

# GÜNÜMÜZÜN YÜKSELEN DEĞERİ: YENİ KAMU YÖNETİMİ

Dr. M. Akif ÖZER\*

## Giriş

1980’li yıllarda yaşanan ekonomik ve siyasal gelişmeler kamu sektörünü en çok tartışılan konular arasında ön sıralara getirmiştir. Batı ülkelerinde bu alanda yaşanan gelişmeler özellikle akademik alanda çeşitli şekillerde değerlendirilmiştir. 1970’lerin ekonomik krizi, hükümetlerin sosyal ve ekonomik yaşamdaki farklı ideolojik algılanışı, Keynesyen ekonomi yönetimi ve evrensel refah devleti düşüncesi üzerindeki savaş sonrası konsensusa dayalı görüşlerin yıkılması, refah devletinden sosyal hizmetlere yönelik taleplerin artması ve bunun sonucunda sık sık mali krizlerin görülmesi, ekonomiyi geliştirmek için en uygun kurum ve tekniklerin araştırılması, hantal, bürokratik, zorlayıcı idari yapılar içinde etkinlik ve verimliliğin artırılması çabaları (Ömürgönülşen, 1997:517), bu dönemde üzerinde yoğun olarak tartışılan konuların başında gelmiştir.

Ancak bu süreçte görülen tartışmalar geçmiş dönemin tartışmalarından biraz daha farklılaşmıştır. Kamu sektörü küçültülse dahi hangi hallerde kamu sektörünün daha iyi yönetilebileceğine cevap aranmış, böylece küçülmüş kamu sektöründen kaynaklanan verimli yönetimin nasıl gerçekleştirileceği sorunu üzerinde yoğunlaşmıştır. Diğer taraftan kaynakların en azından, geçmişteki kadar etkin ve verimli bir şekilde kullanılarak, kamu hizmetlerinin gereken ölçüde sağlanması gerekmektedir. Çünkü kamu sektörüne tahsis edilen kaynaklar bugün geçmişe göre daha sınırlı durumdadır. Bu gerçek yönetimleri küçülen kamu sektörü gerçeğine daha uygun yeni pratikler, yapılar, teknikler ve fikirler sistemi araştırmaya zorlamaktadır. Bu şartlar altında değerler, yapılar ve kamu sektörleri tüm dünyada yaşanan gelişmelerden derinden etkilenmektedir. Fiyat tabanlı, bürokratik olmayan, piyasa orijinli ve müşteri tercihli kamu hizmetlerinden oluşan yapı, kurulması gereken en ideal sistem olarak görülmekte, kamu hizmetleri koşullarının, müşterilerin umduğu verimlilik kriterine uygun olarak

---

\* Gazi Üniv. İİBF Kamu Yön. Böl. Öğretim Elemanı (ozer@gazi.edu.tr)

etkin yapılarla ve becerikli yöneticilerce sunulması, kamu yönetimine yaklaşımlarda, yeni bir tema olarak ortaya çıkmaktadır. Genelde bu yaklaşım Yeni Kamu Yönetimi (YKY) düşüncesi olarak adlandırılmıştır.

## **I. YKY Düşüncesinin Ortaya Çıkışı**

Daha öncede belirtildiği gibi 1980'li ve 1990'lı yıllar, birçok gelişmiş ülkede kamu sektörü yönetiminde önemli bir dönüşüme tanıklık etmiştir. Katı, hiyerarşik ve bürokratik kamu yönetimi, esnek, piyasa tabanlı kamu yönetimine dönüştürülmüştür. Bu durum yönetim tarzında basit bir değişiklik olarak algılanmamış, genelde uzun süredir birçok ülkede hakim konumda olan klasik kamu yönetiminde bir paradigma değişikliği olarak görülmüştür (Ömürgönülşen, 1997:517). Zamanla geleneksel yaklaşım, çoğunlukla teorik ve pratik zeminde değerlendirilmiş ve kamu yönetiminde bu yaklaşım ve disiplin önemli prestij kaybına neden olmuştur. Bundan dolayı YKY, yeni paradigma olarak geleneksel kamu yönetimine ve onun sınırlı doğasına, kültürüne ve ilkelerine meydan okuma olarak ortaya çıkmıştır.

20. yüzyıl öncesine kadar siyasal iktidarlar, sürekli olarak sorunların çözüm yerleri olarak düşünülmüş, geleneksel kamu yönetimi ve kamu politikası yaklaşımları, bu süreçte geçerliliklerini sürdürmüştür. 1970'lerin ortasından itibaren hükümetler ciddi mali krizlerle karşı karşıya kalmaya başlayınca, tüm dünyada devletin klasik sınırlarına dönmesi, verimlilik esasına göre örgütlenmesi ve özel sektör değerlerinin, tekniklerinin ve pratiklerinin kullanılması gibi yeni düşünceler gündeme gelmiştir. Bu şekilde özel sektör menşeli yönetim fonksiyonunun, klasik kamu yönetiminden ve politika yapımından daha önemli olduğu görülmüştür.

1960'lı ve 1970'li yılların başında birçok akademik çevre ABD'de geliştirilen söz konusu analiz literatüründen oldukça fazla etkilenmiştir. Bu durum Batı Avrupa yönetimlerinin plânlama modu ile uyuşmuş ve stratejik politika üretiminde yer alan düşünce tanklarının ve rasyonel uygulamaların görülmesini sağlamıştır. Kamu kuruluşları da kendilerini bu sürecin içinde düşünmüşlerdir (Ömürgönülşen, 1997:518). Ancak kamu kuruluşları yönetiminin özel sektör yönetimine göre daha dar ve sınırlı fonksiyonlara sahip olduğu da bilinmektedir. Dolayısıyla kamu yönetiminden kamu işletme yönetimine dönüş, teori ve fonksiyon olarak oldukça temel ve kapsamlı bir değişim anlamına gelmektedir.

Genel olarak kamu yönetimi ile işletme yönetimi arasında önemli farklar bulunmaktadır. İşletme yöneticisi kamu yöneticisinden bir çok açıdan

farklılaşmaktadır. Oxford sözlüğü kamu yönetimini “yönetim faaliyeti, ilişkileri başarma ve yönetme çabası” olarak görürken, işletme yönetimini, “birimin faaliyetine göre ilişkileri yönetme ve yönlendirme” olarak tanımlamaktadır (Hughes, 1998:5). Bundan dolayı işletme yönetimi kamu yönetimi kavramından daha geniş kapsamlıdır.

Klasik yönetim kavramı, süreçlere, yöntemlere ve kurallara göre işlerin sevk ve idare edilmesini ifade ederken, işletme yönetimi, sadece talimat ve yönergelere göre iş yapmak yerine hedeflerin ve önceliklerin belirlenmesi, bunların gerçekleştirilmesi için uygulama plânlarının yapılması, insan kaynaklarının etkin kullanılması, performans değerlendirme ve yapılan işlerden sorumluluk alma gibi birçok fonksiyonu içermektedir (Al, 2002:112). Bu gerekçelerden dolayı literatürde kamu hizmetlerinin yönetimi için “public administration”, kamu işletme yönetimi için de “public management” kavramı kullanılmaktadır. “Public management” kavramı örgütsel karar vermede rasyonel yaklaşımı ifade ederken, geleneksel olarak özel sektörle ilişkili olarak değerlendirilmektedir. “Public administration” kavramı ise kamu kesimi için kullanılmakta ve kaynakların etkili kullanımına ikincil derecede önem vermektedir (Al, 2002:112). İki kavram arasındaki bu farklılık, kamu ve işletme yönetimi anlayışlarında da farklılık olmasına neden olmaktadır.

Tüm farklı tanımlamalarına rağmen genel olarak kamu yönetimi kamuya hizmet etme, kamu görevlilerini, kamusal faaliyetleri, siyasetleri yürütme süreci olarak tanımlanmaktadır. Süreç, işlemleri ve politikaları kurum yönetimi aracılığı ile faaliyete dönüştürmeyle ilgilidir. İşletme yönetimi ise bu anlamda kamu yönetimini içine almaktadır. Çok daha geniş kapsamlıdır. Amaçlarını ve görevlerini yerine getirirken en fazla verimliliği hedeflemektedir ve sonuçlara ulaşma sorumluluğu taşıyan örgütleri kapsamaktadır (Hughes, 1998:5-6).

Son yıllarda geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı, kendisini kamu hukukunu ve siyaset bilimini içine alan kamu felsefesi ile uyumlaştırmaya çalışmaktadır. Bu çerçevede yönetim ile hukuk arasındaki bürokratik ve yasal kurallar hatta ilişkiler sorgulanmaktadır. Ekonomik ve yönetsel rasyonelliğin hukuksal rasyonelliğin yerini almasından beri, kamu hukuku ve onun temel odak noktaları, kurumları ve ilkeleri özellikle Kıta Avrupası ülkelerinde yeniden tanımlanmıştır. Bu ülkelerde uzun bir hukuk geçmişi olmasına rağmen kamu hukukundan özel hukuka dönük bir eğilim bulunmaktadır. Yönetimin performansı hukuksallık kriteri ile ölçülmemekte ancak bunun dikkate değer sonuçları bulunmaktadır. Bundan dolayı,

yönetimler yeni ussallık arayışları içinde kendi iç yapılanmalarını, süreçlerini değiştirmek istemektedirler (Ömürgönülşen, 1997:524).

Bu süreçte ön plâna çıkan kamu işletme yönetimi yaklaşımı kamu yönetimine rakip olarak lanse edilmiştir. 1980 ve 1990'lı yıllar, Yeni Kamu Yönetimi (YKY) olarak adlandırılan bu yaklaşımın, kamu yönetimi normatif prosedürlerinden, politika yapım sürecinden ve özel sektör yönetim stratejilerinden etkilenmesine tanık olmuştur. Bu dönemde YKY'nin yükselişi; yönetime büyük ve karmaşık örgütlerin nasıl yönetileceği hususunda önemli fikirler sunmuş ve katkılar sağlamıştır (Martin,1988:320). Bu doğrultuda her yaklaşımın zayıf noktaları dikkate alınarak bir sentez oluşturulmaya çalışılmıştır. Esasında kamu politikası yönetim fonksiyonuna daha az önem vermektedir. Bundan dolayı özel sektör yönetimi kamu sektörünün bu yönüne karşı oldukça duyarlı yaklaşmaktadır. YKY ve genelde kamuda işletme yönetimi yaklaşımı geleneksel kamu yönetiminin yerini almaya çalışırken, klasik kamu politikası yaklaşımları ise akademik düşüncede hakim konumunu sürdürmeye çalışmaktadırlar.

1980 sonrası ortaya atılan tüm yaklaşımlar arasında en esaslı olan YKY yaklaşımı, klasik kamu yönetimi ile özel sektör yönetim anlayışı arasında çok özel bir yerde bulunmaktadır. YKY kamu sektörüne olan yaklaşımların uygun kısaltılmış hali olarak değerlendirilebilir. Değerleri, normları, teknikleri ve kamu sektörü yönetimine dönük yönetim pratiklerini içermektedir. YKY ile insanların yönetimine öncelik verilmekte, kaynaklar ve programlar, yönetim faaliyeti, süreci ve düzenlemelerine göre belirlenmektedir (Ömürgönülşen, 1997:520).

YKY kamu kuruluşlarında görülen söz konusu bu dört temel süreç ayrıntılı bir şekilde ele alındığında daha iyi anlaşılacaktır;

a) Dağıtıcı süreç: Başta mal ve hizmetlerin belirli kategorilere, gruplara ve kişilere dağıtımını içeren dış dağıtımlardan oluşan süreçtir. Maliyet-yarar, maliyet-kâr analizleri bu sürecin sonuçlarını görmek açısından uygulanan temel tekniklerdir. Bu sayede kamu programlarından bireylerin yararlanma şekilleri ortaya konmaktadır. Sürecin iç dağıtımı da söz konusudur. Burada para, güç, yer, konum, statü ve öncelikler için yaşanan rekabet önem taşımaktadır (Frederickson, 1992:372-374).

b) Bütünleştirici Süreç: Otorite ilişkileri ve bunun koordinasyonunun çok önemli olduğu süreçtir. Burada formel yani görünen hiyerarşi için sorun bulunmamaktadır. Yöneticiler bunların koordinasyonunu rahatlıkla

yapabilmektedirler. YKY'de az yapısal - az resmi - az otoriter bütünleşmeler ve teknikler yeni kullanılmaya başlanmaktadır. Yönetimsel performans ve süreçlerde farklılıklar görülmektedir (Frederickson, 1992:374). Ancak bu süreçte de sorunlar yaşanmaktadır. Resmi olmamayı, ademi merkeziliği ve bütünleştirici süreçleri savunan bir yeni kamu yöneticisi büyük kuruluşları yönetmekte güçlük çekebilmektedir. Ancak buna da çözüm bulunmakta, yöneticilerin deneyim kazanmaları için çeşitli mekanizmalar geliştirilebilmektedir. İkinci sorun ise, üst düzey ve alt düzey yöneticiler arasında ortaya çıkabilmektedir. Dağıtım sürecinde üst düzey yönetici çok güçlü olmalıdır. Ancak burada otoriteyi piyasanın önceliklerinin belirliyor olması, bu durumu olumsuz etkileyebilmektedir. Bundan dolayı üst ve alt yöneticiler arasında denge çok iyi kurulmalıdır. Üst düzey yöneticiler çok toleranslı olurlarsa, orta ve alt düzey yöneticiler de kendi başlarına buyruk olarak karar verebileceklerdir (Frederickson, 1992:374-375).

c) Sınırlı değişim süreci: Bu süreç kamu kuruluşları ile gruplar ve müşteriler arasındaki ilişkileri göstermektedir. Kamu kuruluşları kendilerini politik, ekonomik ve sosyal çevrede bulmakta ve bu çevrede destek aramaktadırlar.

d) Sosyal heyecan-duygu süreci: Kamu yönetimi birbirinden ayrı bireysel ve grupsal özellikler taşımaktadır. YKY'nin kullandığı örgütsel gelişme ile ilgili teknikler, hiyerarşiye karşı bireylerin güven kayıplarını içermekte, onların çatışmaya dönük yoğun duygularını tolera etmelerini sağlamak ve onları belirli durumlarda da daha fazla risk almaya hazırlamaktadır (Frederickson,1992:377).

Bu süreçler değerlendirildiğinde klasik bakış ile yeni bakış arasında oldukça önemli farklılıklar olduğu görülmektedir. Bundan dolayı YKY basit bir yönetim stili değişikliği olarak düşünülmemelidir. YKY aynı zamanda kamu sektörüne yeni yaklaşımları getiren bir paradigma değişikliğidir. Bu yeni paradigma klasik kamu yönetiminin sınırlayıcı doğasına, kültürüne ve temel ilkelerine meydan okumaktadır. Hiyerarşik bürokrasiden çok piyasalara öncelik vermek, müşteriye karşı sorumluluk, süreçlerden çok sonuçlar üzerinde yoğunlaşmak, kaçınmaktan çok sorumluluk almak, kamu yönetiminden çok işletme yönetimi üzerinde durmak, ekonomiklik, etkinlik ve verimlilik üzerinde yoğunlaşmak, kamu sektörü için yeni değerler olmuştur. Piyasa kültürü, yapıları, teknikleri, yönetimsel bilgi ve becerileri kamu sektörünün verimliliği için yeni öncelikler haline gelmiştir (Ömürgönülşen, 1997:531).

