatlarını yaygınlaştırmaktadır. Bunun sonucunda hedeflerin belirlenmesinde sorunlar çıkmakta, bunun için de performansın ölçülmesi ve bu konuda çeşitli unsurlardan yararlanılması zorunlu olmaktadır. Bu durum ister önemli bir sorun olarak görülsün veya rasyonel düşünceye bağlansın, denetimi olumsuz etkilemesine yönelik düşünceler, merkezi devlete tekrar geri dönüşe yol açabilmektedir.

Farklı ülkeler YKY altında denetim sürecini ve özerkliği denetleyebiliyorlar. Norveç gibi bazı ülkeler 1990'ların ortalarına kadar bu özerkliği, yetki devrini biraz azaltarak yeniden düzenlediler. Avustralya gibi ülkeler ise 1980'lere kadar özerkliği daha çok kabinenin etrafında ve bunun yönetim kapasitesine göre belirlediler. Ya da politikacılarla kamu görevlileri arasındaki konsensüs unsurlarını değiştirdiler. Özerkliğin artması, eğer kamu görevlilerinin ve politikacıların karar ve niyetlerini artırıyorsa, daha az tehdit edici görülebilir. Tersi ise bürokratların hakimiyeti demek!

Üçüncü sorun ise, YKY eğer, potansiyel olarak kamu hizmeti sistemini, ABD'nin sistemine uygun olarak, yasama tarafından kurulan denetim ve inceleme sistemi doğrultusunda geliştirecekse, ortaya çıkıyor. Burada rahatlıkla YKY altında geliştirilmiş, artan yapısal yetki devri sisteminin kurumlarını ve devleti, siyasal kontrolden uzaklaştırarak ticari kuruluşlar haline dönüştürebilmesi mümkün olacaktır. Bu durum ise artan özerkliğe yol açmakta ancak potansiyel olarak da bu boşluğu doldurmak için parlamentoya karşı tepkiye neden olmaktadır. Bu durumun örnekleri "İngiltere'de "Gelecek Adım Kurumları" ile Norveç'te ise "kamu girişimleri ile ilgili kararlara milletvekillerinin müdahalesi" ile görülmüştür. Bu incelemeler, sorunların çözümü için kamu yönetiminin bu alana dikkatlerinin çekilmesini gerektiriyor. Fakat bu durum yapısal olarak farklı otoriteler arasında bulanıklık ve belirsizlik yaratıyor ve çatışmalara yol açıyor. Diğer bir etki ise YKY reformlarının çıktıkları olarak görülen performans artışlarıdır. Bunun sonucu olarak hesaplarda sıkı denetim görülüyor. Yeni denetim sisteminde içsel güvene duyarlı ve iç denetçilerle yapılan denetim yerine güvensizliğe dayanan ve dış denetçilerle yapılan denetim gündeme geliyor. Ancak bu eğilim siyasal karmaşalara ve çatışmalara neden oluyor. Çünkü denetim süreci siyasal sürece müdahale ediyor ve hangi siyasal motif ve niyetlerle hareket

edildiğini belirlemeye ve bunu kendi değer yargıları ile değerlendirmeye uğraşiyor. YKY'nin bu sıkı normları, belirgin politika araçlarını, hedefleri ve güç yapısı üretebilen hükümet sistemlerini gösteriyor. Bundan dolayı YKY'nin niçin orijininin Anglosakson ülkelerinde olduğu ve bu ülkelerde başarılı olduğunu anlamak güç olmuyor.

Güçlü başbakan ve tek parti iktidannın olduğu merkezi hükümetlerce kontrol edilen politika kaynaklarına sahip Westminster demokrasi modelinin olduğu devletlerde, sorumluluk güçlü bir mekanizma olarak görülüyor. Diğer bir uç örnek ise iki partili özerk alt hükümetleri olan ve zayıf merkezi yönetimlerin görüldüğü federal devletlerdir. Bu ikinci grup ülkelerde bakan sorumluluğu doktrini daha çok geçerlidir. Siyasal liderler sadece retorik olarak sorumluluğu kabul ederler. Sorumluluğu almak lider üzerinde herhangi bir olumsuz etkisi olmayan ritüel haline gelmiştir. Aynı zamanda yetki devrinde artış, piyasa tabanlı girişimciliğin gelişmesi, piyasa tekniklerinin kamu yönetimine aktarılması ve bu alanda görülen diğer gelişmeler yani YKY tarafından tanımlanan tüm reformlar, en tepeden aşağıya kolayca uygulanabilen hiyerarşik sorumluluk mekanizması içermektedir.

B- Kurumsal Model:

i) Temel Model:

Bu modelde devlet moral bir topluluk olarak görülmektedir. Tarihi-kültürel gelenekler üzerinde kurulan, herkese bağlı değerler sistemince yönlendirilen ve uygun davranış normlarınınca oluşturulan kurumlara dayanan bir kurum olarak algılanmaktadır. Devletin rolü ve görevi; ahlaki ve siyasal düzeni sağlamak, vatandaşlara hak ve yükümlülüklerini belirlemek ve toplumdaki güçlü gruplar karşısında azınlık haklarını ve bireylerin haklarını korumaktır. Bu türün kurumsal standartlarının, anayasal sınırlamalar gibi, temel kurallara göre üstünlükleri bulunmaktadır. Değiştirilmeleri çok zordur, en azından kısa zamanda siyasal liderler, geniş kapsamda toplum için en iyi olanı referans göstererek doğruluğa ve akılcılığa vurgu yapmaya, bunları savunan genel standartları koymaya kendilerini zorunlu hissediyorlar. Siyasetçilerin görevi klasik devlet kural ve değerlerini korumak, adalete ve yerindeliğe yönelik toplu standartları koymak ve mevcutları korumaktır. Vatandaş olarak kamu için en temel etki kanalı ise; hukuksal kurallar, prosedürler ve kamu hizmetini kapsayan değerler silsilesi aracılığıyla gerçekleşen dolaylı etkiler şeklinde olmaktadır. Kurumsal devlet modelinde, kamu hizmetinin farklı bölümleri, kendilerine ait misyon ve kimlikleri bulunmaktadır. Bunlar belirli değerlerin taşıyıcıları,

savunucuları ve siyasal liderlik için hiç de nötr bir araç olarak görülmemektedir. Kamu hizmeti reform sürecinde politik çabalann sonucu olarak, sanıldığıının aksine otomatik değişime uğramamaktadır. Bundan dolayı da tarihsel olarak sürekli verimsiz nitelenmesine maruz kalmaktadır. Fakat kademe kademe tarihsel süreçte kendini yeni gelişmelere adapte edebilmektedir. Bu diğer yönetim modelleri için de örnek olabilir. Ancak kurumsal model için en önemli unsur olduğu da herkes tarafından kabul edilmektedir. Herhangi bir devlette, bir örgüt formu yarı yargısal, bağımsız olmalı, politik ve ahlaki düzen içinde, günlük siyasal kontrolden de izole edilmiş olmalıdır. İskandinav ülkelerinde örneğin cinsiyet eşitliği, çocuk, asker, tüketici ve kamu hizmetleri ile ilgili şikayetler için farklı ombudsman kuruluşları ve bununla ilgili tarihsel bir gelenek bulunmaktadır. Fakat bugün bunlara güçlü resmi statü verilmesi ile ilgili de bazı tereddütler var.

Kurumsal modelde toplu sorumluluk anlayışı merkeze yerleştirilmiş durumdadır. Toplu sorumluluk anlayışında, kurumsal kimliğin aynen sinerji yaklaşımında olduğu gibi tek tek bireylerin kimliğinin toplamından daha farklı olduğu ve bu kimliğin tek tek bireysel kimlik değişiminden etkilenmediği görülmektedir. Uygulamada görevlerde geçicilik yaşanıyor fakat kurumun kimliği daima el sürülmemiş olarak kalıyor. Toplu sorumluluk karmaşık örgütlerin tüm üyelerinin örgüt yönetiminden kişisel olarak sorumlu tutulmasını gerektiriyor. Toplu sorumluluğun ahlaki bir boyutu da var: Demokratik toplumlar, ancak vatandaşları, politik kurumların yaşayabilmesi için belirli ve aktif sorumluluk hissedebiliyorlarsa gelişebilirler. Bu modelde sorumluluk ayrıca gerçekleşen davranışların hukukiliği için yargı organlarına cevap niteliği de taşımaktadır.

ii) YKY ve Kurumsal Model:

YKY kurumsal devletin merkezi bir özelliği olarak görülüyor. Fakat bir çok unsuru geleneksel kurumsal devlet modeli ile ilgili klasik devlet normları ve kuralları, vatandaşların toplu ve grup haklarını korumayı garanti ediyor. Bireysel öncelikleri koruyor. Piyasa rekabetini geliştiriyor ve bu konudaki öngörüü geliştiriyor.

Modelin niteliği siyasilerin ve kamu görevlilerinin niteliğine bağlı olarak, öncelikle insanların hak ve özgürlüklerinin garantisi oluyorlar. Fakat bu değerlere karşı potansiyel bir tehdidi de içinde barındırıyor. YKY ayrıca, bu düşünceyi bazı reform unsurlarının yargısal değerlendirmesinde bireysel haklara vurgu yaparak da yansıtıyor. İtiraz edenler ister parlamentodan ister medyadan isterse özel denetim-izleme birimlerinden olsun, bu tavrında ısrarcı oluyor. Bu açıdan YKY'nin ABD geleneklerinden birçok unsuru ödünç aldığı belirtiyor. YKY

araştırma-inceleme yapan bağımsız düzenleyici kuruluşların sayıca artmasına da yol açıyor. Bunlar aynı zamanda geleneksel siyasal-yönetimsel denetime de önem veriyorlar. Merkezi siyasal yönetimsel aktörlere şüpheyle bakıyorlar ve bu yapılarla objektif denetimin sağlanacağına inanıyorlar. Bu süreçte birçok yeni soru gündeme geliyor. Pratikte bu kuruluşlar nasıl çalışacak? Gerçekten siyasal denetimi mi konu ediniyorlar veya bağımsız değil mi? Yoksa denetlemek istedikleri grup ve aktörlerce kontrol mü ediliyorlar, incelemeye mi maruz kalıyorlar?

Kurumsal devlet modeli, YKY altında kamu görevlilerinin gelişen rollerini analiz ediyor ve klasik hiyerarşik modelle karşılaştırma yapıldığında ve sorumluluk sorunları üzerinde yoğunlaştığında ne olur sorusuna cevap arıyor. Yönetimsel reformun en önemli özelliği üst düzey yöneticiler üzerinde yeni siyasal denetim ve sorumluluk mekanizmaları kurmaktır. YKY sorumluluğu altında çıktı, rekabet, şeffaflık, sözleşmecilik üzerinde yoğunlaşıyor ve bu klasik kamu yönetiminden uzaklaşılmasına neden olunuyor. Klasik kamu yönetiminde sorumluluk daha çok işlem ve süreçlerle, hiyerarşik kontrolle, güven ve kültürel geleneklerle ilgili. Geçmişten bugüne sorumluluk modellerinde basitten karmaşığa doğru bir gidişat var.

Yönetimsel reformlarda YKY’de olduğu gibi yönetimsel sorumluluğa dikkat çekiliyor ve politik sorumluluk çok az önemseniyor. Yönetimsel sorumluluktan kasıt, otorite ilişkisinde üst konumda bulunana karşı hesap verme yükümlülüğünü hissetmektir. Sorumluluk diğer taraftan herhangi birinin davranışı olarak kabul edilir ve daha kişiseldir, kişi yükümlülüğünü kendisi hisseder. Bu sorumluluğun gerçekçi olması gerektiği ancak onun yalnızca bir parçası olmadığı anlamına geldiğini gösterir. Sorumlu olmak şartların durumların sonuçlarını gösterme yeteneğini de ortaya koyuyor. Dolayısıyla yönetimsel sorumluluğun ortaya koyduğu ahlaki bir yön de bulunuyor. Kurumsal devlet modelindeki temel özellik ve öngörü, tüm kuralların sürekli olarak ahlaki bir yönünün olduğudur.

C- Korporatist Model:

i) Temel Model:

Model genel olarak merkezi devleti ve tek el gücünü içermekte ve çoğulcu toplumla, heterojen siyasal ve yönetimsel sistemi yansıtmaktadır. Aslında devlet farklı şekillerde rekabet eden otoriteleri ve grup çıkarlarını ve büyüklüğüne göre etkin olmaya çalışan güç merkezlerini içinde barındırıyor. Vatandaşların temel statüsü, çıkar gruplarına üye olmalarına göre değişiyor. Vatandaş için temel

siyasal katılım modeli, çıkarlarını temel kurallar aracılığıyla ve karar verme süreçlerine katılmadan sağladıkları çıkarlarla koruyan örgütlere üyeliklerdir.

Model altında siyasal liderler yalnızca otorite sahibi değil aynı zamanda toplumun gelişim sürecini denetleme gücüne de sahiptirler. Politik çekişmeler yalnızca hükümetlerle çıkar grupları arasında olmamakta, devlet için heterojen ve farklı çıkarların kümelenmesini göstermektedir. Farklı aktörler profesyonellik temelinde, müşteri çıkarları ve sivil toplum kuruluşları ile ilişkili olarak stratejik hareket etmektedirler. Çatışmalar farklı kamu-özel aktörlerin temsilcileri arasındaki görüşmeler sonucu çözülebiliyor. Korporatist devlet modelinin tipik örgütsel formu, kamu ve özel aktörlerin eşit statüde olduğu çıkarların temsil edildiği ortak bir eğitim alanı gibi görülmektedir. Bu durum çıkar gruplarının politik süreçle bütünleşmelerini göstermektedir. Çünkü hükümetler onların uzmanlığından ve desteğinden yararlanmak istemektedirler.

Soruna egemenlik yaklaşımından baktığımızda korporatist kanalın hem dezavantajı hem de avantajı olduğu görülecektir. Bir avantajı demokratik ve temsil niteliği az olan bir sistem olmasıdır. Bu bakış seçim yolunun gerçek demokrasiyi temsil ettiğini göstermektedir. Korporatist model demokratik sistemde aşınmaya neden olan çıkar gruplarını üst konumda tutması nedeniyle gerçek demokrasiyi yansıtan 'bir adam-bir oy ilkesi' ile çelişmektedir. Diğer açıdan korporatist kanala seçim kanalını eklemenin demokrasiyi yaygınlaştıracağı ve bunu hakların temsilini ve katılımını artıracak politik sistemle çıkar grupları arasına çoğulcu temasları geliştirerek yapacağı belirtilmektedir. Bu model bundan dolayı çıkar gruplarının katılımını sağlayan dışsal sorumluluk mekanizmasını içermektedir.

Herhangi bir devlette iyi organize olmuş kuruluşlar üyelerinin çıkarlarını artırmak ve alınan kararları sonuçlandırmak için uğraşırlar. Karmaşık örgütler otonom aktörlerce tehdit edildiğinde Korporatist sorumluluk ortaya çıkmaktadır.

ii) YKY ve Korporatist Model:

YKY korporatist modele bir tepki olarak düşünülebilir. Korporatist devlet çok katı, sektörleşmiş, hantal, masraflı ve kamusal politikaların yapım sürecinde özel çıkarlara çok önem veren bir model olarak görülmektedir. Modelin örgütleri, kamu bürokratlarıyla güçlü çıkar grupları arasında pazarlık yapan "ortaçağ külhanbeyleri" görünümündedir. Bu görüşe göre devlet yönetebilmek için farklı çıkarlarla bağımsızlığı ve mesafeyi korumaya ihtiyaç duymaktadır. Kamusal karar verme sürecinde, bütünleşmiş örgütsel yapı, demokratik yönetimi demokratik yönetişimden daha çok tehdit etmektedir. Bu

devlet modeline karşı YKY'nin ilgisi, biraz belirsiz görülebilir. İlk olarak, YKY'nin uygulama sürecinin başında bazı Anglo Amerikan ülkelerinde çıkar gruplarına karşı şüpheyile bakılıyor. Çıkar gruplarının kamusal masrafların artmasına neden olan özel çıkarlar peşinde koştukları ve YKY sürecinde de çok etkin olmadıkları söyleniyor. Bu durum İskandinav ülkelerindeki uygulamalarla zıtlık içeriyor. Örneğin bu ülkelerde çıkar grupları geleneksel olarak karar verme sürecinde ön sıralarda yer alıyorlar. Ayrıca reform sürecinde kamu görevlileri sendikaları temel katılımcılar olarak görülüyor. Fakat YKY'nin temel unsurlarına, özellikle müşteri ve tüketici çıkarı ile ilgili olanlara karşı özellikle seçim kanalı ve politikacılar tarafından şüpheli bir yaklaşım sergileniyor. Bu bakış açısından örgütsel çıkarlar Korporatist kurallar potansiyel olarak alternatifler sunuyorlar fakat YKY'nin çıkar grupları aracılığı ile tüketici çıkarlarını artırdığı şeklinde avantajlar sunduğu konusunda belirsizliğini koruyor. Bu modelde çıkar gruplarıyla bütünleşmiş güçlü aktörlere yakın duran hükümetler demokratik sorumlulukları zayıflatabilirler. Ancak İskandinav ülkelerinde henüz böyle bir olumsuzluğa rastlanmadı. Onlar çıkar grupları ile olan ilişkilerini çok iyi uyarlıyorlar.