Bu gelişmeler sonucunda son yıllarda liberasyon ve piyasa tabanlı yönetim düşüncesi kamu yönetimi alanında hakim bir yaklaşım olmaya başlamıştır. Yeni işletmecilik anlayışında iki temel bakış açısı bulunmaktadır. Anlayış liberasyon ve piyasa odaklı yönetimin liderliği nasıl kavramlaştırdığı üzerinde durmakta, örgüt liderlerinin kamu girişimcisi rolünü üstlendiğini öngörmektedir (Terry, 1998:194).

Genel olarak YKY'nin ortaya çıkışında iki süreçten bahsedilmektedir. Birincisi rekabete ve kullanıcı tercihlerine, açıklığa, şeffaflığa ve motivasyona vurgu yapan kurumsal ekonomi düşüncesidir (Dunsire, 1995:29). İkinci Dünya Savaşı sonrası geliştirilen kamu tercihi, sorumluluk ve işlem maliyeti teorileri bu düşüncüyü oluşturmuştur. Yeni kurumsal ekonomi yönetsel reform doktrinlerini; tartışılabilirlik, kullanıcı tercihi, açıklık-şeffaflık ve uyarıcı yapılar üzerinde durarak incelemiştir (Hood, 1991:5). İkinci süreç olarak ise, kamu sektöründe özel sektör modelli ekonomik yönetim modelinin uygulanması kabul edilmektedir. Bu hareket; profesyonel yönetime, teknik uzmanlığa, başarılı sonuç elde etmek için yetki devrine, uygun örgütsel kültürleri geliştirme aracılığı ile daha iyi örgütsel performans sağlanmasına ve örgütsel çıktıların aktif ölçümü ve uyarılmasına (Hood, 1991:6) vurgu yapmaktadır.

Bu şekliyle söz konusu bakış açısı, performans ölçümü ve başarı için özgür bırakma felsefesi üzerinde durmaktadır (Dunsire, 1995:29). Yönetimde neo-taylorizm ve yönetimde yeni dalga (post bürokratik yönetim, girişimci yönetim, yeni insan kaynakları yönetimi, yönetimde mükemmellik bakışı) bu kapsamda (Ömürgönülşen, 1997:520) değerlendirilmektedir. Bundan dolayı YKY'nin tek orijinli olduğunu söylemek mümkün değildir. Teori iki farklı görüşün (ekonomi ve yönetim teorisi) evliliği olarak görülmekte hatta bu konuda yaygın bir fikir birliği de bulunmaktadır.

YKY'nin gündeme gelmesiyle özel sektörde yöneticilerin rollerinin değişimi aynı anda olmuştur. Sorumlu olunan alanlar için gerekli olan performans ölçümlerini sağlayabilmek amacıyla, yöneticilerin rutin düzenleme ve serbestleştirme faaliyetlerinden ayrı tutulmaları gereği tartışılmıştır. Bu tartışmalar, kamu sektörü için de benimsenmiştir (Kaboolian, 1998:192). Özellikle sosyo-duyuşsal eğitim teknikleri bu süreçte yönetsel değişim için temel teknik olarak kullanılmıştır. Bu şekilde yeni bürokrasiler oluşturulmuş ve bunların sürekliliği için çaba harcanmıştır. Bu yöntemlerden örgütsel patolojileri giderme sürecinde de yararlanılmıştır (Frederickson, 1992:377).

Uygulamaya baktığımızda YKY reformlarının piyasa ile uyumlu olanları, kamu yöneticilerinin rollerinde sınırlamaya neden olabilmektedir. Bu

açından bakıldığında YKY; kamu yöneticileri için normatif bir model olarak değerlendirilmektedir. YKY; yöneticileri girişimci olma hususunda cesaretlendirirken, kişilerin ve sistemin performanslarının artırılması için çaba göstermelerini sağlamaktadır. Piyasa mekanizması da bu sürece; kamu yöneticilerinin, kamu kuruluşlarının performans hedeflerine nasıl ulaşacakları ve kamu kuruluşlarının neyi tercih ettiklerini nasıl tanımlayacakları sorusuna açıklık getirerek (Kaboolian, 1998:192) katkıda bulunmaktadır.

Aslında YKY eski birçok görüşün yeniden uyarlanmasından ibaret bir anlayış olarak da değerlendirilebilmektedir (Martin,1988:320). YKY'nin gündeme getirdiği bazı değerler ve pratikler yeni değil ancak yeni şart ve koşullar altında yeniden tanımlanmış ya da formüle edilmiş kabul edilmektedir (Ömürgönülşen, 1997:523). Anlayışın orijini 1950'lerin PPBS'ne (Plân-Program-Bütçe Sistemi) kadar gitmektedir (Martin,1988:320). PPBS, kamu harcamalarının mevcut durumuna meydan okuyan bir araç olarak, kamusal programların plânlanmasını yapmaktadır. Bu süreçte, örgütlerin kamusal ihtiyaçlarını daha iyi karşılayabilmeleri için yeniden yapılanma mekanizmalarına ihtiyaç duymaktadır (Frederickson, 1977:9).

YKY anlayışı ve tanımı ile ilgili farklı yaklaşımlar da ortaya konmaktadır. Bu farklı yaklaşımlarda, bu anlayışın uygulamalardan hareketle ortaya konmasının, henüz devam eden bir reform hareketi olmasının ve yeni dönemin çok parçalılığının etkisi büyüktür. YKY, belirli bir kurucusu olan, formal bir teoriden hareket edilerek üretilmekten çok, tam aksine, tek tek örneklerden hareketle oluşturulan ve teorik gelişmesine halen devam ettiren bir idari reform hareketi (Al, 2002:110) olarak değerlendirilmektedir.

Anlayış ilk olarak ABD'de kırsal isyanlarla, ırkçılığa karşı müdahalelerde ve Güneydoğu Asya'da yaşanan öldürücü savaşlar ve iflaslar karşısında gündeme gelmiştir. Bu dönemde görülen özellikle ABD'deki Watergate skandalı gibi politik krizler, hükümetlere karşı alaycı ve şüpheli yaklaşımların doğmasına yol açmış (Frederickson, 1996:265), bütün bunların sonucunda mevcut kamu kurumlarına olan güven sarsılmıştır (Frederickson,1977:13). Bu krizlerin temel nedeni olarak, geçmişte yapılan aşırı harcamalar ve toplumda cevaplanamayan ve çözülemeyen sistem sorunları görülmüştür (Frederickson, 1977:2). Bu olaylar yeni programlarını gündeme getirmiş ve kamu yönetimi pratiklerinde nasıl değişiklik yapılabileceğinin tartışılmasına yol açmıştır.

Bu süreçte bazı kesimler YKY'ni devrim ya da paradigma değişikliği olarak görürken, bazıları da yeni paradigmaya ve rekabet eden görüşlere karşı

bir açılım olarak değerlendirmişlerdir. Bu durum yeni dönemde uzun sürecek yeni bir tartışma başlatacak gibi görünmektedir. Ancak her iki alanda da tartışma olsa da, temel hareket noktaları, kamu sektöründe yönetim sürecini geleneksel kamu yönetimine yeni bir yaklaşım getirerek geliştirmek (Ömürgönülşen, 1997:523) olmuştur.

Daha önce de belirtildiği gibi geleneksel kamu yönetimi düşüncesi, bürokrasi teorisi ve siyaset/yönetim ayrımı görüşlerinden doğrudan etkilenmiştir. Aynı şekilde YKY de kurumsal ekonomi ve özel yönetim teorilerinden (Hughes, 1998:66) etkilenmiştir. Klasik kamu yönetimi; mevcut kaynaklarla nasıl daha iyi hizmet sunulabilir? sorusuna etkinlik, hizmet düzeyi nasıl daha az para harcanarak korunabilir? sorusuna da ekonomiklik cevabını verirken, YKY bu iki soruya hizmetler sosyal eşitliği sağlıyor mu? (Frederickson, 1977:6) sorusunu eklemiştir.

YKY'nin temel öngörülerinden bir tanesi de vatandaşlara eşit muamele yapılmasının gerekliliğidir. Zaten sosyal eşitlik için de, bu temel değerden hareket edilmektedir (Frederickson, 1977:6). Sosyal eşitlik, daha çok değer, örgütsel yapılanma ve yönetim stili tercihleri ile ilgilidir. Uygulanması yönetim hizmetlerinde eşitliği gerektirmektedir. Sosyal eşitlik, kamu yöneticilerinin uygulamaya koydukları karar ve programlardan sorumlu olmalarını, kamu kuruluşlarından çok halkın isteklerinin dikkate alınmasını, kamu yönetimi eğitiminin disiplinlerarası, kabul görmüş ve sorun çözücü karakterde olmasını gerektirmekte ve bunlara vurgu yapmaktadır.

YKY karşısında klasik kamu yönetimi sosyal sorunlarla ilgilenen kamu kuruluşlarını büyütmeyi ve geliştirmeyi öngörmektedir. Sorunları daha çok kamu kuruluşları üzerinde odaklaştırma eğilimi bulunmaktadır. YKY ise sorunları çözümlenme sürecinde alternatif kurumları önermektedir. Örneğin YKY anlayışında, savunmada görev alan kurumlarla ilgilenmek yerine savunma sorunu üzerinde odaklanılmaktadır (Frederickson, 1977:10).

Klasik kamu yönetiminde siyasal liderlerle ilişkiler, dar, teknik, emirlerin verilmesi ve uygulanmasından ibaret görülmektedir. YKY modelinde ise politikacılarla yöneticiler arasındaki ilişki akıcı ve öbürüne göre birbirine daha yakın görülmektedir (Hughes, 1998:68). Belki de bir kamu yöneticisi için gerekli en önemli beceri nasıl bürokratik politikacı olunacağıdır. Çünkü örgütün yararı için politikacılar ile iletişimde olunması gerekmektedir (Hughes, 1998:69). Ayrıca YKY anlayışında yöneticiler tarafsız olmamalı, iyi yönetimden, eşitlikten, başarıdan, akılcılıktan yana olmalıdırlar (Frederickson, 1977:8).



YKY, özellikle bu yönüyle geleneksel modeli ileri götürmektedir. Uluslararası ilişkiler, yönetim-sanayi ilişkileri, performans ölçümü, piyasa testleri, kamu hizmetinde değişim, bu süreçte yoğun bir şekilde araştırılmaktadır (Dunsire, 1999:369). Diğer örgütsel araçlar olarak; Plân-Program-Bütçe sistemi, politika analizleri, üretkenlik ölçümleri, sıfır tabanlı bütçe, yeniden yapılanma gibi araçlar, sosyal eşitlik yönünde değişimi sağlayabilecek unsurlar (Frederickson, 1977: 9) olarak görülmekte ve bunlar aynı zamanda iyi yönetim için temel strateji araçları kabul edilmektedir. Bu araçlar ayrıca zamanla değişimin temel unsurları olarak da kullanılabilir. Politika analizleri ve üretkenlik ölçümleri, kamusal kârların ve zararların dağıtımında ve bunların kalitesinin belirlenmesinde önemli rol oynamaktadır.

Aslında YKY bu yönleriyle, kamu yönetimi için de önemli fırsatlar sunmaktadır. Ortaya koyduğu bazı açık ilkelerle uluslararası reform hareketini gözler önüne sererken, kamu sektörü ile ilgili ampirik yaklaşımlara ve teorilere de uygun zeminler hazırlamaktadır. Ayrıca gelecek ve geçmiş reform hareketlerinin ve teori yapımının sınırlılığını vurgulamaktadır (Kaboolian, 1998:195).

Genel kabul gören anlayışta, YKY politikadan yönetime bir kayışı ifade etmektedir. Performans ölçümünü gündeme getirmekte, klasik bürokratik yapılanmadan yarı otonom yapılanmaya vurgu yapmakta ve “kullanıcı öder” kuralını esas almaktadır. Girdi kontrolünden çok çıktı kontrolü üzerinde durmakta, ömür boyu yaşam ilkesi yerine dönemlik sözleşmeleri öngörmektedir. Halkla ilişkiler ve reklama önem verirken, sabit maaş yerine performansa göre maaşı benimsemektedir. Merkezi personel denetimi yerine başarıya serbestisini savunurken, yasamadan çok kendi kendine düzenlemeye önem vermektedir (Dunsire, 1999:369).

Bu yeni anlayış, özel kesim işletme kavramlarının ve tekniklerinin kamu kuruluşlarında uygulanmasını önererek, Weberyen bürokrasi anlayışı yerine, piyasa ilkelerine ve bireylerin memnuniyetine dayanan, esnek, karar verme katmanları daha düz, sonuca yönelik ve girişimciliğe önem veren bir anlayışı benimsemektedir (Al, 2002:113). Girişim kavramı, inisiyatif, risk alma, kendine güven ve sorumluluk alabilme yeteneği gibi pek çok konuyu kapsamaktadır. Bu yaklaşıma göre kamu kesimi yönetiminin performansının değerlendirilmesi, kalite ve verimliliğinin artırılması için özel kesim tekniklerinden ve yöntemlerinden daha fazla yararlanılması gerekmektedir.

YKY'nin ortaya çıkışı, son yıllarda değişimin ana tema olduğu gerçeğini pekiştirmektedir. Ancak artık örgütsel değişim karşısında politik

değişim bulunmaktadır. Bürokrasi birçok insana seçilmişlerden daha az sorunlu görünmekte, dengeli bütçe, yeniden düzenleme, açıklık ve yasaların uygulanmasının talep edilmesi, bürokrasiyi küçültmekten daha cazip gelmektedir (Frederickson, 1996:265). Ancak buna rağmen değişime yönelik olarak toplumda büyük bir baskı oluşmakta ve yaygın bir şekilde değişim arzu edilmektedir.

YKY'nin oldukça karışık bir değişim yapısına sahip olduğu belirtilmektedir. Çünkü "bir dışlı diğer dışlıların de dönmesine" neden olmaktadır. Değişim sürekli olmakta ve anlayış süreç orijinli olan ve değişebilen örgütsel yapıları içermektedir. Burada etkinlik ve verimlilik kriterlerine önem verilmekte, teknolojiden örgütsel sorunların çözümünde en üst seviye yararlanılmakta ancak teknolojinin çözümünden çok yönetim sorunlarının temel nedenlerinden biri olduğuna dair görüş de sorgulanmaktadır (Frederickson, 1996:264). Kürek çekmekten çok dümen tutmak, hizmet etmekten çok yetki vermek, bürokratik süreçlerle piyasa süreçlerini değiştirmek, bürokrasinin değil müşterilerin ihtiyaçlarını karşılamak, harcamaktan çok kazanmak, tedaviden çok önlem almak, katılım ve takım çalışmalarına dönük olarak hiyerarşiden uzaklaşmak gibi stratejiler, YKY'nin öngördüğü değişimin ana unsurlarıdır.