D- Tüccar Devlet Modeli:

i) Temel Model:

Olsen bu modelle alternatif bir demokrasi ve siyasal yönetsel kontrol modeli sunuyor. Bu model hem yönetimin hem de devletin hizmet sağlayan bir rolü olduğunu, bunun verimlilikle ve iyi kalite saikleriyle sağlanacağını öngörmekte ve vatandaş tüketici, kullanıcı ya da müşteri olarak gören yaklaşımları benimsemektedir. Modelde hiyerarşinin önemi azalmakta, devletin toplumu kontrolü halktan aldığı yetki kadar olmaktadır. Toplum ise devleti piyasa mekanizması aracılığıyla kontrol etmektedir. Halk egemen müşteriler veya tüketiciler olarak görülmektedir. Modelin aşırı versiyonunda; kamu kuruluşları düşük fiyatlarda tatmin edici hizmet sunamadıklarında mutlaka kaldırılmaları ya da küçültülmeleri önerilmektedir. Çünkü bu birimler kendi amaçları için değil toplumsal iyi için varlar.

Tüccar devlet modeli öncelikli olarak ekonomik değer ve normlara uygun olarak diğer devlet modellerinden alınan değer ve varsayımların önceliklerinin kaldırılması gerektiğini belirtiyor. Bu görüş teorisinin bir boyutu. Diğer taraftan modelde kamu reform süreci piyasa sürecinin bir sonucu olarak görülüyor. Kullanıcı talepleri ve çevresel koşullar belirleyici olarak kabul ediliyor.

Tüketiciye yönelik hizmetlerde kalitenin piyasa tabanlı rekabet aracılığıyla başlanması gerektiği belirtiliyor.

Tüccar devlet modelinde doğal olarak müşteri odaklı yaklaşım benimseniyor. Buna göre kamu çıkarı, kamu kuruluşları ve onların müşterilerine kamu politikalarının içeriğinin belirlenmesinde en son kriter olarak görülmektedir. Bu modele göre yönetsel reformlar apolitik hatta anti politiktir. Böylece siyasal kuruluşlar ve politikacılar verimliliği engelleyen gayri meşru aktörler olarak görülmektedir. Merkezi devlet verimsizdir ve haddinden fazla yükün altına girmektedir. Kaybetmek, seçimler aracılığı ile ve politikacılar ve vatandaşlar üzerinde oy kullanıcılarının etkisiyle olmaktadır. Diğer taraftan tüketici ve müşteriler olarak, bu gruplar kamu kuruluşları üzerinde etkili olmaktadır. Fakat tüccar devlet modelinin bazı unsurları da demokrasiye alternatifler sunmaktadır. Demokrasi doğrudan bireylerin yapısına uygun olarak, vatandaşlara kamu hizmetleri ile ilgili tercih özgürlüğü sunuyor. Ancak bu durum atomize olmuş aktörlerin piyasada tercihlerini yaparken istikrarlı ve sorumlu demokratik sistemin oluşturulmasına nasıl katkı sağladıkları sorusuna tam bir cevap veremiyor. Bunun daha da ötesinde hizmetlerin kalitesi ve bölüşümün nasıl yapılacağı belirsizliğini koruyor, tartışılıyor ve ayırt edici üst tabakalar ve sosyal ayrımcılık da devam eden bir sorun olarak karşımızda duruyor.

Tüccar devlet modelinde ayrıca bireysel yönetimin sorumluluğu üzerinde de odaklaşıyor. Herkes kendi çıkarına göre kendisi için çalışmakta ve kişisel olarak sonuçlardan sorumlu olmaktadır. Model kamu hizmetleri tüketicilerinin sorumluluk silsilesine dayanıyor ve sorumluluğa piyasa tabanlı bir görünüm veriyor. Sorumlu birimlerle bütünleşmenin tersine kamu kuruluşları ve yöneticileri özerk ve girişimci olmayı istiyorlar ve müşterilerinden kendilerine gelen isteklere odaklaşmak istiyorlar.

ii) YKY ve Tüccar Devlet Modeli:

Tüccar devlet modeli YKY'nin temel özelliklerini içermesi açısından dikkat çekiyor. Bu modelde devlet tarafından kamu hizmetlerinin mümkün olan en yüksek verimlilik ve esneklik oranı ile gerçekleştirilmesi gerekiyor.

Mevcut egemenlik modelleri açısından soruna yaklaştığımızda devlet modellerinde en önemli unsurun verimlilik, kalite ve bunların kamu hizmetlerine doğrudan etkisi ile ilgili olduğu belirtilmektedir. Bu durumun temelinde "halkı güçlü kılmak" amacı bulunmaktadır. Teoride rekabet ve piyasa aracılığıyla bireysel katılımın sağlanması, verimliliğe ve yüksek kalitede hizmetlere yol

açmaktadır. Fakat bu idealin ne kadar gerçekçi olduğuna da şüpheyle bakılmaktadır.

Uygulamada kamu hizmetlerinde etkinlik, kamu ve özel hizmet sağlayıcılarının rekabetten çok etkin hizmet sunmaları sonucu mümkün olmakta ve bu alanda rekabet sağlanmaktadır. Genel bir neden kamu hizmetleri bölüşümünün geleneksel olarak birçok farklı aktörden etkilendiğidir. Eşitlik, haklar, coğrafya, belirli hizmet faktörleri, verimlilik bakışında dikkat edilmesi gereken unsurlardır. Bu açıdan hizmeti basitleştirmek, görevi kolaylaştırmak anlamına gelmektedir. Aynı zamanda verimlilik sürecinde diğer faktörlerin etkisi azalmaktadır. Bu şekilde yaklaşımların soruna demokratik ve siyasi yaklaşımlardan daha cazip olup olmadığı hususunda odaklaşılmaktadır. Piyasa ve verimlilikle ilgili çabaları gerçekleştirmek büyük yönetsel-siyasal birimlerde küçüklerden daha etkilidir. Dağınık nüfus ve yerleşim merkezileşmeyi artırmaktadır.

İnsanlar kamu hizmetlerinin dağılımını nasıl etkileyebilirler? Bu soruya cevap verebilmek için kamu hizmetleri sağlamayı sözleşme aracılığı ile vaat eden firmaları veya sağlık, çocuk ve yaşlı bakımı, ilköğretim gibi alanlarda kendi serbest tercih hakları olan tüketicileri kapsayan sözleşmecilik gibi rekabet odaklı piyasa tabanlı reformları incelemek gerekmektedir. Tüketicilere mal ve hizmetlerin hacim ve kalitesini belirleme olanağı veren çok sayıda rekabet türleri bulunmaktadır. Bunlardan biri tüketici olarak doğrudan rekabet parametrelerini belirlemektir. Ayrıca farklı hizmet sağlayıcıları arasındaki rekabeti de etkilemeye çalışmaktadırlar. Örneğin kişiler, kamusal alıcıları, sağlanan hizmetleri daha dikkatli takip etsinler diye etkilemeye çalışırlar. Farklı kalite kontrol sistemleri geliştirerek hizmet sağlayıcılarının bu süreçte yapılan sözleşmelere uyup uymadıklarını kontrol ederler. Bu durum kamu kuruluşlarına yakın olan hizmet sağlayıcıları için özel sektörden gelen hizmet sağlayıcılarına göre daha kolaydır. Bu duruma İngiltere’de özel demiryolu ulaşımı sağlayıcılarının çektiği sıkıntılar çok iyi örnektir. Tüketicilerin etkilerini yaygınlaştırmak için kullandıkları diğer bir yöntem de taleple doğrudan hizmet sağlayıcısına gitmek ve fiyat ve kaliteyi şikayet etmektir. Bu yöntem tüketici ya da hizmet satıcıları kullanıldığında çok etkin bir yöntem olmaktadır.

Hizmet sağlayıcılar memnun müşteriler karşısında bulunmaktadır. Bu durum kısa ya da uzun dönem de fark etmemektedir. Fakat bireysel ya da bağımsız hareket etmedikçe tüketicilerin hizmetleri üzerindeki etkilerinin

kolaylıkla belirlenemeyeceği söylenmektedir. Hizmet sağlayıcıları çoğu zaman tüketicilerden daha fazla kâr amaçlı düşünmektedirler.

Tüketiciler ayrıca hizmet sağlayıcılar arasında ister özelde isterse kamuda olsun, serbest seçim yapma hakkına da sahiptirler. Bunu kefalet sistemi veya diğer düzenlemeler aracılığıyla yaparlar. Teoride hizmet sağlayıcıları işi bırakmak yerine hizmetlerinin kalitesini ve fiyatlarını artırmaktadırlar. Gerçekte ise, bu uygulamalar üzerinde birçok sınırlama bulunmaktadır. Fiziksel sınırlamalar, sosyal ayrımcılık, profesyonel özerklik gibi. Örneğin yemek dağıtım şirketleri dağıtım işini tüketicilerden gelen isteklere göre mi yapmaktadırlar yoksa farklı bir etken olarak profesyonel özerkliğe bir öncelik mi vermektedirler? Bu sorunun cevabını çok iyi belirlemek gerekiyor.