YKY'nin temel hedefleri; verimliliği sağlamak, siyasal, yönetsel sistemi daha iyi çalışır hale getirmek, sınırlı kontrol, yönetsel özerklik, daha çok açıklık, yetki devri ve sözleşmecilik aracılığıyla da sistemde önemli değişiklikler yapmak (Christensen-Legreid, 2002:19) olarak sıralanmaktadır. Bu amaçla günümüzde; personel ve kamu harcamaları açısından yönetimin büyümesini yavaşlatmak veya tersine çevirmek, hizmet bölüşümünde halka en yakın birimler aracılığı ile kamu kuruluşlarından mümkün olduğunca uzaklaşmak, özelleştirmeyi ve yarı özelleştirmeyi kullanmak, kamu hizmetlerinin üretiminde ve dağıtımında özellikle bilgi teknolojileri aracılığıyla otomasyonu geliştirmek gibi süreçlerden yararlanılarak, daha çok YKY'nin genel sorunlarını, politika dizaynını, karar sitleleri ve uluslararası birliktelikleri kapsayan uluslararası bir gündem geliştirmek (Hood, 1991:3) için çaba harcanmaktadır.

Tüm bunlardan da anlaşılacağı gibi, YKY hareketi yeniden yapılanma sürecinde kötü bürokrasi yerine iyi bürokrasiye kaymayı amaçlamaktadır. Bundan dolayı da doğrudan çeşitli çıkmazlarla karşı karşıya kalabilmektedir (Frederickson, 1996:265). Çünkü YKY'nin bürokrasinin sorunlarına çözüm olarak sundukları da, zaten bürokrasi ve örgüt karakteri taşımaktadır. Bundan

dolayı bürokratları yetkilendirerek ve onlara serbestlik tanıyarak kırtasiyeciliği engellemeye çalışırken, benzer sorunlarla karşı karşıya kalılabilmektedir.

## **II. YKY Düşüncesinin Teorik Arka Planı**

20. yüzyılın genelinde kamu sektörünün ve özel sektörün yönetim yapılarında ve sınırlarında çok fazla farklılığın olmadığı belirtilmektedir. Özel sektörde de büyük şirketler hiyerarşik ve Weber'in öngördüğü şekliyle bürokratik örgütlenmeleri oluşturmuşlardır. 1950-60'lı yıllar arasında özel sektörün etkin yönetim mekanizmaları bürokrasinin eleştirilen yönlerinden olumsuz etkilenmeye başlamıştır. Bunun sonucunda özel sektör de yeni arayışlar içine girmiş ve kamu sektörünün başarısızlık nedenlerini aramaya başlamıştır (Hughes, 1998:56).

Ciddi mali krizlerin arkasından; yönetim pratikleri, değerleri, rolleri ve hacmi ile ilgili anti devletçi düşünceler, bu süreçte artmaya başlamıştır. Görülen bu ideolojik ve politik saldırılar çerçevesinde kamu bürokrasisi mali sorunların çözümünde önemli bir araç olarak görülmeye başlanmıştır. Tasarruf ve özelleştirme politikaları ile birlikte rollerin yeniden tanımlanması, ekonomik liberalizasyon ve piyasacılık ile yeni değerlerin ve pratiklerin gündeme gelmesi, birçok ülkenin resmi politikası olmuştur (Ömürgönülşen, 1997:530). Bu dönemde YKY'nin teorik arka planı da, bu gelişmelerden etkilenerek hantal kamu sektörüne yönelik eleştiriler üzerine kurulmuştur. Bu çabalar ABD'de 1960'ların ortasında Chicago Ekonomi Okulu ve Kamu Tercihi Okulu düşüncelerinde ön plana çıkmıştır (Lane, 2000:3). Hareket daha çok siyaset teorisi ışığında gelişmiş, tartışma alanlarının odağına demokrasiyi ve eşitliği almıştır. Anayasal demokratik yönetim sisteminde bu kavramların statüleri ve fonksiyonları ile ilgilenilmiştir (Waldo, 1984:xvii).

1980 öncesi yönetsel reformlar, geleneksel kamu yönetimi çerçevesinde yönetimin idari yeteneğini geliştirmeyi teknik bir faaliyet olarak değerlendirmiştir. Böylece bu dönemde görülen iflaslar, ekonomik bakış açısının yanında politik ve ideolojik bir sorun olarak da görülmüştür (Ömürgönülşen, 1997:529). Bu dönemde birçok batılı devlet, yönetim yapılarını ve süreçlerini yeniden yapılandırmaya başlamışlardır. Bu reformlar kamu yönetiminde devrimsel değişiklik olarak nitelendirilmiş ve yüzyıla damgasını vuran Weberyen bürokrasi modelinden YKY modeline dönük paradigma değişikliğini içermiştir (Martin,1988:319).

1980'lerde ekonomi teorileri (kamu tercihi, sorumluluk, işlem/maliyet teorisi) kamu sektörüne yönelik saldırılarda, politik ve ideolojik bir alt yapı

hazırlamışlar, yeni alternatifler geliştirmişler ve piyasanın çözümlerini gündeme getirmişlerdir. Bunların sonucunda ekonomik düşünce, kamu sektöründe geleneksel kamu yönetimi anlayışının yerini almaya başlamıştır. YKY bu dönemde radikal çıkışını, yeni sağ ve yeni muhafazakârlık uzantıları ile yapmıştır. Küresel dünya ekonomisinde 1990'larda görülen neoliberal gelişmeler ise bu durumu pekiştirmiştir (Lane, 2000:3).

1990'larda devletin eski sınırlarına dönmesine yönelik girişimler, bazı kamu hizmetlerinin görülmesinde önemli sorunlara yol açmıştır. Daha az kaynakla daha etkin kamu hizmeti sunma fonksiyonu oldukça güçleşmiş, bu süreçte kamu hizmetlerinin vergilerle finansmanı öngörülmuş, reformların teknik yönü, verimliliği ve etkinliği tekrar gündeme getirilmiştir. Ancak bu sefer de bu süreç YKY anlayışı tarafından tehdit edilmeye başlanmıştır (Ömürgönülşen, 1997:529). Bu dönemde oldukça yoğun bir uluslararası gündem, kamu yönetimi uygulama ve pratiğini etkilemiştir. Kamu yöneticileri "global köyün" daha da ötesinde nerede yaşanabileceğini sorgulamışlardır. Kamu ve özel sektörün birbirinden bağımsız olduğunun anlaşılmasından beri ve yönetim tekniklerinin kamu sektöründe rekabeti artırmasından dolayı görülen fonksiyonel değişim, kamu sektöründe yönetim fonksiyonunu etkilemiştir. Yerel ve esnek yönetim yapıları burada hakim örgüt yapıları durumuna gelmiş, bu görüşlerin yayılması ve bilgi teknolojisinin etkisiyle ulusal sınırlar hızla yapaylaşmaya başlamıştır.

Bu gelişmeler karşısında klasik kamu yönetimi eski model olarak kabul edilirse, YKY; onun yerini alan, reformdan çok kamu sektöründe ve onun toplumla ve hükümetle olan ilişkilerinde bir dönüşümü ifade eden (Hughes, 1998:59) bir paradigma değişimi olarak karşımıza çıkmaktadır. Aslında geleneksel modelden dönüşün de birçok nedeni bulunmaktadır. Bunlar arasında en önemlisi klasik modelin sorunlara yol açtığına genel kabul görmesidir. Yönetimler klasik modelin olumsuzluklarını fark etmişler, klasik yöneticiler yerine profesyonel yöneticilerden yararlanarak özel sektörden yönetim tekniklerini almışlardır. Maliyetleri azaltarak, tasarruf yaparak ve gereksiz ayrıntıları kaldırarak özel sektörle rekabete hazırlanmışlardır. Bütün bunlara rağmen siyasal talepler bazı hizmetlerin aynı seviyelerde korunmasına neden olmuş, bu süreçte en önemli unsur olarak üretkenliğin sağlanması görülmüştür (Hughes, 1998:59). Yeni görüşler bürokratik bölünmenin etkin olmadığını göstermiş, profesyonel yöneticiler de bunu doğrulamışlardır. Ayrıca politikacılarca klasik sistemle ilgili sorular sorulmaya başlanmış, ömür boyu istihdam ilkesi sorgulanmış ve sözleşmeli statü tartışılmaya başlanmıştır.

Söz konusu bu çabaların ve düzenlemelerin çoğu özel sektör yönetim stratejileri ve amaçları üzerinde yoğunlaşmaktadır. YKY bu çerçevede etkin bir yönetim felsefesi olarak kabul edilmektedir. Çünkü tüm yönetim düzenlemeleri özel sektör ve kamu kuruluşları için yeniden düzenlemeler içermekte ve sorun çözüm yöntemleri önermektedir (Peters-Pierre, 1998:223). Ancak tüm bu yeni önerilerin ve uygulamaların özel sektörden alınıyor olması, YKY'ye şüpheyle bakılmasına neden olmuştur. Yerellik ve yeniden yapılanma; müşteri odaklılık, ürün-pazar stratejisinde yeniden yapılanmaya gitmek, müşteriye ve ürüne katkı sağlamayan her unsurdan uzaklaşmak, mevcut karmaşık sorunlarla uğraşmak yerine sorunları temelinden çözmek, örgütsel hiyerarşideki sorunlarla uğraşmak yerine, karmaşık süreçleri çözmeye çalışmak, zaman kayıplarını en aza indirmek, maliyetlerde tasarruf sağlamak için teknolojinin avantajlarından yararlanmak, yeni yapıları, örgüt kültürünü, yapısını, stratejisini birleştirerek oluşturmak, örgütsel uyulanmayı sağlamak (Reschenthaler, 1996:135) gibi bir çok uygulama zaten özel sektörde her zamankinden daha fazla ilgi görmektedir.

YKY özel sektörün bu uygulamalarını örnek alırken kamu yönetiminde de üç alanda yeni bakış ortaya koymaktadır. Öncelikle YKY güçlü yürütme açısından Amerikan tarzı Hamiltoncu bakış açısına, yönetime siyaseti karıştırmaması açısından da Wilsoncu bakış açısına uymaktadır. İkinci olarak özellikle ABD'de hazırlanan Ulusal Performans Değerlendirme Raporu ve benzeri çalışmalar, uygulamalar ile YKY'nin oldukça farklılaştığını göstermiştir. Tüm hükümet programlarında müşteriye dönük hizmet standartlarının konulmasında çok istekli olunmasına rağmen, bu konuda başarılı olunamadığı görülmüştür. Aslında birçok kurum ve gelenek, YKY'nin getirdiği sisteme uymayabilmektedir. Bazı ülkelerde YKY çok başarılı uygulanırken (Y.Zelanda), ABD gibi ülkelerde istenen sonuçlar tam alınamayabilmektedir (Kettl, 2000/a:8).

Aslında bu gibi ülkelerde YKY'ni savunanlar, özel sektör ile kamu yönetimi arasında yoğun ilişkiler kurulması için çaba harcamaktadırlar. Kamu yönetiminin özel sektör yönetimi uygulamalarından en üst seviyede yararlanmasını istemekte, her iki sektörde benzer sorunlarla karşı karşıya kalılabileceğinden, tarafların birbirlerine özellikle sorunların çözümünde örnek olabileceklerini düşünmektedirler (Reschenthaler, 1996:136). Özellikle özel sektörün YKY felsefesinin içeriğini oluşturan; performans değerlendirmesi, verimlilik ve "kullanıcı öder" ilkesinden taviz verilmemesi, rekabeti artırmak için çeşitli yöntemlerden yararlanılması ve gerektiğinde

esnek yönetim gereği yönetim stillerinde değişiklik yapılması, çıktıya dönük amaçlar üzerinde yoğunlaşılması, bilgi teknolojilerindeki gelişmeler sonrası yaşanan maliyet düşüşlerinden ve yönetim mekanizmalarının rekabeti artırıcı avantajlarından yararlanılması gibi yöntemler, kamu yönetimi için örnek alınması gereken uygulamalar olarak görülmektedirler.

Tüm bunlar; otoritenin devri, kural ve düzenlemelerin önceliklere göre yer değiştirmesi, sonuçlara dönük bütçeleme sisteminin gelişmesi, kamu faaliyetlerinde rekabetin artması, yönetsel çözümlerden çok piyasa çözümlerinin incelenmesi ve mümkün olduğunca yönetim başarısının tüketici tatmini tabanında ölçülmesi (Reschenthaler, 1996:133) şeklinde kamu yönetimi uygulamalarına yansımıştır.

Bu yansımanın genelleşmesi uzun süreçler gerektirmiştir. YKY'nin düşünsel arka plânının güçlülüğü oranında, söz konusu bu genelleşme başarılı olmuştur.

YKY'nin arka plânında özellikle özel sektörde görülen teknik ve yaklaşımların bulunması, bunlara biraz daha ayrıntılı bakmayı gerektirmektedir;

a) Analitik yönetim: Kökeni politika analizlerinde ve ekonomi disiplinde tahmin, kâr/maliyet analizleri gibi tekniklerin kullanılmasına dayanmaktadır. Kamusal politika, programlarının, özel sektörde kullanılan stratejik teknikler ile belirlenmesini hedeflemektedir. Kullandığı sistem analizi karar verme sürecinin hata payını oldukça azaltmakta, bu durum kamu politikalarının dolayısıyla kamu kuruluşlarının başarısını etkilemektedir.

b) Politik yönetim: Kamu yönetiminin politikası üzerinde durmakta ve siyaset-yönetim ayrımını reddetmektedir. Kamu yöneticilerinin politika yapım sürecinde yasal olarak görev almaları gerektiğini öne sürmektedir. 1980'lerin öncesinde politik yönetim kamu yönetimi yaklaşımı olarak benimsenmiştir. Kullandığı politik ve aktif oryantasyon araçları kamu yönetiminin klasik kamu yönetiminden ayrılmasına yol açmıştır.

Klasik kamu yönetiminde kamu yöneticilerinin sorumluluğu iyi belirlenerek, hedeflere ulaşmak için programlanabilir etkili araçlar geliştirmek üzerinde yoğunlaşmaktadır. Yeni yaklaşımda ise bunun tersine hedeflerin belirlenmesi temel sorumluluk alanı olarak görülmektedir. Kamu yöneticileri başarmayı plânladıkları hedeflerin sınırlarını iyi belirlemek zorundadırlar (Terry, 1998:195). Bundan dolayı kendi amaçlarıyla ilgili siyasal tartışmalarda yerlerini almalıdırlar.

c) Liberal yönetim: Bu anlayış, kamu yöneticilerinin çok yetenekli insanlar olduklarını ve ne yapacaklarını bilenleri iyi organize ettiklerini varsaymaktadır. Dolayısıyla kötü yönetimin ve başarısızlığın nedeni olarak bürokratların görülmemesi gerekmektedir (Terry, 1998:196).