Bundan dolayı müşterilere hizmet sunumu sürecinin hükümet faaliyetleri ile uygunluğunu sağlamakta sorunlar bulunmaktadır. İlk olarak kamu sektörlerinde müşterinin kimliği ile ilgili bir çok sorun yaşanmaktadır. Öncelikle müşterinin kim olduğu tam bilinmemektedir. İstekleri, arzuları, hedefleri, rekabet eden, çatışan müşteriler bulunmaktadır. Müşterilerin hakimiyeti kendi geleneklerini gen plana itmelerine ve bundan güç kazanabilmelerine bağlıdır. İkinci olarak müşteri kavramı kamuyu güçlendirmektedir. Kavram vatandaş kavramına göre daha sınırlı bir rol öngörmekte, müşterilerin haklarının vatandaşların haklarına göre daha az karşılaştırmasını yapmaktadır. Kamu hizmetlerini sağlayanlarla kamu çalışanları arasındaki ilişki kısa dönemlidir ve geçicilik arz etmektedir. Bireysel olarak müşteri üzerinde yoğunlaşan reform çabaları bireysel tercihlere önem vermekte ve bürokratlarla vatandaşların bir araya gelmesi gereken temel demokratik güveni zayıflatmaktadır.

Bazı durumlarda müşteri odaklı kamu yönetimi yaklaşımının sonucu olarak ağır bir tabirle “altüst etmek yani kadehi sonuna kadar içmek” söz konusu olabilmektedir. Ancak günümüzde bu durum demokratik ve katılımcılık oranı yüksek bir gelişme olarak görülmektedir. Bu şekilde müşteriler ve kişiler doğrudan aldıkları hizmetlerin kalite, tip ve miktarı üzerinde potansiyel etkisi olan programlardan etkilenmektedirler. Aynı zamanda müşterilerce istenen hizmetlerin sunulması, diğer programlara ayrılan kaynakları da kurutabilmektedir. Ve ayrıca demokratik sorumlulukla ilgili sorulara neden olabilmektedir. Eğer çok sayıda müşteri odaklı kamu hizmeti uyumlaştırılır ve uygulanırsa örgütlerin performansını ölçmekte kullanılacak genel standartlar azalacaktır. Siyasal liderler kamu bürokrasilerini denetlemede istenen oranda başarılı olamamakta ve hukuka uygun davranmadıkları zaman sert yaptırımlarla karşı karşıya kalabilmektedirler.

Müşterilere sunulan hizmetlerde sorumlu olma baskısı, seçilmişler aracılığıyla geniş çaplı olarak hükümetin halka karşı sorumluluğunun önüne geçebilmektedir. Bu durum ise YKY reformlarının, müşteriye hizmet, rekabet odaklılık ve sözleşmecilik uygulamaları aracılığı ile yurttaşlık sorumluluğu taahhütlerini, siyasal eşitliği ve sorumluluğunu yerine getirip getirmediğinin ve hatta bazı hizmetlere yeni yaklaşımlar geliştirip geliştirmediğinin sorgulanmasına yol açmıştır.

III- POPÜLER ETKİ VE YKY ALTINDA YÖNETİŞİM MODELLERİNİN DENGELENMESİ

Günümüzde YKY tartışılırken demokrasinin iki farklı yorumuyla ilgilenilmektedir. Bunlardan birincisi halk egemenliğine dayalı sosyal merkezli ve ortaklık nosyonlu demokrasi anlayışıdır. İkincisi ise, birey tabanlı ve bireylerin egemenliği fikrinden çıkan demokrasi anlayışına, sosyal merkezli demokrasi nosyonuna, insanların sosyal değerlerine, normlarına ve ümitlerine ve edindikleri sosyalleşme sürecine dayanmaktadır. Faaliyet, kültürel olarak belirlenmiş standartlara ve neyin doğru, iyi ve uygun olduğunu gösteren geleneklerce belirlenmektedir.

Demokrasinin bu nosyonu kurumsal devlet modeline uymaktadır. Fakat bu aynı zamanda egemen devlet modeli ile de uyumludur. Demokrasi tabanlı bireysellik (ABD istisna) bireyin, kendi yargılamasına bağlı olarak, kendi kararlarını alma ve neyin doğru ve iyi olduğuna karar verebilme bağımsızlığını göstermektedir. Toplum ve siyasal-yönetimsel sistem geçici olarak ben merkezli bireyciliğin etkisiyle tercihlerin kümelenmesinin bir sonucu olarak değişmektedir. Bu demokrasi nosyonu yönetim konseptinin değişimine dayanmakta ve tüccar devlet modeline daha yakın olmaktadır. Fakat ayrıca korporatist devlet modelinden de çoğulcu unsurlar almaktadır. Kamu görevlileri, tamamlayıcı süreç içinde, ait olma, ortak paylaşılan geçmişe bağlı olarak gelenek uygulamalarıyla hareket etmek ve buna uygun davranmak istemektedirler. Toplu ortak süreçte, aktörler daha çok atomize olmakta ve kendilerini bütünleşmiş hissetmemektedirler. Bundan dolayı harekete geçebilmek için çeşitli yollardan dürtüler ve öncüller almaya çalışmaktadırlar. Bir ahlak kodunda ve yönetsel kültür içinde sosyalleşmek, onları, davranışlarını farklı motivasyon ve öncül türleri kullanarak değiştirmeye ve disiplin altına almaya zorlamaktadır. YKY bireysel olarak demokrasinin yaygınlaşmasına oldukça fazla katkı sağlamaktadır. Merkezde ise sosyalliği zayıflatır. Çünkü müşteriye hizmet konsepti bütüncülden çok ortaklığı hedeflemektedir. Güven esasına dayalı olarak hareket edilmesini engellemekte, bunun sonucunda toplu karar verme oranı azalmaktadır. Çok

sayıda karar ortak bireyselliğe terk edilmektedir. Yaygın vatandaşlık konsepti daha dar tüketici konsepti ile tehdit edilmektedir. Fakat açık bir soru olarak: YKY tarafından üretilen sosyal merkezcilik ile bireysel merkeziliğin kanşımı, kişisel tercihin özgür olması isteği ile dayanışma ve toplum duygusu arasında daha iyi bir denge oluşmasına neden olup olamayacağı belirsizliğini korumaktadır.

Genel olarak YKY, özellikle daha önce özetlenen devlet modellerinde özellikle tüccar devlet modelinde görüldüğü gibi, devlet modelleri arasındaki dengeyi değiştirmeyi amaçlamakta ve daha önemlisi vatandaş rolünden tüketici rolüne geçişi, buna yönelik dikkat çekişi içermektedir. Bu durum temsili demokrasinin yıpranışı olarak da görüle, seçim kanalı ve sosyal ayrımcılığa yönelik temsil, kişilere daha fazla seçim hürriyeti ve daha fazla etki kanalları kullanma imkanı vermektedir. Hatta bunların çoğu çok çeşitlidir ve kolay koordine edilemez ve kullanılamaz.

İkinci olarak YKY kurumsal devlet modelinin iki temel özelliğini değiştiriyor görünüyor. Bu konuda bir gelişme kamu politikalarının yapısal bir sürece sürükleniyor olmasıdır. Mahkemelerin rollerinin artmasının yanında, bireysel haklar üzerinde de yoğunlaşmaktadır. Bu durum ABD’de ve AB üye ülkelerde çok sık görülmektedir. Bu gelişmenin önemli yönü, hakların demokratik yönü üzerine inşa ediliyor olmasıdır. Fakat bu durum hakları toplu olmaktan çok daha bireysel ve egoist hale getirmektedir. Geleneksel olarak bu haklar, insanlara egemenlik, yetki, siyasileri destekleme ve karşılıklarla güvenliklerini garantiye alma, istikrar, özgürlük ve haklarının korunması imkanlarını veren sosyal sözleşmenin bir parçası olmaktan daha da öteye gitmektedir. YKY altında hakların bu yeni formasyonu kamu sektörüne yönelik düşmanca tavırları beslemekte ve topluluk doğasını ikinci plana itmektedir. Bu durum yeni yönetsel liderlik rollerini yansıtmaktadır. Uygun liderlik rollerini geliştiren ahlaki ve kültürel sorumluluktan çok bireysel sözleşmeciliğe ve buna yönelik dürtülere vurgu yapan liderler “toplulara ve politik kurallara çok dikkat çeken turistler” gibi davranabilirler. Geleneksel olarak kurumsal devlet modeli altında uzman bağımsız yarı yargısal kuruluşlar ombudsman gibi yönetsel mahkemeler, bazı grupları politik ve sosyal kaynaklarla beslemektedirler. Aslında bu ve benzer durumlar sınırlayıcı demokratik unsurlar olarak görülmektedir. YKY aracılığıyla bağımsız kuruluşlar çeşitli türdeki düzenleyici kurullarla birleştirilmekte, bu kuruluşlar belli ölçüde bağımsızlık görüşü çerçevesinde ortaya çıkmaktadırlar. Yeni rolleri politik kontrole ve demokrasiye oldukça şüpheli bakmalarına yol açmaktadır. Birçok kuruluş kamu fonksiyonlarının yapısal olarak

farklılaşması ve yaygınlaşması sonucu kurulmaktadır. Kamu kuruluşlarında ve şirketlerinde görülen yetki devirleri sonucu oluşmaktadır. Fakat yapısal olarak birleştirilmiş oldukları için daha az siyasal kontrol kapasiteleri bulunmaktadır. Bundan dolayı bu tür kurumların, gerçekte kendi bağımsızlıklarını koruyabilecekleri henüz belirsizliğini korumaktadır.