Kötü yönetimin temel nedeni, gereksiz kurallar, düzenlemeler olarak görülmelidir. Anlayışa göre mevcut kötü sistem iyi insanları da tuzağına düşürmektedir. Kamu bürokrasisinin performansını artırmak için bürokratlar yönetimin kırtasiyeciliğinden ve mevzuat tuzaklarından kurtarılmalıdır. Politikacılar ve diğerleri bürokratların başarılı olacakları ortamları oluşturmalarıdır. Kamu yöneticileri bürokratik sistemin olumsuzluklarından, kamu bürokrasilerinin iç yönetimlerinde serbestleşmeden, yerelleşmeye, bütçe ve personel sisteminde yeniden düzenlemeye kadar farklı yönetim süreçlerinden yararlanarak (Terry, 1998:196) kendilerini koruyabileceklerdir.

d) Piyasa odaklı yönetim: Bu anlayış neo klasik ekonominin öne sürdüğü ve piyasada verimlilik yaratacak unsur olarak algıladığı rekabet kuramından etkilenmiştir. Kamu sektörü reformlarında rekabet aracılığı ile iç pazarlar oluşturmak çok önemli görülmektedir. Rekabet kamu bürokrasilerinin performansını artırma sürecinde etkin bir strateji olarak maliyetleri düşürmekte ve verimi artırmaktadır (Terry, 1998:197). Rekabetin müşteriler için kamu hizmeti verimliliğinin önünü açması ve bu konudaki duyarlılığı, kamu sektörü için oldukça önemli bir etken olarak görülmektedir. Ancak rekabetle tanışma örgütsel açıdan zor ulaşılan bir hedef gibi görülebilir. Bu hedefe ulaşılabilmesi için kamu hizmeti üzerindeki siyasal denetimin azaltılması ve alt düzeydeki yöneticilere inisiyatif verilmesi gerekmektedir (Peters-Pierre, 1998:227).

Bu yaklaşımlara genel olarak bakıldığında hepsinin ortak özelliği ilk olarak özel sektörde uygulanmaya başlanmış olmaları gelmektedir. Bu durum, özel sektör yönetiminin evrensel karakterini ortaya koymaktadır. Geçmişten bugüne özel sektör uygulamaları kamu yönetiminin her zaman önünde olmuştur. Literatürde bu tarih 1868 yılına kadar götürülmektedir. ABD’de o tarihte toplanan Ulusal Üreticiler Birliği kamu yönetimini verimsiz görmüş ve özellikle kamu yöneticilerini özel sektör uygulamalarından yararlanmaya davet etmiştir (Terry, 1998:197).

Özel sektörün kamu yönetimi karşısındaki avantajlı durumu son yıllarda da devam etmiş, hatta bazı dönemlerde büyük artışlar göstermiştir. Özellikle bilgi teknolojisindeki artış bir çok alanda özel sektörün maliyetlerini düşürmüştür. Bilgi iletişim teknolojilerinin gelişimi sonucunda, örgüt

yönetimlerinde paylaşıma, bölüşüme ve kontrole olan önem artmıştır. Görülen gelişmeler koordinasyonlu sistemleri güçlendirmiş, kaynak tahsisatında umulan yerellik ve ardından geliştirilen denetim sistemi, merkezi tahsisata ilgiyi artırmış ve önceden denetimi gündeme getirmiştir. Süreç odaklı yapılardaki gelişmeler fonksiyonel yapılara olan ilgiyi de artırmıştır (Reschenthaler, 1996:127).

Bu gelişmeler günümüzde kamu ve özel sektör kuruluşlarında, alanında eğitim görmüş, yetenekli ve tecrübe sahibi yöneticilerin sayıca çoğalmasına neden olmuştur. Artık birçok kuruluşta yöneticiler sermayedarlardan değil, yüksek ücret alan profesyonellerden oluşmaktadır. Bazı aile şirketlerinde sermayedar yöneticiler bulunmakta ise de, bunların çoğu yöneticilik eğitimi almış kişilerdir. Ayrıca çok sayıda büyük işletme profesyonel yöneticilerle birlikte çalışmaktadırlar. Bundan kamu kuruluşları da etkilenmekte ve daha çok uzman yöneticilere ve danışmanlara başvurma eğilimine girmektedirler (Çulpan,1976:121).

Kamu kuruluşlarının özel sektör yönetiminden etkilenmesi sürecinde görülen önemli gelişmelerden bir diğeri de kamu işletmeciliği kavramının gündeme gelmesi olmuştur. Kamu işletmeciliği yaklaşımı ABD’de Carter’ın 1976 başkanlık kampanyası ile ateşlenmiş, yaygınlaşması ABD Devlet Personel Başkanlığı gibi federal resmi kuruluşların doğrudan talepleri ve katkıları ile hızlanmıştır. Resmi yönlendirmeler, aynı kaynaklardan elde edilen finansmanlarla sağlanmıştır (Güler,1994:15).

Anlayışın teorik zeminde çerçevelendirilmesi ise Perry ve Kraemer’in 1983 yılında yayınladıkları çalışma ile gerçekleşmiştir. Bu kitapta yazarlar yeni ortaya çıkan anlayışın özelliklerini; kamu örgütlerinin üstlendikleri görevleri yerine getirmelerinin yol ve biçimlerini anlamak ve geliştirmek, bunu yaparken özellikle yürütme erki ve bunun kapsadıklarını temel analiz birimi olarak ele almak, kamu yöneticilerinin daha yetkin biçimde donanımlı duruma gelmelerini sağlayacak araçları ve teknikleri geliştirmek, yöntemsel olarak örgütler arası karşılaştırma teknikleri üzerinde yoğunlaşmak (Üstüner, 2000:16) şeklinde belirtmişlerdir.

Kamu yönetiminde işletmecilik anlayışı sayılan bu amaçları gerçekleştirmede yaşanan sıkıntılar ve indirgemeci, sınırlayıcı yaklaşımlar yüzünden bazı çıkmazlarla karşı karşıya kalmıştır. Bu durum 1991 yılında Hood’un çalışmalarıyla yeni bir ivme kazanmıştır. Hood, bu anlayışın ortaya çıkışını; daha önceki bölümde ayrıntılı bir şekilde ele alınan yeni kurumsal ekonomi hareketi olarak adlandırılan ve bünyesinde kamu tercihi, işlem



maliyeti teorileri ile sözleşmecilik kuramını barındıran yaklaşıma bağlamıştır. Bu yaklaşım rekabeti, kullanıcıların tercih özgürlüklerini, şeffaflığı ve inisiyatifi beraberinde getirmiştir. Anlayışın ortaya çıkışında diğer bir etmen de kamu yönetimindeki uluslararası düzeyde giderek yaygınlaşan profesyonel işletmecilik anlayışı (Üstüner, 2000:20-21) olmuştur. Bu iki anlayış; toplumsal ilerlemenin giderek artan ekonomik verimlilik yoluyla olabileceğini, verimlilik artışının ise giderek yoğunlaşan bir iletişim ve örgütsel teknoloji kullanımı ile gerçekleşebileceğini ortaya koymuştur. Örgütsel teknolojinin kullanımı ise; üretkenlik amacı ile disiplin altına alınmış bir emek gücü ve plânlama, uygulama, ölçme süreçlerini sağlayacak profesyonelleşmiş ve kaliteli bir yönetici grubu ile gerçekleştirilebilecektir.

Bu özellikler genel olarak değerlendirildiğinde, YKY yaklaşımının temel öngörülleri ile önemli oranda örtüşmelerinin olduğu görülecektir. Dolayısıyla burada ele alınan yaklaşımlar, YKY anlayışının teorik zemini oluşturan en önemli öngörüller olarak karşımıza çıkmaktadırlar.

### **III. YKY Düşüncesinin İlkeleri ve Öngördüğü Stratejileri**

Klasik kamu yönetimi; mevcut kaynaklarla nasıl daha fazla ve daha iyi hizmetler sunulabilir? sorusuna verimlilik, az para harcayarak nasıl hizmetin kalite ve miktar düzeyi korunabilir? sorusuna da ekonomiklik cevabını vermiştir. Son dönemde gündeme gelen YKY düşüncesi ise buna üçüncü bir soru olarak kamu hizmetlerinde sosyal eşitlik sağlanabilir mi? (Frederickson, 1992:368) sorusunu eklemiştir. Yani YKY; özel sektör plânlarının ve gelire dönük amaçlarının uyarlanması, değişmez kurallar yerine tanıtıcı ve yol gösterici rehberlerden yararlanılması, merkezi kontrolden mümkün olduğunca uzaklaşılması, “kullanıcı öder” gibi piyasa pratiklerine başvurulması, esnek çalışma ve ödeme düzenlemelerinin geliştirilmesi ve müşteri ihtiyaçları (Ives, 1994:337) üzerinde odaklaşılması gibi fonksiyonları yerine getirerek, kamu hizmetlerinin sunulmasında sosyal eşitliği sağlayabilme hedefine ulaşmaya çalışmaktadır.

Bu süreçte ise aşağıdaki ilkelerden yararlanmaktadır;

a) Küçülmek: Bu ilke gereği yönetimin hacimce faaliyet alanının azaltılması öngörülmektedir. YKY bunu, yönetimi verimli kılarak, masraf kalemlerini mümkün olduğunca azaltarak ve yönetimin yükümlülüklerinde genelleştirmelere giderek yapmaktadır (Weikart, 2001:362). Ancak bunun için öncelikli olarak geleneksel kamu yönetimi kültürünün değişmesi gerekmektedir. Esnekliğe, yeniliğe, problem çözümüne, girişimciliğe ve

üretkenliğe dönük olarak yeni kültürler oluşturulmalıdır. Politik sorumluluk sıkı sıkıya sonuçlara bağlanmalı, kurumlardan yaptıkları tercihlerin gerekçesi ve faaliyetlerinin raporları istenmelidir (Galnoor vd., 1998: 394).

b) Yönetim ideolojisi teorisini (managerialism) kamu yönetimine uyarlamak: Teori genel olarak özel sektör uygulamalarının kamu yönetimine uyarlanmasını öngörmekte, bu amaçla performans ölçümlerine dönük sistemler kurmakta ve çeşitli göstergeler kullanmaktadır. Üretime ve verimliliğe vurgu yaparak, bunlarla ilgili oranları artırılmaya çalışmakta ve kuruluşlarının özel sektör sözleşmeleri ile yönetilmeleri için uğraşmaktadır (Weikart, 2001:362).

c) Girişimci yönetimler mantığını kamu yönetimine aktarmak: Bu tür yönetimler sayesinde hizmet sağlayıcılar arasında rekabet teşvik edilmektedir. Toplumda vatandaşlar bürokrasinin kontrolü dışına yönlendirilerek güçlendirilmekte, kurumların performans girdileri üzerinden değil çıktıları üzerinde odaklaşmakta, kurumların kurallarıyla ve düzenlemeleriyle değil misyonlarıyla ve hedefleriyle ilerledikleri ve çalıştıkları kişileri müşteri olarak görerek onlara tercih alternatifi sundukları öngörülmektedir. Bu ortamda sorunlar oluşmadan önlenmeye çalışılmakta, enerjiler harcama yönünde değil para kazanma yönünde kullanılmaktadır (Hughes, 1998:2-3). Katılımcı yönetim güçlendirilerek otorite yerleştirilmekte ve bürokratik mekanizmalar yerine piyasa mekanizmaları tercih edilmektedir. Yalnızca kamu hizmetlerinin sağlanması yönünde odaklaşmamakta, kamu kuruluşlarına, özel sektöre ve kâr amacı gütmeyen gönüllü kuruluşlara etkide bulunularak, toplumsal sorunların çözümü için de uğraşmaktadır.

d) Yerelleşmek: Bu şekilde karar alma süreçleri hizmeti kullananlara yakınlaştırılmakta, rekabet artırılmakta ve yenileştirme gündeme gelmektedir. Ancak bunun için yöneticilere mümkün olduğunca esnek hareket etmelerine yönelik yetki verilmesi gerektiği belirtilmektedir (Weikart, 2001:362). Bu doğrultuda çalışanları yetkilendirme uygulamalarının da artırılması söz konusu olacaktır. Çünkü esasında işi onlar yapmakta ve şekillendirmektedir. Bu şekilde müşteri tatmini de üst seviyeye çıkarılabilmekte, hiyerarşi azaltılarak kuruluşlar daha bağımsız kılınabilmekte ve müfettiş, denetçi gibi çok olan denetim birimleri azaltılabilmektedir (Galnoor vd., 1998:394).

e) Bürokrasiyi azaltmak: Bunun için hiyerarşi ve katılma süreçlerinden çok sonuçlara vurgu yapılmaktadır. Buna göre yönetimin yapısı değiştirilmekte, kamu kuruluşlarına esneklik ve takdir hakkı verilmektedir.

Protokollere bağlı olmaktan çok sonuçların değerlendirilmesi üzerinde durulmakta (Weikart, 2001:392), bu süreçte YKY, kuruluşları müşteri odaklı hale getirerek, kurum kültürünü geliştirmeye yönelik uğraş vermektedir. Yönetimler “kürek çekme, dümen tut” ilkesinden hareketle, kamu hizmetlerinde yeniden düzenlemeler yapmakta ve kamu yönetimini küçültmeye ve özerkleştirmeye çalışmaktadırlar (Galnoor vd.,1998: 394).

f) Özelleştirmek: Bazı durumlarda ve gerekli şartlar oluştuğunda yönetimler, mal ve hizmet sunumunu dışardan özel sektör firmalarına yaptırabilmektedirler. Bu firmalar kâr amaçlı ya da kâr amaçsız olabilmektedirler. Bu süreçte sözleşmeciliğin çok etkin bir yöntem olduğu ve yeterli rekabetin olduğu özel sektörden mümkün olduğunca yararlanılması (Weikart, 2001:393) gerektiği belirtilmektedir. Bu şekilde YKY; rekabet aracılığıyla piyasa mekanizmasını daha iyi kullanmak ve sonuçta da maliyetlerde etkinliğe ulaşmak istemektedir. Bu doğrultuda özelleştirme aracılığıyla, performans tabanlı örgütlerin oluşturulmasına ve özel sektör birliklerinin kurulmasına ortam hazırlamaya çalışmaktadır (Galnoor vd., 1998: 394).

Tüm bunlar değerlendirildiğinde, YKY düşüncesinin ardındaki anlayışların ve yaklaşımların aslında yeni olmadığı rahatlıkla görülebilecektir. YKY uzun dönemli özel sektör uygulamalarını yönetime yansıtma (Weikart, 2001:393) amacı taşımakta, kamu yönetimini girdilerden çok sonuçlar üzerinde yoğunlaştırmak ve bütçe, personel ve prosedürler üzerinde durarak etkinliğe ulaştırmak için çabalamaktadır (Galnoor vd., 1998: 394).

YKY'nin ekonomiklik ve verimlilik üzerinde odaklaşması, örgütsel değişimin ise verimlilik motivasyonu üzerinde gerçekleşmesi, siyasal-yönetimsel sistemin geleneksel hedefleriyle çatışabilmektedir (Christensen-Legreid, 2002/c:304). Çatışmadan galip çıkabilmek, YKY'nin temel yaklaşımlarının ve ana eğilimlerinin iyi algılanmasına bağlıdır. Bu bağlamda YKY'nin temel yaklaşımları;

a) Kamu sektörünün faaliyet alanının ve kamu kuruluşları tarafından sunulan hizmetlerin yeniden tanımlanması ve kamusal hizmetlerin alternatif yöntemlerle sunulması,

b) Kamu yönetiminin yapısında ve yönetim anlayışında değişikliklerin olması,

c) Siyaset-yönetim ilişkileri ile kamusal sorumluluk ve denetim anlayışının yeniden düzenlenmesi,

d) Kamu yönetimi ile özel yönetimin işbirliği yapması ve birbirine yakınlaşması (Kamensky, 1996:250-251) şeklinde belirtilmektedir.