Üçüncü olarak YKY korporatist devletin bazı temel unsurlarını yıpratmaktadır. Tipik YKY ülkelerinde kamu sendikalarına karşı şüpheli bir yaklaşım bulunmakta ve bunlar demokratik görülmemekte ve tüketicilere düşmanca bakılmaktadır. Çünkü bunlar YKY'nin reformlarının merkez unsurlarına karşı durmaktadır. Bundan dolayı kamu sendikalarına üyelik bir çok ülkede de azalmaktadır. Örneğin Y: Zelanda. Bu ülkede 1970'lerden buyana korporatist gelişmelerden uzak durulmakta ve 1990'larda şekillenen radikal bireycilik kamu yönetiminde de yaygınlaşmaktadır.

A- YKY Altında Sorumluluğun Belirsizliği:

YKY; kamu otoritelerine halkın etkisi ve katılımı kanallarını açarak, bu alandaki değişime önemli katkı sağlamaktadır. Egemenlik modeli karşısında tüccar devlet modelinin yasallığını artırarak, vatandaş karşısında tüketici kavramını güçlendirerek, halkın önemini artırmaktadır. İnsanlar tüketiciler gibi müşteri ve vatandaş olmalıdır. Bu yarı vatandaşlık uygulaması halkla kamu kuruluşları arasındaki ilişkide belirsizliklere neden olmaktadır. Ayrıca bu durum siyasal liderlerle yönetsel liderler arasındaki ilişkilerde de, kamusal rollerinin nasıl gerçekleşeceği konusunda, bir karmaşıklığa yol açmıştır. Bu noktada can alıcı sorun sorumluluk ve hesap verebilirlik olarak görülmektedir. Geleneksel olarak politikacılar ve kamu görevlileri seçim kanalıyla egemen halktan aldıkları yetkiyi kullanmaktan sorumlular. Fakat YKY bunu tüketicilere ve politikacılara karşı kamu görevlilerine ikili sorumluluk vererek yeniden düzenlemekte ve değiştirmektedir.

Modern temsili demokrasilerde hesap verebilirlikle ilgili üç temel sorun bulunmaktadır: Bunlardan birincisi yönetsel hesap verebilirlik ile politik sorumluluk arasındaki kuramsal ve örgütsel bağların sık sık kayboluyor olmasıdır. İkincisi siyasal sürecin belirli amaçları sık sık genelleştirmek ve nötrleştirmek için gerekli olan yönetsel sorumluluk kriterlerini sağlayamıyor olmasıdır. Üçüncüsü ise yöneticilerin politikacılara karşı sorumluluklarının doğrudan davranışlarına yansımaması ve hizmet sağlayıcılarının performansla ilgili sorunlarını çözememesidir.

Biz YKY'nin bu sorunları azaltmak için çok da gerekli olmadığını tartışıyoruz. Siyasal liderlerin rolleri, YKY altında, oldukça belirsiz bir şekilde seçilmiş görevlilerce kamu sektörünün uzun dönemde değerlendirilebilmesine olanak sağlıyor. Fakat bunların aynı zamanda işlevsel kuramlara rasyonel ve etkin yön vermeleri bekleniyor.

Kamu hizmetleri doğrudan piyasanın taleplerini karşılamak amacıyla yapılmalıdır. Siyasal kararlar bu konuda etkin olmamalıdır. Bu ortamda hizmet sağlayanlar, ideal olarak seçilmişler aracılığıyla müşterilerden kendi performansları ile ilgili bilgiler alabilmelidirler. Piyasa orijinli hesap verebilirliğin başarısı, piyasada vatandaşların hissettikleri öncelikleri için yeterli kaynaklara sahip olmalarına bağlıdır. Ayrıca ekonomistlerin ideal pazarını karakterize eden geçerli olmayan şartların da realize edilmesi gerekmektedir.

YKY altında, seçilmişlikten gelen siyasal güç, uzaktan ve dolaylı siyasal liderlik ile yer değiştirmektedir. Bu durum ise hesap verebilirlik sorununu büyötmektedir. Eğer seçilmiş siyasal liderlerin kamu yönetimi üzerinde sınırlı rolü olsaydı, onları kamu bürokrasisinin eylemlerinden dolayı sorumlu tutmak mantıklı olur muydu? Ve eğer seçilmiş görevliler tüm bunlardan sorumlu tutulmazsa kim sorumlu olacak? YKY reformlarının bu şekilde ortaya çıkışı, hesap verebilirliği daha karmaşık ve belirsiz hale getirmektedir. Bu noktada temel soru ise, bir çok kişiyi ilgilendiren sorunların olduğu karmaşık kamu kuruluşlarının yönetiminden kimin sorumlu tutulacağıdır. Diğer bir soru da farklı kamu görevlilerinin hükümetin politikalarının belirlenmesine katkı sağlamalarına yol açan paylaşılmış sorumluluk mekanizmaları için, tüketici tercihinin kapsamının ne kadar olacağıdır. Ayrıca yönetici siyasilerin, YKY'nin onlar için öngördüğü stratejik yönetici rolü için ne kadar istekli oldukları veya buna kendilerini nasıl uyduracakları da belirsizliğini korumaktadır.

YKY'de siyasaldan yönetsel alana doğru sorumluluk kapsamında bir değişim yaşanmaktadır. Bu durum çok açık bir şekilde girdilerden çıktılara yönelik süreçlerde görölmektedir. YKY reformları, kamu sektörünün bölünmesine izin vermemektedir ve bakanların taşıdığı siyasal sorumluluğu kabul etmektedir. Bu durum ise reformlarda zayıflığa yol açmaktadır. Girdi ve süreçlerden çok çıktılara önem vermek ve çıktının gereksiz olduğu düşüncesine karşı çıkmak, hükümet yöneticilerinin yaptıklarından mutlaka az yada çok sorumlu olacağı düşüncesine yol açmaktadır. Bakan ve idarecilerin rollerine bağlı olarak reformlarca belirlenen kavramsal sınırlar, bol bol yazılı mevzuatla ortaya konmakta, fakat uygulamada sürekli başarısızlıklar görölmektedir. Sorumluluğun

belirsizliği özellikle işler kötüye gittiği zaman ortaya çıkmaktadır. Ayrıca YKY içinde sorumluluğun artması da söz konusu olabilmektedir. Çünkü bazı yönetici konumundaki siyasiler yeni siyaset-yönetim ayrımını kullanarak politik programların zayıflığını yönetsel iflaslar şeklinde göstermektedir.

YKY, siyasal sorumluluğa ve hesap verebilirliğe çok fazla yoğunlaşmadan performans artışının ekonomik verimlilik ve sorumluluğun artışı ile sağlanabileceği hususunda hem fikir bir kompozisyon sergilemektedir. Bundan dolayı verimlilik eğilimleri ile yönetsel sorumluluğa önem vermenin, siyasal sorumluluğu geliştirmekten daha öncelikli olduğunu belirtmektedir. Ancak verimlilik başanlı siyasal ve sosyal uygulamalar için herhangi bir garanti sunmamaktadır. Bu garanti demokrasilerde politik sorumluluğu ve yasallığı sağlamada oldukça önemli görülmektedir. Peki bu süreçte, kamu yönetimi hem esnek hem de dürüst nasıl olacak? Yönetsel sorumlulukla uğraşılması, politik sorumluluktan çekinmede katlanması zor yeni maliyetlere yol açmaktadır.

Genel olarak bakıldığında YKY'nin de içinde çelişkileri barındırdığı rahatlıkla görülmektedir. Reformcular tüketicileri güçlendirmeyi, yöneticileri serbest bırakmayı, siyasal kontrolü artırmayı istemekte, bu konuda ısrarcı davranmaktadırlar. Fakat bu üç şeyi aynı anda başarmak çok zor görülmektedir. Kapsamında daha az özgürlük fakat sonuçlara yönelik ve izlenen kurallar için daha çok sorumluluk gerektiren geleneksel bürokratik model, bu açıdan başarılı bir model kabul edilebilir. Bundan dolayı da kamu yönetiminin eskimeyen bir modelidir. Bugün kamu yöneticileri tüm dünyada daha fazla serbestlik aramakta, ancak daha azla sorumluluk elde etme hususunda bu derece rahat davranmamaktadırlar. Onların sorumluluğu artırmadan onlara esneklik tanıyan sistemler, siyasilerin gücünü azımsamakta ve böylece geleneksel, bürokratik yönetim modeline göre ikincil derecede kalmaktadır. YKY, sorumluluğun gerçeği ile doktrini arasında çeşitli farklılıklarla karşı karşıya kalmakta ve geleneksel kalan sorumluluğun yeniden inşasının gerekliliğine ışık tutmaktadır.