YKY, bu yaklaşımları somuta indirgeyebilmek için ise sekiz ana eğilim sunmaktadır:

- a) Otoritenin aktarılması, esnekliğin sağlanması,
- b) Performansın, kontrolün ve sorumluluğun sürdürülmesi,
- c) Rekabetin ve bununla ilgili seçeneklerin geliştirilmesi,
- d) Hizmet sorumluluğunun sağlanması,
- e) İnsan kaynakları yönetiminin geliştirilmesi,
- f) Enformasyon teknolojilerinden yararlanılması,
- g) Faaliyetlerin ve bunlarla ilgili işlemlerin kalitelerinin yükseltilmesi,
- h) Yönlendirici fonksiyonların güçlendirilmesi (Öztürk vd., 2000:150).

YKY bu yaklaşımları ve eğilimleri uygulamaya geçirebilmek için de bazı stratejiler gündeme getirmiştir. Şimdi de bu stratejileri inceleyelim:

YKY düşüncesinde dört temel strateji bulunmaktadır. Bunlar; piyasacı strateji (rekabeti ve sözleşmeyi esas alır), yönetsel reform stratejisi (yöneticilerin profesyonel yetenek ve çalışmalarını temel alır ve yöneticilerin güçlendirilmesini amaçlar), program stratejisi (kaynakların yeniden dağılımı için mevcut politikaların ve bunların uygulanmasına yönelik programların analizine ve yeniden değerlendirilmesine dayanır), aşamalı ve yavaş değişim stratejisi (kamu kuruluşlarının daha verimli çalışması için kuralların ve uygulamanın sürekli gözden geçirilmesi esasına dayanır) olarak belirtilebilir (Yılmaz, 2001:25).

Bu dört yaklaşımının hepsinde de amaç, daha verimli ve etkin çalışan, vatandaşın taleplerine duyarlı bir kamu yönetimi sistemi kurmaktır. Yaklaşımların tamamında hizmetlerin çeşitlendirilmesi ve hizmet sunumunda esneklik teşvik edilmektedir.

Bu stratejilere biraz daha ayrıntılı bakıldığında aşağıdaki hususlarla karşı karşıya kalınmaktadır;

a) Piyasa stratejisi: Strateji özel kesim ve işletme yönetimi alanında yaşanan gelişmeleri kamu kesimine aktarmak üzerinde yoğunlaşmaktadır. Temelinde hizmetten yararlananlara seçme imkânı tanıyan rekabetçi bir yapılanmada hizmet sunucuların daha etkili ve daha duyarlı olmaları beklentisi yatmaktadır. Vatandaşa yönelik hizmetlerde vatandaşın seçme hakkı tanımanın maliyetinin ne olacağı, vatandaşların sağlıklı seçim yapacak bilgilere

nasıl sahip olacakları, zenginler ve yoksullar arasındaki eşitliğin nasıl sağlanacağı gibi soruların cevaplarını bulmak güçleşmektedir (Yılmaz, 2001:27). Bu süreçte YKY özel sektör yönetim tekniklerinden yararlanmayı önermekte, özellikle verimlilik, küçülme (downsizing), ademi merkeziyetçilik, mükemmellik ve kamu hizmetlerinde uyum ilkelerinden yararlanmakta ve tüm bunları birleştirerek, verimlilikle ve sorumlulukla bağlantısını kurmaya çalışmaktadır (Christensen-Legreid, 2002/a:19)

b) Yönetimsel strateji: Strateji yöneticilerin gerçek anlamda yönetebilmeleri için dıştan gelen, önceden belirlenmiş kural, baskı ve sınırlardan mümkün olduğunca arındırılmalarını ve kurumun mali kaynakları ve insan kaynakları başta olmak üzere kaynakların kullanılışı ve işleyişi üzerinde karar alma ve uygulama yetkisine sahip olması gerektiği üzerinde durmaktadır (Yılmaz, 2001:29). YKY bu süreçte bürokrasi ve temsili demokrasi üzerinde yoğunlaşmakta ve aşırı merkezileşmeden dolayı siyasal liderlerin bürokrasi karşısında zorlandıklarını belirtmektedir. Bunun için koordinasyon ve kontrol üzerinde odaklanılması ve sözleşmecilik uygulamalarının yaygınlaştırılması gerekmektedir. Özel sektörün yönetim ilkelerinin bürokrasi içerisinde yeniden kurulması sürecinde yöneticiler için ademi merkeziyetçiliğe ve yetki devrine dikkat çekilmektedir (Christensen-Legreid, 2002/a:20).

Bu süreçte; yöneticilerden ne beklendiğinin açıkça ortaya konulması ve bu sonuçtan sorumlu tutulmaları da önerilmektedir. Yöneticilere kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmeleri için yönetimsel yöntemlerin ve kaynakların kullanılmasında esneklik tanınması ve yetkilerin merkezi birimden doğrudan hizmet sunulan birimlere aktarılması istenmektedir (Yılmaz, 2001: 6-7). Ayrıca girdilerden çok çıktılara, süreçlerden çok sonuçlara odaklanılması, yöneticilerin kullandıkları kaynaklara ve bu kaynakların kullanımını sonucu ulaştıkları sonuçlara göre sorumlu tutulmaları, yurttaşlara hizmet sunanları seçme imkânı tanınması ve politika oluşturma görevleriyle, doğrudan hizmet sunumu ve düzenleme görevlerinin birbirlerinden ayrılması gerekmektedir

Tüm bunların yanında yönetimsel strateji yaklaşımı, çalışanların ortaya çıkan hizmeti bir yana bırakıp kurallara uymakla meşgul olduklarını, çok sayıda bürokratik işlem nedeniyle maliyetlerin arttığını, sorumluluk alanlarının ve sorumluların kaybolduğunu ve bunun da kamu yönetimini hantal ve verimsiz işleyen bir yapıya soktuğunu ileri sürmektedir. Kamunun kaynaklarını etkili biçimde kullanma konusunda iyi niyetli olan yöneticiler, kötü bir bürokratik sistemin içine sıkışıp kaldıkları için başarılı bir performans

sergileyememektedirler (Yılmaz, 2001:29). Yaklaşım, bir taraftan yöneticilere yetki devri aracılığıyla esneklik imkânı verirken, diğer taraftan hesap verme sorumluluğunu da artırmaktadır. Geleneksel yaklaşımda sorumlular ve sorumluluk alanları belirsizken, yönetsel stratejide kimden ve neye göre hesap sorulacağı önceden belirlenmektedir.

c) Program stratejisi: Stratejiye göre kamu yönetiminde en acil çözüm bekleyen sorun, kamu kaynaklarını kamu sektörünün temel amaç ve öncelikleri doğrultusunda, en etkili oldukları alanlara yöneltmenin gerekliliğidir. Ancak burada kaynakların etkin kullanılıp kullanılmadığının hangi ölçütlere göre değerlendirileceği gündeme gelmektedir. Etkinlik, etkililik, girdi, çıktı ve sonuç kıstaslarından hangisinin öne alınacağı tartışılmaktadır. YKY, bu sorunları çözebilmek için performans standartları geliştirmekte, çıktılar üzerine vurgu yapmakta, rekabeti geliştirmekte, artırmakta ve sözleşmeciliğe önem vererek, yetki devrini öngörmektedir (Christensen-Legreid, 2002/a:20). Yaklaşım, programların değerlendirilmesinde ve kaynakların yeniden dağıtımında sabit bir bütçe sınırı içinde kalınmasına ve mevcut programlar bağlamında devletin rolünün ne olduğuna ve olması gerektiğine ve özel sektörle gönüllü kuruluşların rollerine özel önem vermektedir (Yılmaz, 2001:32).

d) Yavaş ve aşamalı değişim stratejisi: Strateji diğerlerine göre daha temkinli bir tutum izleyerek küçük ve yavaş değişikliklerle kamu yönetiminin uzun vadeli bir değişime tabi tutulmasını amaçlamaktadır. Strateji, doğru zaman ve fırsatlara göre doğru olanın yapılmasına imkân vermesi (Yılmaz, 2001:32) açısından diğerlerinden avantajlı görülmektedir. Her ne kadar YKY ekonomik değerler ve normlar üzerine vurgu yapsa da, kamu yönetimi reformcular için farklı unsurları içinde barındıran bir alışveriş sepeti niteliği taşımaktadır (Christensen-Legreid, 2002/a:20). Yavaş ve aşamalı değişim sürecinde tüm bu farklı unsurların etkisi hissedilmektedir.

YKY düşüncesinin stratejilerinin somuta indirgenmesinde en çok sözleşmecilik uygulamaları dikkat çekmektedir. Literatürde oldukça radikal kabul edilebilecek bazı sınıflandırmalarda kamu sektörünün değişiminde; klasik kamu yönetiminin bürokratik modeli, YKY ve yeni sözleşmecilik modeli üzere üç temel ayırım yapılmaktadır. Oysa sözleşmecilik ortaya çıkışından bugüne, sürekli olarak YKY çerçevesinde dile getirilmiştir. Bürokrasi ve piyasa arasındaki en önemli fark emretme-tercih yapma çelişkisinde görülmüş, yeni yönetim modeli de tercihi ön plâna çıkararak (Hughes, 1998:71) sözleşmecilik uygulamalarının önünü açmıştır.

Aslında bu uygulama YKY'nin temel paradigmalardan birisi olarak kabul edilmektedir. Sözleşmecilik, kamu hizmetlerinin özel sektör sözleşmecileri tarafından yapılmasını öngörmektedir. Kamu kuruluşları bu yöntemle, daha uygun koşullar taşıyan ve uygun fiyat teklif edenler arasından seçim yapabilmektedirler. Uygulamada kamu hizmetinin bir defa bir kamu kuruluşunca verimsiz sağlandığına inanılırsa, bu hizmetin özel sektöre görülmesi için çaba harcanmaktadır.

YKY düşüncesine göre hükümetler, rekabetin yaşandığı ekonomik ortamda bulunan aktörlerle sözleşme yapmaktadırlar. Tüm ilişkilerin çerçevesini, ekonomideki oyuncularla üst düzey yöneticiler arasında yapılan sözleşmeler belirlemektedir (Lane, 2000:10). Bu süreçte hükümetler, sözleşme yaparak bir hizmeti özel sektöre ya da gönüllü kuruluşlara gördürmek suretiyle, sözleşme ile satın alan ve hizmeti sağlayan ayrımı yapabilmektedir. Burada hizmeti satın alan siyasi otorite, neyin üretileceğine ve sunulacağına karar verdiği için ayrıcalıklı bir konumda bulunmaktadır (Hughes, 1998:70). Ancak bu ayrıcalıklı konum; eğer sözleşmeler iyi yapılırsa, çıktılara göre ayarlanırsa ve sorumluluklar belirlenirse, kamu sektörü de ona göre iyi çalışacak ve avantajlı duruma dönüşebilecektir. Kurumsal reformlar gerek merkezi düzeyde gerekse fonksiyonel düzeyde çok sayıda sözleşme yapılmasını gerektirmektedir (Lane, 2000:93).

Bundan dolayı YKY sözleşmeciliği tüm süreçlere eklemleyen bir yaklaşım olarak dikkat çekmektedir. Kişilerin ya da diğer kaynakların devamlı sözleşmecilik süreci ile yönetilmesini önermekte, bu sözleşmeleri sadece istihdam ilişkilerinde değil, hizmet sunumunda da amaç ve görevlerin netleştirilmesi açısından çok önemli görmektedir. Yönetimler üst düzey yöneticilere, sözleşmeleri hazırlama ve uygulama konusunda güven duymak durumundadırlar. Aynı zamanda bu yöneticilere de yönetimlerinin sözleşmeleri uygulamaları hususunda güven duyulması gerekmektedir (Lane, 2000:147). Çünkü YKY, bu süreçte politikacılara ve yöneticilere, mal ve hizmetlerin paylaşımında büyük bir sorumluluk vermektedir. Kamu yönetimi bürokratların etkin olduğu alanlarda kamu hukukunu yoğunlaştırırsa, YKY, sözleşmeciliğin bu alanda devreye girmesini istemektedir. Çünkü bu şekilde verimlilik daha kolay sağlanabilecektir (Lane, 2000:65).

Bu aşamada sözleşmecilik uygulamasının özellikleri de şöyle belirtilebilir;

a) Uygulamada sözleşmeler yönetsel ve siyasal sistemlere göre sınırlandırılabilir. Reformlar bunun denetimi sürecinde yönetimlere

yetki vermektedir. Politik belirsizlikler, bakanların sık değişimi gibi dışsal etkenler sözleşmeciliği olumsuz etkilemekte, sorunları artırmakta ve sisteme olan güveni sarsmaktadır.

b) Uygulamada yönetim ile imtiyazı alan arasında sözleşme imzalanmakta ve aracı kuruluş tedarikçi olmaktadır. Bu şekilde yapılan sözleşmeler verimliliği artırmakta ve sorumluluğu güçlendirmektedir. Piyasa rekabetiyle performans kontrol sistemi birleştirilmektedir(Christensen-Legreid, 2002/b:107).

c) Hesap verme ve denetim hususunda yönetsel birimlerle özel firmalar arasında rekabet oluşturulmakta ve bu süreçte performans denetiminin önemi artmaktadır.

d) Genelde sözleşmecilik iki türlü olmaktadır. Uygulamada kısa dönemli sözleşmeler, işlem maliyeti olmamasından dolayı oldukça fazla tercih edilmektedir. Uzun dönemli sözleşmelerin maliyeti ise, işlem maliyetlerinin artmaya başladığı sırada optimal kabul edilmekte, ancak her iki sözleşme türünde de temsil edilen-temsilci arasında sorunlar yaşanabilmektedir (Lane, 2000:133).

e) Sözleşmecilik modelinde daha çok bireyler kullanılmakta ve kısa dönemli sözleşmeler tercih edilmektedir. Sürekli istihdam yerine, emek pazarında yaşanan rekabetin bir sonucu olarak kabul edilen bu model tercih edilmektedir (Christensen-Legreid, 2002/b:107). Doğal olarak YKY uygulamalarında kısa dönemli sözleşmeler görülürken, geleneksel yönetimde uzun dönemli sözleşmeler uygulanmaktadır (Lane, 2000:11).

f) Kamu yönetiminde yapılan sözleşmelerle özel sektörde yapılan sözleşmeler birbirlerinden farklı görülmektedir. Çünkü kamu kuruluşları bağımsız değildirler. Özel sektörde sözleşmeler, ödüllerin ve risklerin paylaşımı esasını kapsarken, kamu yönetiminde ise temsil olunan için, plânlama, kontrol, performans analizi gibi hususlar yerine getirilmeye çalışılmaktadır. Yük özel sektörde taraflar arasında dağıtılırken, kamu yönetiminde yük, kamu üzerinde toplanmaktadır (Lane, 2000:137).

g) YKY rejimi altında hükümet yöneticileri kamu sektörünü sözleşmeler aracılığıyla yönetmektedirler. Bundan dolayı, yönetim YKY'den başarı bekliyorsa, sözleşme sisteminin uygulama kapsamını genişletmeli ve sistemin işleyişini takip etmelidir.