IV- SONUÇ

YKY ile ilgili en önemli sorun, uygun, tutarlı ve tamamlanmış bir teori olmamasıdır. Teorinin içerdiği çelişkili reçeteler, onun temsili demokrasinin sorunları için önemli çözümler sunamamasına yol açmaktadır. Bu makalede biz, öncelikle YKY'nin demokrasi ve yönetim için sunduğu modelleri tartıştık. YKY günümüzdeki uygulamalarında farklı devlet modelleri arasındaki dengeyi değiştirmektedir. Bunu kamusal ilişkilerde halkın katılımının sağlanmasına ve bu süreci etkilemesine rehberlik ederek yapıyor. Her ne kadar bazı ülkelerde

reformların uygulanmasında farklılık yaşansa da, bu ortaklık tüm ülkelerde görülüyor.

YKY'nin en çok üzerinde durduğu tüccar devlet modeli, 20-30 yıl öncesine kadar oldukça etkili olan ve kamu çıkarının, kitlesel politikalarca motive edildiği, hiyerarşik ve temsili siyasal süreç tarafından belirlendiği egemen devlet modeline meydan okuyor. Ayrıca hukuka ve kanun ilkelerine vurgu yapan kurumsal devlet modeliyle, farklı çıkar grupları ve koalisyon içindeki yönetici grupları arasındaki görüşmeler üzerinde yoğunlaşan korporatist devlet modellerini sorguluyor. Aslında bu durum popüler egemenlik bakışın yeniden tanımlanmasıdır. Burada süreç vatandaş odaklılıktan birey ve tüketici odaklı yoğunlaşmaya doğru gidiyor.

YKY'nin doğrudan ve seçim aracılığıyla sistemin popüler girdilerini zayıflattığı, bu sürece katkı sağladığı argümanını kabul ettirmek oldukça zor görünüyor. Fakat bu en azından siyasal olmayan bakışı güçlendirmek ve vatandaş rolünün ağırlığını paylaşımının dolaylı bir yolu olarak görülüyor. Halkın yeni rolü, genel seçimlerde elde ettikleri hakimiyetlerini pekiştirmek için siyasal güven vermek yerine, politikacılara ve kamu görevlilerine doğrudan karşı gelerek dahi iyi hizmet talebinde bulunmaktır. Bu süreçte klasik sorumluluğa piyasadan kaynaklanan sözleşme tabanlı sorumluluk meydan okumaktadır. Bunun odağında yararlı davranış saiki yer almaktadır. İnsanlar bu şekilde birbirlerine güvenmemeleri gerektiğini öğreniyorlar. Bu yaklaşım denetimi daha görünür hale getirmektedir. Fakat bu denetim anlayışının güvene dayalı eski içsel denetimden daha iyi bir denetim şekli olduğu da tartışılıyor. Bu açık bir soru. Bunun da ötesinde hesap verebilirlik, temel çıkarlara hizmet eden basit bir sorun değil. Ahlakî- hukuki ve siyasal göstergeleri olan ve çoğulculuğu daha da ileriye götüren bir yaklaşım.

İnsanlar oy kullanıcılar olarak siyasal partilere daha az katıldıkları zaman, girdinin kalitesi, politikacıların çıktılan ve seçim aracılığı ile çalışıklarına dair varsayım oldukça zayıflamaktadır. Birçok siyasal sorunun karmaşıklığındaki artışla birlikte, politikacıların rollerinde belirsizlik oluyor. YKY bu belirsizliği kamu amaçlarının belirsiz olmaması gerektiği şeklindeki teori ile karşı çıkıyor. Bundan dolayı çatışmalara neden olabiliyor ve sembollerin kullanımını artırıyor. Bununla beraber çok fonksiyonlu kamu sektörü hedefleri sık sık belirsizleşiyor veya diğer hedeflerin olumsuzluklarından etkileniyor. Nedensellik ilişkisi kurulabiliyor. Birçok sistemde hesap verebilirlik, karmaşık ve çoğu zaman belirsiz kalan amaçların başanabilmesi sürecine çok iyi karşılık veriyor.

YKY'nin merkezi devlet modeli ve popüler egemenlik modeli arasındaki diğer bir duruş farkı da gerçek yapısal değişimlerde görülmektedir. Özellikle özelleştirme ve yetki devri, bu alanda en çok örneğin görüldüğü uygulamalardır. Bunlar içinde belirsizlikler görülmektedir. YKY'yi desteklemek aynı zamanda iki işi yapmayı gerektirmektedir: Yöneticilere ve onların astlarına daha fazla özerklik vermek ve siyasal kontrolü, sözleşmecilik, yakın izleme ve çeşitli güdüleme sistemleri ile genişletmek.

Bizim bu makale ile ulaştığımız sonuç; bu gelişmelerin siyasal kontrolü zayıflatacağı, yani sistemin “altını kazacağı” şeklindedir. Kamu işletmeciliği anlayışında, yöneticilere kamu kuruluşları üzerinde daha fazla denetim olanağı sağlanmaktadır. Fakat Yeni Zelanda örneğinde görüldüğü gibi sonuçta ve uygulamada daha az denetim görülmektedir. Değişimler ayrıca yöneticilerin rollerinde çeşitli belirsizliklere yol açmaktadır. Çünkü yöneticiler tüketicilerle siyasiler arasında karşılıklı baskıya maruz kalmaktadırlar. Devlete meydan okumak da siyasal sorumluluğu aşındırmaktadır. Bu durum önce bölünmeyi artırmakta ve kimin kime, ne için sorumlu olduğuna dair belirsizliği yaygınlaştırmaktadır. İkinci olarak kullanımı artan özel amaçlı kuruluşlar, kamusal sorumluluğun derecelendirilmesine ve farklılaşmasına yol açmıştır. Üçüncü olarak ise, tüketici sorumluluğunun, kamusal sorumluluğu ve hesap verebilirliği genişletmek için zorunlu bir şart olmadığı anlaşılmıştır.

Uygulamalarda YKY'nin kurumsal devlet modeline karşı merkezi değerler üzerinde olumsuz etkileri olduğu da görülmektedir. Gelenekler reformları engellemekte, devletin toplu ve bütünleşmiş yapısını aşındırmaktadır. Toplu ve grup hakları ikinci plana itilmekte, bireyselleşmeyle sınırlı haklar ve ekonomik bedeller, her zamankinden daha fazla uyumlaştırılmaya çalışılmaktadır. Bu süreçte liderlik ilişkileri de dönüşmektedir. Bu şekilde kültürel olarak sınırlanmış sorumluluğu içeren toplu nosyondan sorumluluğun ve güdülemenin yararlı ve etkili nosyonuna doğru bir geçiş başlamaktadır. Buna ek olarak, çıkar grupları yani korporatist devletin köşe taşları, eşitliğe ve bütünlüğe katkı sağlayan toplu araçlar olarak görülmemeye başlanmaktadır. Fakat bunlar kendi çıkarlarını koruyan ve gerekli reformları engelleyen aktörler olarak değerlendirilmektedir.

YKY, halkın kamu otoritelerini etkileme çabalarını yaygınlaştırmaya yardım etmekte ve müşteri odaklılık ve piyasa mekanizması aracılığı ile kamudaki karar verme sürecine katılmalarının önünü açmaktadır. Demokratik açıdan bakıldığında bu gayet iyi bir çaba olarak görülebilir. Ancak oldukça fazla tartışmalı unsurlar içerdiği de söyleniyor. Diğer taraftan herhangi birini, kişiler ve

kamu otoritesi arasında geçmişin eski çoğulcu argümanları yanında, bunun yanı sıra YKY'nin üzerinde yoğunlaşmalarını tartışabilirler. Bu da demokrasinin gelişimi açısından oldukça iyi bir çabadır. Merkezi devletten tüccar devlete doğru olan süreçte, tüketici üzerinde daha da yoğunlaşılmasıyla, insanlar her zamandan daha fazla, yönetsel-siyasal sistemin işlevsel parçalarıyla ve kendilerine sunulan hizmetlerle yakın temasa geçmektedirler.

Bugünkü uygulamalarda siyasal kurumlara temsilcilerin seçimi dolaylı yollarla gerçekleşmekte ve bunun sonucunda odağa kamu hizmetlerini etkilemek gerçek işlev olarak konunca, demokrasiden uzaklaşmaktadır. Demokraside bu durum, vatandaşların tercih ettikleri kurumsal düzenlemeleri seçebilmelerine bağlıdır ve eğer mevcut sistemden memnun kalmazlarsa, diğer düzenlemeleri yapmak için, bu onların öncelikleri olacaktır. Diğer taraftan vatandaş olarak kişilerin statülerini ikinci plana koymak suretiyle seçim kanalının zayıflatılması veya siyasal liderlerin denetiminin azaltılarak yönetsel rollerinde belirsizlik oluşturulması çabaları cazip görülmeyebilir. Buna ek olarak kişilerin halkın tüketici olarak statüleriyle ilgili şüpheli bir yaklaşımı da bulunmaktadır.