Tüm bu olumlu nitelendirilebilecek özelliklerine rağmen, sözleşmeciliğin kamu hizmetinin geleneksel değerlerini zayıflatabileceği



yönünde eleştiriler yapılmaktadır. Politika önerilerindeki kalite düşebilmekte ve koordinasyonsuzluk doğabilmektedir. Bunun sonucu yöneticiler kontrol listeleri hazırlayarak, sorumluluğu kontrol etmek istemekte veya kesinleştiremedikleri için “bu iş benim sorumluluğuma girmez” diyerek yükten kurtulmak istemektedirler (Christensen-Legreid, 2002/b:114). Bunun yanında kamu yöneticileri ile sözleşmeciler arasında sözleşmecilikten kaynaklanan sahtekârlık ve yolsuzluk gibi sorunlar da çıkabilmektedir. Birçok özel sektör kuruluşu ödedikleri vergiler ile oldukça dürüst olduklarını göstermektedirler. Ancak bunların tersi de olabilmektedir. Kamu yöneticileri sözleşme yaparken, becerilerini kullanarak kaliteye odaklanan sözleşme yapmalı ve sahtekârlığın önünü kesmelidirler.

Kamu yönetiminde uzun dönemli sözleşmelerde sorun çıkması durumunda, ilginç uygulamalar da ortaya çıkabilmektedir. Hukuki açıdan bakıldığında temsilci durumundaki kamu kurumu zaten kamuya ait olarak görülmektedir. Dolayısıyla kendi kurumu karşısında hukuksal bir eylemde bulunması söz konusu olmamakta, ancak sorumlu bireyler cezalandırılabilir (Lane, 2000:136).

Bu olumsuz yönleri yanında sözleşmecilik modeli uygulamada şöyle sonuçlar doğurmaktadır:

a) Hükümet sözleşmeci olarak sözleşmenin içeriğinden daha iyisini yapamamaktadır. Eğer sözleşme yetersizse ya da tamamlanmamışsa, kamu hukuku otoritesini kullanarak bu eksikliği giderememektedir. Çünkü taraflar eşit koşullarda sözleşmeye imza atmaktadırlar.

b) Hükümette aynı özel şahıs gibi sözleşmeyi imzalamakta ve sorun çıktığında da aynı özel şahıs gibi hareket etmektedir.

c) Sözleşme modelinin başarıya ulaşması için hükümetin sözleşmeci ile olan ilişkisinde ayrı bir gücü olmaması gerektiği belirtilmektedir.

d) Sözleşme anlaşmazlıkları idare mahkemelerinde değil normal mahkemelerde çözüme kavuşturulmaktadır. Bundan dolayı hükümetler her türlü sözleşme olumsuzluğuna karşı uzmanlaşmak zorundadırlar. Ayrıca sözleşmeden kaynaklanan bir yaptırım da ancak normal bir mahkeme uygulayabilmektedir. Taraflar doğan zararların tümünden sorumludurlar.

e) Mülkiyet ilişkileri, sözleşmenin eşit iki tarafı için uygulanmaktadır. İki taraf hak ve sorumluluklarda eşit konumdadırlar.

f) Sözleşme kazançları zarar gördüğünde mülkiyet ilişkileri gündeme gelmekte ve burada da eşitlik söz konusu olmaktadır (Lane, 2000:148-149).

Sözleşmecilik sisteminin bu şekilde olumlu özellikler taşıması, literatürde sıklıkla merkezi ve yerel koordinasyon sistemleri ile karşılaştırılmasına yol açmıştır. Merkezi ve ademi merkezi koordinasyonun her ikisinde de motivasyon maliyetleri çok düşük olmasına rağmen, sözleşmecilik sisteminde kamu oyunun bu konuda iknası oldukça zor olmaktadır. Bu durum; motivasyon sürecinde maliyetleri yükseltmektedir. Ancak sonuçta, çıktılarının alınması sürecinde çok daha verimli olunacağından, maliyetlerin düşme eğilimine gireceği ve kamu yönetiminin öncelikli hedeflerinin gerçekleştirilmesinin daha kolay olacağı görülecektir.

Genel olarak değerlendirildiğinde YKY'nin gündeme getirdiği uygulamalar arasında sözleşmeciliğin ayrı bir yeri bulunmaktadır. Gerek klasik yönetim gerekse modern yönetim anlayışlarının çıktısı üzerine vurgu yapmaları bu durumu pekiştirmektedir. Sözleşmecilik sistemi çıktılarda verimliliği sağlayan en etkin yöntemlerden birisi olarak görülmektedir.

#### **IV. YKY Düşüncesine Eleştiriler**

YKY düşüncesine yönelik eleştiriler öncelikli olarak yeni yönetim düşüncesine yöneltilmektedir. Yeni yönetim düşüncesinin bakış açısının aksine gerçek yaşamda tüm bireylerin rasyonel hareket edemeyecekleri, tüm bürokratların kendi çıkarlarını artırmaya çalışmayacakları belirtilmektedir. Kamu sektörünün siyasal çevresinin analizinde ekonomik yöntemleri kullanmanın sınırları hatta eksiklikleri bulunmaktadır. Bundan dolayı yönetim sorunlarının tümünü ekonomik tekniklerle açıklamak (Hughes, 1998:72) mümkün görünmemektedir. Bu bağlamda YKY düşüncesine yönelik eleştiriler şu şekilde belirtilebilir:

a) Ekonomik bakış açısı: Bir çok örnek ekonomik bakış açısının sosyal bilimleri dolayısıyla da yönetimi eksik bıraktığını göstermektedir. Bu eleştiri ekonominin ve kapitalist sistemin varlığından beri devam etmektedir. Ekonomik sistem ve özel sektör için ekonominin geçerliliği bulunmaktadır. Ancak yönetim gündeme geldiğinde bu açıdan sorunlu bir alan ortaya çıkmaktadır. Kamu kuruluşlarının sundukları hizmetler diğer tüketicilere dönük hizmetlere göre daha sınırlayıcı bir yapıya sahiptir. Çünkü kamu sektöründe tüketici-tedarikçi ilişkileri normal piyasalara göre oldukça karmaşıktır. Ayrıca kamu hizmeti tüketicileri asla tüketici olarak görülmemelidir. Vatandaş olmalarından dolayı işlem sürecinde eşitsizlik olmaktadır (Hughes,1998:12).

Müşteri modeli bazı kamu hizmetleri için de uygun görülmemektedir. Çünkü zorunlu kamusal hizmetlerde bu mantık rahat işlememektedir. Aynı zamanda suçluların tutuklanması gibi durumlarda da sorunlar çıkmaktadır. Müşteri bir iş ilişkisini bitirme veya devam ettirme olanağına sahiptir. Vatandaş ise sadece oylarıyla ve protesto yoluyla politik baskı oluşturabilmektedir (Eren, 2001:215-216). Bundan dolayı YKY düşüncesinin hakim olduğu ortamlarda da eski yönetim anlayışının klasik sorunları ve zayıflıkları devam etmektedir (Hood, 1991:9).

b) Özel sektör yönetim anlayışı: Kamu hizmeti sunan kuruluşlar için belirgin, açık ve sınırlı amaçlar, istikrarlı ve kesin öncelikler çok nadir rastlanılan unsurlar olarak değerlendirilmektedir. Kamu sektöründe amaçları belirlemek ve sonuçlarını görmek oldukça zordur. Bu durum özel sektör ile kamu sektörü arasındaki en önemli farklardan biri olarak kabul edilmektedir. Ayrıca performans ölçümü ya da kârın tek amaç olmaması da bu işi zorlaştırmaktadır (Hughes, 1998:73).

YKY düşüncesine yönelik birçok eleştirinin kaynağı özel sektörden alınan teknikler ve teoriler de olabilmektedir. Sektörler arasında çeşitli farkların olması doğal kabul edilmekte, ancak kamu sektörü daima özel sektörden teori ve teknik ödünç almaktadır. 19. yüzyılda demiryolu şirketleri ile başlayan bu süreç hâlâ devam etmektedir (Hughes, 1998:74).

Bundan dolayı teknikleri eleştirmek modeli eleştirmek anlamına da gelmemelidir. Teknikler modele çevresel koşullar gibi nedenlerle uyum sağlayamamış olabilir (Hughes, 1998:74). Örneğin her ne kadar YKY düşüncesi performans hedeflerine, sonuçlara, hizmetlerde niteliğe, etkinliğe, verimliliğe, müşteri merkezli hizmet anlayışına ve piyasa sisteminin önemine vurgu yapsa da (Eryılmaz, 2000:26) halâ bunların kamu sektörünün tümünde başarılı olup olmayacağı belli olmamıştır.

c) Yeni Taylorizm: Bilimsel yönetim teorisinin kurucusu olarak Taylor'un görüşlerine bakıldığında, örgütsel davranışın çok dikkate alınmadığı görülmektedir. Taylor'un yönetim harcamalarının kontrolünü, yönetim sorumluluklarını, amaçlarını, performans ölçüm sistemlerini yerelleştirmesi, Pollitt tarafından yönetim felsefesi olarak görülmüş ve "Yeni Taylorizm" olarak adlandırılmıştır (Hughes, 1998:74).

Bu anlayış YKY'yi doğrudan etkilemiş, bu görüşleri savunanlar performans ölçümünü amaçlamışlar, özel sektörü taklit etmişler ve örgütsel davranışın sosyo-psikolojik yönüne çıkarıcı bir şekilde bakmışlardır (Hughes,

1998:75). Taylor mesleklere göre kişileri seçmiş, performanslarına göre onları ödüllendirmiş ve yaptıklarını ölçmüştür. Yeni 'Taylorizm'de de bu tekniklerin birçoğu geçerliliğini korumaktadır. Pollitt'e göre Taylor'un en önemli vurgusu denetimle ilgiliydi. Ancak bu denetimin yönetsel bir yaklaşımla sağlanabileceği (Hughes, 1998:61) göz ardı edildi. Taylor'a göre işi yaparken "en iyi yol" vardır ve bu görevler adım adım ve dikkatlice yapılan ölçümlerle belirlenmektedir (Hughes, 1998:75). YKY, bu hususlardan kendisine pay çıkarmaktadır.

d) Politikleşme: Günümüzde siyasal liderler çalışacakları yöneticileri daha titizlikle seçmektedirler. Adaylardan kendi siyasal amaçlarına sempati duymaları öncelikli olarak istenmektedir. Bu durum klasik kamu yönetiminin nötr ve siyasetten arınmış yönetim felsefesi ile pek örtüşmemektedir (Hughes, 1998:76). Politikleşmenin iki yönü bulunmaktadır. Politikleşme kamu hizmetinin temel olarak politik bir araç olduğunu önemsememektedir. Yönetimin ötesinde kamu çıkarı bulunmamaktadır. Diğer taraftan politikleşme Wilson'un 1880'li yıllarda çözümü için öneriler getirdiği sorunlara neden olmaktadır. Wilson yönetimin ve siyasetin ayrılmasını önermiş, yağma sisteminin, yozlaşmanın böyle giderilebileceğini belirtmişti. Eğer yöneticiler kendi sonuçları için sorumlu olurlarsa ve sistem daha kişisel ve politik olursa, benzer sorunlar tekrar ortaya çıkacaktır. YKY'nin yaygınlığı ne kadar artsa da kamu görevlileri politik olmayı sürdürmektedirler ve politikleşme potansiyel bir sorun olarak varlığını korumaktadır.

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

Aslında YKY'nin öngördüğü yönetsel değişim açıklığı önermekte ve bunun için programlar ortaya koymaktadır. Bu durum sorumluluğu geliştirebilecektir (Hughes, 1998:77). Ancak bunu engellemeye dönük önemli bir direnç bulunmaktadır. Ayrıca YKY düşüncesi kamu yönetimini yalnızca siyasal liderlere değil, aynı zamanda da kamuya karşı sorumlu olması gerektiğini vurgulamaktadır (Eryılmaz, 2000:26). Bu anlayışta yöneticiler, yalnızca kurallara ve prosedürlere uygun davranmakla sorumluluklarının gereğini yerine getirmiş sayılmamakta ve yaptıkları işlerin sonuçlarından da sorumlu tutulmaktadırlar.

f) Sorunların çözümü ve gereklerinin yerine getirilmesi: Uygulamada yönetsel değişiklikler, sorunların çözümü için yeterli dikkat gösterilmediğinde yeterli sonuç vermemektedir. Stratejideki gelişmeler, her zaman sorunların çözümünde somut adımlara yol açmayabilmektedir. Kamu yöneticileri kolay çözümler için istekli olmakta (Hughes, 1998:77) ve zor ve riskli kararlar almaktan çekinebilmektedirler. Ayrıca YKY, kendi temel tezlerini doğrulayabilmek için kamu hizmeti anlayışına zarar vermekte (Hood, 1991:9), bunun etkinliğini azaltmakta ve dağılım dengesini bozmaktadır.

g) Belirgin olmayan koşullar: YKY düşüncesinin ortaya koyduğu birçok tanımda eksiklikler bulunmaktadır. Performans ölçümü, program bütçeleme gibi birçok teknik öngörülmekte, ancak bunların tanımı belirgin yapılmamaktadır (Hughes, 1998:77). Dolayısıyla YKY düşüncesi bu noktada klasik kamu yönetiminden ayrılmaktadır.

h) Ayrımcılık: YKY'nin toplumdan çok "yeni yöneticiler" olarak adlandırılan elit bir grubun çıkarına yol açtığı söylenmektedir. YKY'nin, her ne kadar genel olma iddiasında bulunsada, bazı gruplara avantajlar sağladığı belirtilmektedir (Hood,1991:9).

i) Evrensellik: YKY'nin en önemli iddialarından birisi de evrensel olduğudur. Oysa uygulamalar YKY düşüncelerinin her dönem için geçerli olmadığını göstermektedir. Bundan dolayı da evrensellik iddiası boşa çıkmaktadır (Hood, 1991:9). Birçok ülkede yönetimlerin yapılandırılması hususunda farklı görüşler bulunmaktadır. Dolayısıyla bunun her yerde aynı olacağını söylemek pek mantıklı görülmemektedir.

Ayrıca YKY tek örnekli bir eğilim de değildir. Geleneksel kamu yönetimi gibi tutarlı bir teorinin karşısında bulunmaktadır. Farklı teorilerin dağınık toplamı olarak değerlendirilmekte ve ilkelerinin çoğunlukla birbirleriyle çeliştiği söylenmektedir. Bazı ülkelerde örneğin İngiltere'de minimal devleti önerirken, bazı ülkelerde ise, örneğin Danimarka'da devleti korumayı amaçlamaktadır. Fransa'da bölgesel yetkilendirme üzerinde dururken, İngiltere için bundan kaçınmaktadır (Al, 2002:114). Bundan dolayı tüm dünyada YKY'nin geçici bir moda olduğu hususunda yaygın bir kanı oluşmaktadır. Karşılaştırmalı çalışmaların artması ile YKY'nin öngörülleri arasında derin farklılıkların olduğu görülecek, hatta ilgili ülkelerde siyasi iktidarlar değişince, bu anlayışların da değiştiğine tanık olunabilecektir.

j) Sosyal devlet: Geçmişte bu ilkenin başarısızca uygulanmasında abartılı hedeflerin sunulmasının etkili olduğu yorumu yapılmaktadır. Yoksa

geleneksel kamu yönetiminin başarısızlığa neden olan tüm bu olumsuzlukları taşıdığını söylemek haksızlık olacaktır. Politikacılar vatandaşlara çok sayıda kamu hizmetini ve müreffeh bir yaşamı vaat etmişler, ancak bunu gerçekleştirememişlerdir (Eren, 2001:212). YKY için de aynı tehlike mevcuttur.