Tüm bunların yanında yönetsel demokrasi konsepti, yurttaşlık sorumluluğunu ve siyasal eşitliği zayıflatmakta ve yöneticilerle idarecilerin rollerini artırmaktadır. Bundan dolayı yeni bir siyasal teoriye ihtiyaç duyulmaktadır. Bu hükümetçe kullanılan müşteriye hizmet tekniklerinin ve araçlarının, kamu görevlilerine daha çok otorite verilmesiyle birleştirilmesi ve böylelikle politika kararlarının üretim için ve bunların nasıl üretileceğine yönelik yeni açılımlar için kullanılabilir. Bu durum ise doğal olarak demokratik sorumluluk üzerinde ısrar edilmesine yol açmaktadır.

Bugün güvene dayalı genel amaçlara uygun devlet modellerinin gelişmesine ve dürüstlük duygusunun artmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Fakat YKY bu şekilde farklı yönetim modellerini kapsıyor görünmemektedir. Eğer YKY'nin katılımcı karakteri varsa, sorumluluk üzerinde yoğunlaşmada, daha belirli kamu çıkarından daha kısmen belirli kişisel çıkarlara yönelik olarak değişiklik sunmaktadır. YKY'nin bir amacı olarak görülen kamu yönetimini kamuya açmak, demokratik sorumluluk düzeyinin düşmesine neden olabilmekte ve kamu hizmetlerinin halkçılığı ile ilgili aşınmaya yol açabilmektedir. Piyasa ve yönetim YKY tarafından tanımlanan farklı yönetim modelleri arasında açık ve yeni bir denge üretmektedir. Burada temel sorun ise; "bu gelişmeler demokrasi açığına yol açacak mı?" üzerinde odaklanmaktadır.

KAYNAKÇA

- Aberbach, J. D. 1989. Keeping a Watchful Eye. The Politics of Congressional Oversight. Washington D.C.: Brookings Institution.
- Aberbach, J. D. and B. A. Rockman. 1999. The reinvention syndrome: politics by other means? Paper presented at the ECPR Joint Sessions of Workshops, Mannheim, March 26–31.
- Aberbach, J. and B. A. Rockman. 2000. In the Web of Politics. Three Decades of the U.S. Federal Executive. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Aucoin, P. 1990. Administrative Reform in Public Management: Principles, Paradoxes and Pendulums. *Governance*, 3, 115–37.
- Bang, H. P. and E. Sørensen. 1999. “The Everyday Maker”: A New Challenge to Democratic Governance. *Administrative Theory and Practice*, 21, 325–41.
- Barberis, P. 1998. The New Public Management and A New Accountability. *Public Administration*, 76, 451–70.
- Behn, R. D. 2001. Rethinking Democratic Accountability. Washington, D.C.: Brookings Ins.
- Blomqvist, P. and B. Rothstein. 2000. (The New Face of the Welfare State). Stockholm: Agora.
- Boston, J., J. Martin, J. Pallot and P. Walsh. 1991. Reshaping the State: New Zealand’s Bureaucratic Revolution. Auckland: Oxford University Press.
- Boston, J., J. Martin, J. Pallot and P. Walsh. 1996. Public Management: The New Zealand Model. Auckland: Oxford University Press.
- Bovens, M. 1998. The Quest for Responsibility. Accountability and Citizenship in Complex Organizations. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brunsson, N. and J. P. Olsen. 1993. The Reforming Organization. London and New York.
- Campbell, C. and J. Halligan. 1992. Political Leadership in an Age of Constraint: The Experience of Australia. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Christensen, T. 1991. Bureaucratic Roles, Political Loyalty and Professional Autonomy. *Scandinavian Political Studies*, 14 (4): 303–20.
- Christensen, T. 1999. Administrative Reform—transforming the Relationship Between Political and Administrative Leaders? Paper Presented at the SOG Tokyo Conference— “The Quest for Governance: Reforms, Renovations, and Retrenchments in Government for the 21st Century,” November 17–19.

- Christensen, T. and P. Lægreid. 1999. New Public Management—design, Resistance or Transformation? *Public Productivity & Management Review*, 23 (2): 169–93.
- Christensen, T. and P. Lægreid. 2001a. A Transformative Perspective on Administrative Reforms. In T. Christensen and P. Lægreid (eds), *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate.
- Christensen, T. and P. Lægreid. 2001b. New Public Management: Undermining Political Control? In T. Christensen and P. Lægreid (eds), *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate.
- Christensen, T. and P. Lægreid. 2001c. Coping with Modern Leadership Roles—the Problematic Redefinition of Public Companies. Paper Presented at the 2001 Meeting of the IPSA Section of the Structure of Governance, University of Oklahoma, March 30–31.
- Christensen, T. and P. Lægreid. 2001d. New Public Management: the Effects of Contractualism and Devolution on Political Control. *Public Management*, 3 (1), 73–94.
- Christensen, T. and B. G. Peters. 1999. *Structure, Culture and Governance: A Comparative Analysis of Norway and the United States*. Totowa, Md.: Rowman.
- Christensen, T. and K. A. Røvik. 1999. The Ambiguity of Appropriateness. In M. Egeberg and P. Lægreid (eds), *Organizing Political Institutions*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Chubb, J. E. and T. M. Moe. 1989. *Politics, Markets, and America's Schools*. Washington D.C.: Brookings Institution.
- Davis, G. 1997. Toward a Hollow State? Managerialism and Its Critics. In M. Considine and M. Painter (eds), *Managerialism. The Great Debate*. Melbourne: Melbourne Uni. Press.
- Day, P. and R. Klein. 1987. *Accountability. Five Public Services*. London: Tavistock.
- DeLeon, L. and R. B. Denhardt. 2000. The Political Theory of Reinvention. *Public Administration Review*, 60 (2), 84–8.
- Domberger, S. and P. Jensen. 1997. Contracting Out by the Public Sector: Theory, Evidence, Prospects. *Oxford Review of Economic Policy*, 13, 67–77.

- Domberger, S. and S. Rimmer. 1994. Competitive Tendering and Contracting in the Public Sector: A Survey. *International Journal of the Economics of Business*, 1, 439–53.
- Egeberg, M. 1997. Verdier i Statsstyre og Noen Organisatoriske Implikasjoner (State Values and Some Organizational Implications). In T. Christensen and M. Egeberg (eds), *Forvaltningskunnskap (Public Administration)*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Eriksen, E. O. and J. Loftager, eds. 1996. *The Rationality of the Welfare State*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Evans, L. et al. 1996. Economic Reforms in New Zealand 1984–95. The Pursuit of Efficiency. *Journal of Economic Literature*, 34, 1856–1902.
- Ferlie, E. et al. 1996. *The New Public Management in Action*. Oxford:Oxford University Press.
- Fountain, J. E. 2001. Paradoxes of Public Sector Customer Service. *Governance*, 14, 55–74.
- Franklin, M. N. 1996. Electoral Participation. In L. LeDuc, R. G. Niemi and P. Norris (eds), *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*. Thousand Oaks.
- Fredrickson, G. 1996. Comparing the Reinventing Movement with the New Public Administration. *Public Administration Review*, 56, 263–70.
- Fredrickson, G. 1997. *The Spirit of Public Administration*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Goodin, R. E. 1999. Accountability—Elections as One Form. In R. Rose (ed.), *The International Encyclopedia of Elections*. Washington, D.C.: Congressional Quarterly.
- Gornley, W. T. Jr. 1989. *Taming the Bureaucracy. Muscles, Prayers, and Other Strategies*. Princeton, N.J.
- Gustafsson, L. and A. Svensson. 1999. *Public Sector Reform in Sweden*. Malmö: Liber Ekonomi.
- Green-Pedersen, C. 2001. Market-type reforms of the Danish and Swedish Service Welfare States: Different Party Strategies and Different Outcomes. Paper Presented at the 2001 Meeting of the IPSA Section of the Structure of Governance, University of Oklahoma, March 30–31.
- Gregory, R. 1995. Accountability, Responsibility and Corruption: Managing the Public Production Process. In J. Boston (ed.), *The State under Contract*. Wellington: Bridget Williams.

- Gregory, R. 1998a. The Changing Face of the State in New Zealand: Rolling Back the Public Service? Paper Presented at Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, September 3–6.
- Gregory, R. 1998b. Political Responsibility for Bureaucratic Incompetence: Tragedy at Cave Creek. *Public Administration*, 76, 519–38.
- Gregory, R. 2001. Transforming Governmental Culture: A Sceptical View of New Public Management. In T. Christensen and P. Lægveid (eds), *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate.
- Haque, M. S. 2001. The diminishing Publicness of Public Service under the Current Mode of Governance. *Public Administration Review*, 61 (1): 65–82.
- Heady, F. 1996. Configurations of Civil Service Systems. In H. A. G. M. Bekke, J. L. Perry and T. A. J. Toonen (eds), *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Bloomington: Indiana University Press.
- Henig, J. R. 1994. *Rethinking School Choice. Limits of the Market Metaphor*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Hogwood, B. W. 1993. Restructuring Central Government: the “Next Steps” Initiative. In J. Kooiman and K. Eliassen (eds), *Managing Public Organizations*, 2nd edn. London: Sage.
- Hood, C. 1991. A Public Management for All Seasons? *Public Administration*, 69, 3–19.
- Hood, C. 1996. Exploring Variations in Public Management Reform of the 1980s. In H. A. G. M. Bekke, J. L. Perry and T. A. J. Toonen (eds), *Civil Service Systems*. Bloomington: Indiana Un. Press.
- Hood, C. 1998. *The Art of the State*. Oxford: Oxford University Press.
- Jenssen, S. 2001. Transforming Politics: Towards New or Lesser Roles for Democratic Institutions? In T. Christensen and P. Lægveid (eds), *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate.
- Katz, Richard S. and P. Mair, eds. 1994. *How Parties Organize: Change and Adaption in Party Organizations in Western Democracies*. London: Sage.
- Kelsey, J. 1997. *The New Zealand Experiment*. 2nd edn. Auckland: Auckland University Press.

- Kettl, D. F. 1997. The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links. *Journal of Policy Analysis and Management*, 16, 446–62.
- Krasner, S. 1988. Sovereignty: An Institutional Perspective. *Comparative Political Studies*, 26, 66–96.
- Kvavik, R. B. 1976. *Interest Groups in Norwegian Politics*. Oslo: Scandinavian Uni.Press.
- Leazes, F. J. 1987. *Accountability and the Business State*. New York: Praeger.
- Lægreid, P. and J. P. Olsen. 1984. Top Civil Servants in Norway: Key Players on Different Teams. In E. N. Suleiman (ed.), *Bureaucrats and Policy Making*. New York: Holmes & Meier.
- Lægreid, P. and P. G. Roness. 1999. Administrative Reform as Organized Attention. In M. Egeberg and P. Lægreid (eds), *Organizing Political Ins*. Oslo: Scandinavian Uni.Press.
- Lægreid, P. and P. G. Roness. 2000. Administrative Reform Programs and Institutional Response in Norwegian Central Government. In J. J. Hesse, C. Hood and B. G. Peters (eds), *Paradoxes in Public Sector Reform*. Baden-Baden: Nomos.
- Majone, G. 1996. The Rise of Statutory Regulation. In G. Majone (ed.), *Regulating Europe*-Routledge.
- March, J. G. and J. P. Olsen. 1983. Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us About Government. *American Political Science Review*, 77, 281–97.
- March, J. G. and J. P. Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- March, J. G. and J. P. Olsen. 1995. *Democratic Governance*. New York: Free Press.
- Martin, J. 1997. *Changing Accountability Relations: Politics, Customers and the Market PUMA/PAC(97)1*. Paris: OECD.
- Nagel, J. H. 1997. Editor's introduction. *Journal of Policy Analysis and Management*, 18, 357–81.
- Narud, H. M. and H. Valen. 1999. Decline of Electoral Turnout: The Case of Norway. In H. Narud and T. Aalberg (eds), *Challenges to Representative Democracy: Parties, Voters and Public Opinion*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Niskanen, W. A. 1971. *Bureaucracy and Representative Government*. Aldine-Atherton.

- Niskanen, W. A. 1991. A reflection on “Bureaucracy and Representative Government.” In Andre Blais and Stephane Dion (eds), *The Budget-Maximizing Bureaucrat. Appraisals and Evidence*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Nordby, T. 2000. I politikkens sentrum. Variasjoner i Stortingets makt 1814–2000 (In the Core of Politics. Variations in the Power of the Storting 1814–2000). Oslo: Scandinavian University Press.
- Olsen, J. P. 1978. Folkestyre, byråkrati og korporativisme (Democracy, bureaucracy, and corporatism). In J. P. Olsen (ed.), *Politisk organisering (Political Organizing)*. Bergen: Scandinavian University Press.
- Olsen, J. P. 1983. The Dilemmas of Organizational Integration in Government. In J. P. Olsen, *Organized Democracy. Political Institutions in a Welfare State—the Case of Norway*. Bergen: The Scandinavian University Press.
- Olsen, J. P. 1984. Representativitet og Politisk Organisering (Representativity and Political Organizing). In O. Berg and A. Underdal (eds), *(From Election to Decision)*. Oslo: Aschehoug.
- Olsen, J. P. 1988. Administrative Reform and Theories of Organization. In C. Campbell and B.G. Peters (eds), *Organizing Governance: Governing Organizations*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Olsen, J. P. 1990. *Demokrati pa Svenska (Democracy in Sweden)*. Stockholm: Carlssons.
- Olsen, J. P. 1992. Analyzing institutional dynamics. *Staatswissenschaften und Staatspraxis*, 2, 247–71.
- Olsen, J. P. 1996. Norway: slow learner—or another triumph of the tortoise? In J. P. Olsen and B. G. Peters (eds), *Lessons from Experience*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Olsen, J. P. 1997. Institutional design in a democratic context. *Journal of Political Philosophy*, 5, 203–29.
- Osborne, D. and E. Gaebler. 1992. *Reinventing Government*. Reading, Mass: Addison-Wesley.
- Peters, B. G. 1996. *The Future of Governing. Four Emerging Models*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Peters, B. G. 1998. Administration in the year 2000: Serving the Client. *International Journal of Public Administration*, 21, 1759–76.

- Peters, B. G. 1999. Is democracy a substitute for ethics? Administrative reform and accountability in post-reform government. Unpublished paper. Department of Political Science, University of Pittsburgh.
- Peters, B. G. and J. Pierre. 1998. Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8, 223–43.
- Peters, B. G. and V. Wright. 1996. Public policy and administration, old and new. In R. E. Goodin and H-D. Klingemann (eds), *A New Handbook of Political Science* Oxford: Oxford Uni. Press.
- Petersson, O. 1999. Political institutions and democratic citizenship. In M. Egeberg and P. Lægreid (eds), *Organizing Political Institutions*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Pitkin, H. F. 1972. *The Concept of Representation*. Berkeley: Uni.of California Press.
- Pollitt, C. 1995. Justification by works or by faith. *Evaluation*, 1, 133–54.
- Pollitt, C. and G. Bouckaert. 2000. *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C., X. Girre, J. Lonsdale, R. Mu, H. Summa and M. Wæmness. 1999. *Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C., J. Birchall and K. Putnam. 1998. *Decentralising Public Service Management*. London: Macmillan.
- Power, M. 1994. *The Audit Explosion*. London: Demos.
- Rhodes, R. A. W 1997. *Understanding Governance*. Buckingham: Open University Press.
- Rokkan, S. 1966. Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism. In R. A. Dahl (ed.), *Political Opposition in Western Democracies*. New Haven, Conn.: Yale University Press.
- Romzek, B. S. 1998. Where the buck stops. Accountability in reformed public organizations. In P. Ingraham et al., *Transforming Government*. San Francisco: Jossey.
- Romzek, B. S. 2000. Dynamics of public sector accountability in an era of reform. *International Review of Administrative Sciences*, 66 (1), 21–44.
- Roness, P. G. (2001). Transforming State Employees' Unions. In T. Christensen and P. Lægreid (eds), *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate.
- Scharpf, F. W. 1997. *Games Real Actors Play*. Boulder, Colo.: Westview.

- Scharpf, F. W. 1999. Legitimacy in the multi-actor european polity. In M. Egeberg and P. Lægreid (eds), *Organizing Political Institutions*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Schmitter, P. C. 1974. Still the century of corporatism? In F. B. Pike and T. Stritch (eds), *The New Corporatism*. University of Notre Dame.
- Self, P. 2000. *Rolling Back the State. Economic Dogma & Political Choice*. New York: St.Martin's Press.
- Strøm, K. 1990. *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge Uni.Press.
- Thomas, P. G. 1998. The changing nature of accountability. In B. G. Peters and D. J.Savoie (eds), *Taking Stock. Assessing Public Sector Reforms*. Montreal: Canadian Centre for Management Development.
- Thompson, D. F. 1980. Moral responsibility of public officials: the problem of many hands. *American Political Science Review*, 74, 905–16.
- Thompson, D. F. 1987. *Political Ethics and Public Office*. Cambridge, Mass.: Harvard Uni.Press.
- Thompson, F. J. and N. M. Riccucci. 1998. Reinventing Government. *Annual Review of Political Science*, 1, 231–57.
- Weaver, B. K. and B. A. Rockman. 1993. *Assessing the Effects of Institutions*. In R. K. Weaver and B. A. Rockman (eds), *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington D.C.: Brookings Institution.
- Yeatman, A. 1997. The reforms of public management: an overview. In M. Considine and M. Painter (eds), *Managerialism: The Great Debate*. Melbourne: Melbourne University Press.
- Zuna, H. R. 2001. The Effects of Corporatisation on Political Control. In T. Christensen and P. Lægreid (eds), *New Public Management. The Transformation of Ideas and Practice*. Aldershot: Ashgate.