YKY; ayrıca somut başarı elde edememesi, “yeni” nitelendirmesini taşımasına rağmen liberalizmden ve yeni muhafazakârlıktan önemli alıntılar taşıması, kamu hizmetlerinin manevi yönünü ve devlet memuru olmanın bu yönden taşıdığı asilliği hiç dikkate almaması (Eren, 2001:215-216) gibi hususlardan dolayı da eleştirilmektedir.

k) Piyasa ve rekabet: YKY piyasanın ve rekabetin sınırlarını yanlış tahmin etmiştir. Kamu yönetimi disiplinin ilgi alanını, kamu politikalarının uygulanması ile sınırlandırmak yanlıştır. Analizler politik-sosyal boyutlardan soyutlanarak, örgüt, salt işletme boyutuna indirgenmemelidir. Özel sektör yaklaşımı ve piyasa mekanizmalarının olduğu gibi kamu sektörüne aktarılması olumsuz sonuçlar doğurabilecektir. Piyasa mekanizması tam rekabet şartlarında olduğu gibi kamu sektöründe aynı ölçüde fonksiyonel olmayabilir (Eren, 2001:212). YKY’yi değerlendirirken bu hususu gözden kaçırmamak gerekmektedir.

l) Özelleştirme: Özelleştirme genel olarak, toplumsal ihtiyaçların giderilmesinde kamudan çok özel sektöre daha çok güvenmek anlamına gelmektedir. Günümüzde özelleştirmenin kamu sektörünü dönüştüreceği ve ona girişimci ruh kazandıracağı inancı (Weikart, 2001:362) oldukça yaygınlaşmıştır. Özel sektörde üretilen mal ve hizmetler eğer piyasaya uyum yeteneği olan mal ve hizmetler ise ya da rekabet aracının uygulanması için ilk adımı oluşturabiliyorlarsa, o zaman özelleştirme mantıklı bir çözüm yolu olarak görülebilecektir. Ancak bir malın piyasada üretim maliyeti bir işletme için daha düşükse ve eğer bu malı iki işletme üretmekteyse, bunlardan sadece birisi hayatta kalabilecektir. Bu işletmelere müdahale edilmediği takdirde mal, kârı artıran fiyattan satılacaktır. Böyle durumlar için kamu işletmeleri kurulmakta, tekel durumlarında kamu işletmeleri özel işletmelerden daha kolay yönetilebilmektedirler. Bu tür durumlarda doğal olarak özelleştirme mantıklı görülmemektedir (Eren, 2001:212).

Özelleştirmenin yanında kamu kuruluşlarının sözleşme ile özel sektöre iş yaptırması da zaten zor olan koordinasyonu daha da zorlaştırmaktadır. Bunun yanında dış bağlantılar politik sorumluluğu da sınırlandırmaktadır. Çünkü sözleşmeye bağlı sorumluluk esas olmaktadır (Eren, 2001:215-216).

Ayrıca son dönemde kendi kârlılık alanlarını bitiren özel sektör kuruluşları, kamusal alanları yeni hedef olarak belirlemiş ve bu alanda hakim olabilmek için yeni özelleştirme kampanyaları başlatmışlardır. Dolayısıyla YKY'nin hararetle savunduğu özelleştirmeyi çok iyi analiz etmek gerekmektedir.

Tüm bu eleştiriler, YKY'nin dünya genelinde uygulandığı ülkelerde farklı şekillerde görülebilmektedir. Ama hemen hemen her ülkede de karşısına aldığı unsurlar ortaktır: Basit eski sağ ideoloji, basit eski sözleşme sistemi, manipulasyona dönük hareketler, özel sektörden kamu kuruluşlarına yayılan mikro ekonomik teori, moda ve diğer popüler görüşler (Lane, 2000:6).

Bu eleştiriler karşısında ise YKY düşüncesinin radikal savunucuları kendilerince makul cevaplar bularak, YKY'nin önemini vurgulamaya devam etmektedirler.

Bunları da şu şekilde özetleyebiliriz;

a) YKY aslında hem muhafazakâr hem neo-liberal hem de sosyal demokrat yönetimlerce öne sürülmüş bir düşüncedir. YKY üzerinde, özellikle onun öncelikleri ile ilgili, kamu sektörünün yeniden yapılanması, refah devletinin yaygınlaştırılması ve etkinleştirilmesi gibi hususlar üzerinde bir konsensüs bulunmaktadır (Lane, 2000:7).

b) YKY sözleşmeciliği içermektedir. Ancak yalnızca bundan ibaret değildir. Yönetimler bu yöntemi daha çok yemek ve temizlik hizmetleri için kullanmaktadırlar. YKY bu imkânı altyapı, eğitim, sağlık gibi yeni alanlarda kullanmak istemektedir. YKY'nin amacı rekabetçi sözleşmeciliği sağlayarak kamu kuruluşlarının fonksiyonlarını etkinleştirmektir (Lane, 2000:7).

c) YKK gerçek bir fenomendir. Yeni ve teknik içerikler taşımaktadır. Sembolik değildir. Yeni bir dilden daha da öteye gitmektedir. Söylendiğinin aksine manipulasyon içermemektedir. Birçok ülkede YKY uygulamaları, radikal hatta dramatik değişiklikleri gündeme getirmiştir (Lane, 2000:7).

d) YKY bir yönetim teorisidir. Eski Taylorizmin daha geliştirilmiş halidir. Kamu Tercihî teorisinin basit bir uzantısı değil birçok teorisinin bir sentezidir.

e) YKY kamu yönetimine mikro ekonomik bir bakış getirmez. Standart mikro ekonomik bakış, klasik maliyet-kâr yaklaşımını içerir. YKY ise ekonomide yeni görüşler ortaya koymakta, bunu da kamu sektörü ile ilgili yaşadığı gerçek tecrübelerle ve reformlarla yapmaktadır (Lane, 2000:7).

f) YKY'ye göre modern temsili demokrasinin üç temel sorumluluk sorunu bulunmaktadır. Birincisi politik sorumlulukla yönetsel sorumluluk

arasındaki kurumsal ve örgütsel bağların yitirilmesi, ikincisi politik süreçlerin amaçları genelleştirememesi ve yönetsel sorumluluğun tarafsız olması için gerekli kriterleri sağlayamaması, üçüncüsü ise, örgütsel yapının, politikacılara karşı sorumlu olan yöneticiler için faaliyetlerini savunabilmelerine, buna karşın hizmet sağlayıcılarının performanslarını savunamamalarına neden olmasıdır (Christensen-Legreid, 2002/c:307).

Aslında YKY, bu sorunları azalttığını da iddia etmemektedir. Çünkü seçilmiş görevliler, kamu sektörünün uzun dönemli hedeflerinin belirlenmesinde ve sonuç alınmasında stratejik rol oynayacak, aynı zamanda fonksiyonel kurumlara da yol göstereceklerdir. Bunun sonucunda kamu hizmetleri piyasa taleplerine doğrudan cevap verebilecek ve hizmet sağlayıcılarının performansları ile ilgili olarak seçilmiş temsilcilere başvurmaya gerek duymadan doğrudan bilgi alabileceklerdir.

Tüm bunlar değerlendirildiğinde YKY'nin teoriyi ve pratiği bir araya getirebilmesi hususunda şüpheler olduğu herkes tarafından kabul edilmektedir. Yönetimin her kademesinde kamu yöneticileri, yönetimi yeniden keşfetmekte, yeniden incelemekte ve girişimci olmaya çalışmaktadırlar. Bu süreçte müşterilerine iyi hizmet için çabalamakta, daha yaratıcı olmak istemekte ve risk almaya çalışmaktadırlar.

Bu açıdan YKY, klasik kamu yönetimi ilkelerinin yerini almış durumdadır. Ancak çelişki YKY'nin bunu nasıl yapacağı hususunda ortaya çıkmaktadır. Kötü bürokrasinin devre dışı bırakılıp, yerine iyi bürokrasinin geleceği (Frederickson-Smith, 2003:124) hususunda herkes hemfikir durumdadır. Ancak gelecek olanın adı yine bürokrasi olacaktır! İşte bu çıkmaz kamu yönetiminin sorunlarının çözülmesini engelleyen en önemli unsur olarak karşımızda durmaktadır.

## **Sonuç**

Çalışmamızın son kısmında belirttiğimiz tüm eleştirilere rağmen YKY düşüncesi gerek teoride gerekse pratikte tüm dünyada etki alanını genişletmeye devam etmektedir. Son yıllarda, YKY düşüncesinin egemenliğine koşut olarak, kamu yönetimi disiplininin “kamu işletmeciliği disiplini” olarak tanımlanması eğilimi ağır basıyor görünmektedir. Bu eğilimde kimi uzmanlar “kamu” olma özelliği nedeniyle siyasal içerik ihmal edilmemelidir uyarısı ile yerlerini alırken, bir kısım uzmanlar bu öneriye pek de önem vermemekte ve kamu yönetimi ile işletme disiplinlerinin birleştirilebileceğini savunmaktadır. Bir başka yönde birleşmeyi ya da yakınlaşmayı savunanlar da bulunmaktadır.



Bunlara göre kamu yönetimi disiplini, kuruluş yıllarında öngörüldüğü gibi, siyaset bilimi içindeki yerini almalı ya da bu bilim dalı ile daha yakın temas içinde çalışmalıdır. Çünkü yönetim bir dördüncü kuvvet değil siyaset bilimini inceleme konusu olan yürütmenin bir parçasıdır.

Son dönemde YKY düşüncesinin bireysel girişime verdiği önem de hayli tartışılmıştır. Bireysel girişimin artmasıyla, tüm dünyada rekabet ortamında üretim kaynaklarından verimli, rasyonel ve optimal sonuçlar elde etme imkânlarının artacağı belirtilmektedir. Bireysel davranışın akılcılığa, herhangi bir müdahale olmadığı takdirde kişinin kendisi için en iyiyi seçebileceğine ve kişisel iyinin de son tahlilde toplumsal iyinin ve iyiliğin temel taşını oluşturduğuna, ekonomik-sosyal faaliyet ve girişim alanından çekilerek, bir anlamda güçsüzleşen devletin gerekli dönüşümleri gerçekleştirebilme için güçlü, hatta zaman zaman da otoriter bir yapıya bürünmek durumunda kalacağına işaret edilmektedir.

Bundan dolayı bugün merkezileşme eğilimini durduracak ve tersine döndürecek, güç ve teşebbüsü sivil topluma geri verecek tedbirlerin acilen alınması gerektiği belirtilmektedir. Etkin devlet projesinin yeniden canlandırılması, devletin sosyal hayatın çoğu alanlarından çekilmesi ve diğer müdahalelerde de radikal değişikliği sağlayacak politikaların benimsenmesi tavsiye edilmektedir. Bu süreçte yapılacak çalışmalarda; daha çok hiyerarşikten çok ekonomik tabanlı yapılar, düzenleyiciden çok ekonomik tabanlı süreçler ve hukuksallıktan çok ekonomik tabanlı değerler üzerinde durulması gerekmektedir. Oluşturulacak yeni yönetim yapısının; akılcılık, sorumluluk, yetenek ve istikrar ilkeleri üzerine kurulması istenmektedir. Hatta bu ilkelerin gereklilikleri olarak, amaçların yerine getirilmesi, bireysel yeteneklerden yararlanılması, bilimsellikten ödün verilmemesi, nedenlerin araştırılması ve sonuçlara vurgu yapılması gibi bir çok unsur da belirtilmektedir.

Bu amaçlara ulaşabilmek için uygulanacak yeni politikalar, geleceğin kamu hizmetinin üniter olmaktan çok federatif, bir örnek olmaktan çok birleştirilmiş nitelikte olacağını göstermektedir. Bunun için de merkezi yönetimlerinin bir kısım yetkilerini yerel yönetimlere ve özerk kuruluşlara devretmesi ve özellikle yerel yönetimler üzerindeki vesayet denetiminin azaltılması önerilmektedir. Bunun yanında devlet yönetiminde yöneticilerin vatandaşlar adına sahip oldukları ve kullandıkları gücü ve yetkileri kötüye kullanmalarını önlemek için yönetimde açıklık olması gerektiği belirtilmektedir. Siyasal sürecin gizlilik içerisinde değil, tam bir açıklık içerisinde işlemesi istenmektedir. Yönetimde açıklık için her şeyden önce

vatandaşların bilgi edinme haklarının anayasal ve yasal güvence altına alınması gerekmekte, ayrıca bireylerin kendi bilme haklarına sahip çıkmaları da temiz ve şeffaf siyaset için gerekli görülmektedir.

Bugün tüm dünyada kamu yönetimleri aynen ekonomilerin karşı karşıya olduğu çıkmazlarla karşı karşıya kalmışlardır. Refah ekonomilerinde tam istihdama yönelik olarak buna neden olan davranış türleri gelişmekte, diğer taraftan bireylerin ekonomik bakış açılarını etkileyen eğitim sistemleri üzerinde durulmaktadır. Ancak ekonomik düşünme bir tür depresyona da neden olabilmektedir. Bundan dolayı toplu çıkarı düşünme riskini kimse üzerine almak istememektedir.

Bunun yerine daha çok sorumlu devlet mekanizmaları üzerinde durulmakta, piyasa ekonomisinin yetersizliği ya da başarısızlığının söz konusu olduğu alanlarda bazı görev ve fonksiyonları üstlenen devlet anlayışı benimsenmektedir. Eğitim, sağlık, çevre kirliliğinin önlenmesi, kimsesizlere, yaşlılara, akıl hastalarına yardımcı olunması gibi hizmetler sorumlu devletin görev ve fonksiyonları arasına konulmakta, ancak sorumlu devletin görevlerinin de sınırlı olması gerektiği belirtilmektedir. Mümkün olduğu ölçüde bu alanlarda piyasa ekonomisi ve kâr amacı gütmeyen özel kuruluşların faaliyetlerine işlerlik kazandırılması önerilmekte, mevcut yapının yeniden yapılandırılmasında ise genel, teknik ve metodolojik yaklaşımların dikkate alınması istenmektedir. Yönetim dinamik bir ortamda yer almalı, örgüt ve yönetimde en temel fonksiyonel birim olarak, enerjik, kendi kültürüne göre kişiliğini ortaya koyan, insan alınmalıdır.

Soruna bu açıdan baktığımızda modern yönetimlerde bulunması gereken temel özellikleri şu şekilde özetlenmektedir;

- Modern yönetimlerde bir çok alanda uzmanlaşmanın artması ve derinleşmesi gerekmektedir. Çalışanların emekleri her geçen gün daha küçük parçalara ayrılmakta, teknolojinin gelişmesi spesifik uzmanlıkları gerektirmekte, modern örgütlerin hacmi ve karmaşıklığı, yönetilebilir daha küçük parçaların, bölümlerin mevcudiyetini zorunlu kılmaktadır.

- Uzmanlaşmış çabaların koordinasyonu artık bir zorunluluk olarak gündeme gelmektedir. Eğer yönetimler verimli olmak istiyorlarsa koordinasyona en fazla önemi göstermek zorundadırlar. Nasıl bir orkestrada eğer şef yoksa, herkes uzman olduğu eseri çalar ve büyük karmaşa doğarsa, koordinasyonun olmadığı yönetimler de bu kaosun çok daha kapsamlıları ile karşı karşıya kalacaklardır.

- Modern yönetimlerde ayrıca hangi uzmanlaşma ve koordinasyon taktiğinin uygulanacağı hususunda, amacı bu çabalara bir çerçeve çizmek olan merkezi bir politika belirlenmelidir. Eğer belirlenmiş ya da anlaşılabilir bir politika yok ise, sonuçların alınmasında koordinatörlerin başarısız olması kaçınılmazdır. Çünkü gerekli standart sağlanamayacaktır.

- Modern yönetimler politika oluşturulmasını sağlayacak uygun metotlar ve süreçler geliştirilmeli ve bunlardan kendilerine yarar sağlamalıdır. Burada önemli olan metotların ve süreçlerin seçimi ve bundan yarar sağlanmasıdır. Burada liderlere büyük iş düşmektedir.

- Seçilmiş olmayan ve dolayısıyla sorumluluğu bulunmayan yönetimlerin kendilerine ait bir meşruluğu olamayacağı gerçeğinden hareketle, gücünü halktan alan, güçlü ve etkili bir yönetim sistemi, eğer politika kendi alanı ile sınırlandırılırsa, bilimsel yönetime başvurulursa, ekonomi ve verimlilik sosyal hedefler olarak belirlenirse daha da büyüyecek ve güçlenecektir.

Bu özellikler modern yönetimlerin karmaşık ve çok yönlü olduğunu da göstermektedir. Teorinin aksine uygulamada, yasama organı için gerçek politika kararların yalnızca çok küçük bir bölümünden daha fazlasını gerçekleştirmek olanaksız olmaktadır. Bürokratlara karar almada geniş seçim veya takdir hakkı tanımak zorunda kalınmaktadır. Bürokrasi, yasama organı faaliyetleri gündemini kendi çıkarlarına uygun sonuçlar vermesini güvence altına alacak biçimde ustalıkla yönlendirebilmektedir. Bundan dolayı yetkisi ve ekonomik kaynaklara müdahalesi itibarıyla sınırsız bir devlet anlayışına hiç sıcak bakılmamaktadır. Bir toplumun en geniş organizasyonu ve hiyerarşik olarak en yüksek otoritesini devlet oluşturduğu için, mutlak anlamda faaliyetlerinin sınırlandırılması ve piyasa ekonomisi içinde fiyat ve kâr karşısında görülebilecek hizmet alanlarından, denetim hakkının saklı tutularak derhal çekilmesi gerekmektedir. Bu bir zorunluluktur.

Zaten geleceğe yönelik öngörülerde bulunan yönetim bilimi teorisini Bennis'e göre bugünkü bürokrasilerin yerlerini gelecekte uyumlu yapılar diye adlandırılan yeni örgütler alacaktır. Bu örgütler uyumlu yani çevrelerindeki hızlı değişime uyum sağlayarak bu şekilde belirsizliğin, karmaşıklığın, geçiciliğin olumsuzluklarını giderebilecekler ve her ortamda ortaya çıkabilecek sorunları çözebilecek özel yapı ve süreçleri içerecekler ve görevlerini başarı ile yerine getirdikten sonra da ortadan kalkacaklardır. Bu yeni yapıda "yeni teknoloji kullanımına geçişin" yönetimde yalnızca bilgi işleme ve kitle yönetiminde verimliliği artırma olanaklarını geliştirmekle kalmayacağı da açıktır. Dahası, pek çok alanda gündeme gelecek yeni yöntemlerle, yönetim

faaliyetinin içeriği değişecek ve bunun sonucunda yönetimlerin muhataplarıyla ilişki biçimleri de farklılaşacaktır.

Her ne kadar tüm dünyada modern yönetime doğru değişim ve reform rüzgarları esse de, bazı toplumlar yeni yükselen değerlere şüphe ile bakmaya devam etmekte ve statükonun hakimiyetinden kendilerini kurtaramamaktadırlar.

Ülkemizde de 1980'li yılların başlarından günümüze değin söz konusu bu alanda değişim ve reform talebi giderek artmaktadır. Ancak ülkemizde bu konuda henüz ciddi, kararlı ve cesaretli adımlar atılmış değildir. Toplumumuzu 21. yüzyılın post-modern dünyasına taşıyacak sanayi ve bilgi toplumu projeleri, stratejileri ve hedefleri henüz oluşturulmuş ve üzerinde uzlaşma sağlanmış değildir.

Ancak dünyada yaşanan gelişmelerin ülkemizde de etkilerinin görülmesi kaçınılmaz olmaktadır. Özellikle bu süreci doğrudan ve oldukça kapsamlı etkileyen küreselleşmenin, gelişmiş ülkelerin az gelişmiş ülkeleri sömürmek için icat ettikleri yeni bir yöntem olarak algılanması, ülkemizi de doğrudan etkilemiştir. Bu süreçte Çin küreselleşmenin sağladığı açımdan yararlanarak dünya imalat sektörünün devlerinden biri haline gelirken, Hindistan bilgi teknolojisi alanında yaptığı atılımla yoksulluk kısır döngüsünü kırma şansını elde etmiştir.

Ülkemizde bu alanda etkin olunması ve fırsatların kaybedilmemesi hususunda yoğun bir kamuoyu oluşmuş durumdadır. Ancak bu hususta, hızlı değişim, farklılaşma ve küreselleşme süreci içinde, geçmişte olduğu gibi bugün de belli kültürel ortamlarda yeşermiş olan yönetim yapı ve anlayışının az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere dayatılması yapılabilecek en büyük yanlışlıklardan biri olarak görülmektedir. Burada önemli olan belli ölçütlerin, belli standartların belirlenmesi ve bu standartlara nasıl ulaşılabileceğinin ülkelerin kendilerine bırakılmasıdır.

Ülkemizde geçmişten bugüne moda akımlara karşı fazla direnç gösterilememektedir. Küresel değişimler yüzeysel aktarımlarla ülkeye taşınmaya çalışılmakta ve bu şekilde mevcut birikimler de tehlikeye atılmaktadır. Ülkemizde devlet, her alana el atmaya çalışan ancak hiç birinde tam etkili olamayan bir görünüm sergilemektedir. Ancak bu görünüm son yıllarda AB'ye girme uğraşları sonucu değişmeye başlamıştır. AB'nin iki temel özelliği, ülkemizde ulusal yönetim örgütlenmesinde belirleyici nitelik taşımaktadır. Bunlardan birincisi AB'nin uluslar üstü niteliği, ikincisi ise AB'nin kurucu

anlaşmalarına dayanarak düzenlemelerle yetkilendirdikleri alanın genişliğidir. AB ile ulusal yönetimimiz arasındaki ilişki iki şekilde gerçekleşmektedir. Önce Birlik kararlarının biçimlenmesi sonra ise bu kararların gerçekleşmesine katılma söz konusu olmaktadır. Bu boyut ulusal yönetim katında ulusal pozisyonların belirlenmesi, Birlik katında ise komite, konsey ve komisyon düzeyinde kararların bu pozisyonlara olabildiğince uygun olmasının sağlanması yönünde somutlaşmaktadır. Bu durum ise ulusal yönetim yapısının zorunlu olarak Birlik yönetim yapısına uydurulmasına yol açmaktadır.

Bu zorunluluk karşısında AB'ye katılım öncesinde ülkemizde yapılması gereken önceliklerden biri olarak, kamu yönetiminin güçlendirilmesi gösterilmektedir. Bu çerçevede hazırlanan Kamu Hizmetlerinin Modernizasyonu Programı'nın hedefi, idari kurumların güçlendirilmesi de dahil olmak üzere kamu hizmetlerinin modernizasyonunu hızlandırmak olarak belirlenmiştir.

Bu program ayrıca daha şeffaf bir ücret plânı, performansa dayalı bir teşvik sisteminin başlatılması, işe alım ve terfi sisteminin iyileştirilmesi, idari hesap verebilirlik ve kontrol mekanizmalarının güçlendirilmesi konuları dahil olmak üzere kamu hizmet yasası ve rejiminin modernleştirilmesini amaçlamaktadır. Bu süreçte Bakanlıkların merkez örgütleri, yetki genişliği ve yerinden yönetim kuruluşları tarafından yapılması gereken görevlerden arındırılacak, asıl görevleri olması gereken amaç ve politika tayini, plânlama, kaynakları düzenleme ve sağlama, denetim ve idareyi geliştirme görevlerine yönlendirileceklerdir. Bu şekilde yönetimi modernleştirmenin temel amacı olarak çatışan çıkarların daha etkin bir şekilde düzenlenmesi ve kamu harcamalarının kontrol altında tutulması gerekecektir. Bu daha çok iç tekel sayılarının azaltılması ve bürokratik performansı artırmak için sözleşmecilik gibi stratejilere başvurmak ve piyasa öncülerine öncelik vermekle olacaktır.

Bu süreçte karar verme süreçlerinde yerleşme, yönetsel hiyerarşiyi azaltma, bürokratik performansı geliştirme, bütçe sürecini daha elverişli duruma getirme, daha iyi kamu hizmetini daha az maliyetle sağlama, yani "kürek çekme değil dümen tutma felsefesini benimseme", temel stratejiler olacaktır.

Bu çalışmalar yapılırken başarısızlıkların kavranması ve yenilenme ihtiyacına en güzel örnek olarak Avrupa Birliği bürokrasisi verilmektedir. 1999 yılında Komisyonun Avrupalı vergi mükellefleri adına kaynakları yanlış yönettiklerinin ortaya çıkmasıyla, her ne kadar güven oylaması yapılsa da, bu durumu ortaya koyan raporların yayınlanmasıyla, 20 komisyon üyesi görevi

bırakmış, bu tarihten sonra da yeniden yapılanma çalışmaları başlatılmış, hesap verebilirliği artıran yeni mekanizmalar kurma girişimleri hızlandırılmıştır. Bu durum bizlere geçmişi çok köklü olmayan yeni bir oluşum için dahi olumsuzluklara ve bunlardan dolayı da yıpranmaya hiç tahammül edilmediğini göstermektedir.

Ülkemizde bu süreçte gündeme gelen yönetim uygulamaları da son yıllarda demokratikleşme hareketleri, AB ile ilişkilerin geliştirilmesi, deprem gibi doğal felaketlerden kaynaklanan büyük problemler ve ekonomik dalgalanmaların etkisi ile oldukça fazla ilgi görür hale gelmiştir. Seçmenler, sivil toplum kuruluşları ve medya, yönetim yapısının bu yönde değişimi konusunda baskı unsuru olmuşlardır.

Bu çerçevede ülkemizde görülen en somut ve başarılı uygulamaların Gündem 21’ler kapsamında gerçekleştiği söylenmektedir. Birleşmiş Milletler, Dışişleri Bakanlığı ve Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği tarafından imzalanan “Türkiye’de Yerel Gündem 21’lerin Teşviki ve Geliştirilmesi Projesi” 1997 yılında başlatılmıştır. Proje İçişleri Bakanlığının da verdiği destekle 1996’dan beri, merkezi ve yerel yönetimlerin, üniversitelerin, sivil toplum kuruluşlarının, meslek odalarının, özel sektörün ve sendikaların katılımı ile özellikle İzmir Büyükşehir Belediyesi koordinasyonunda sürdürülmektedir. Kurulan Kent Konseyi, her ay toplanarak Büyükşehir Belediyesinin yürütmekte olduğu ve hedeflediği projeleri tartışmaya açmakta, ayrıca Kent Konseyi çalışmalarını Belediye Meclisine taşımak ve konuların takipçisi olmak üzere Büyükşehir ve dokuz ilçe belediyesi meclisleri bünyesinde Yerel Gündem 21 Komisyonları oluşturmaktadır.

İzmir’in dışında Bursa Kent Konseyi 109 kent ortağı ile benzer çalışmalara başlamıştır. Antalya Kent Konseyi ise, yerel yönetimlerin halk tarafından denetlenmesi konusunda iyi bir örnek teşkil etmektedir. Özellikle arazi tahsisleri gündeme alınarak bu tahsislerin yöre ekonomisine ve sosyal yaşama katkıları tartışılmakta, protesto eylemleri düzenlenmekte ve kamu kurumları nezdinde başvurular yapılmaktadır. Kamu yönetimin yeniden yapılanması sürecinde çok önemli bir YKY uygulaması olan yerel yönetişimin ülkemizde bu denli başarılı uygulanıyor olması oldukça sevindiricidir.

Ülkemizde gerek yerel düzeyde gerekse merkezi düzeyde sunulan hizmetlerin kalitesini artırmak amacıyla, Toplam Kalite Yönetiminin uygulamaya aktarılması hususunda da yoğun çaba harcanmaktadır. Bu süreçte görülen uygulamalar, klasik yönetim modeline göre çok daha etkin rekabet

gücü sağlayabilen TKY'nin tüm öğeleri ile benimsenip uygulandığında, başarılı olunacağını ve kalıcılığın sağlanabileceğini göstermiştir.

Bu ve benzer diğer uygulamalar, ülkemizde YKY uygulamalarına kayıtsız kalınmadığını göstermektedir. Ancak bunların genelinde başarılı olduğu söylenemez. Son dönemde yasal mevzuat hakkında ilgili toplum kesimlerini bilgilendirilmesi uygulamaları gündeme gelmiştir. YKY'nin öngördüğü şeffaf yönetimin bir gereği olan bu uygulamalar OECD'nin en iyi uygulamalar standartlarına göre gerçekleşmektedir. Bazı bakanlıkların son zamanlarda yasa taslaklarını internet sayfalarından yayımlamaları, kamu oyunu bilgilendirme hususunda iyi bir örnek olarak gösterilebilir. Ayrıca, Bakanlar Kurulunun 2002 yılında aldığı ilke kararıyla “Türkiye’de Şeffaflığın Artırılması ve Kamuda Etkin Yönetimin Gerçekleştirilmesi Eylem Plânı”nı kabul etmesi, bu hususta yoğun çaba harcadığının en önemli göstergesidir.

Bu alanda son dönemde görülen ve çok sayıda kişiyi etkileyen diğer bir YKY uygulaması da, kamu yönetiminde reformun personel sistemine yansması olarak değerlendirilen, ömür boyu istihdam yerine sözleşmeli personel uygulaması olmuştur. Dünyada birçok ülke bu sisteme geçmiştir. Her ne kadar üst makama yükselme açısından çalışanların motivasyonunu bozan ve ömür boyu istihdam ilkesini ortadan kaldıran bir sistem olsa da, bu şekilde iş yapma kriterleri ön plâna çıkmakta ve böylece personel yönetiminde kalite artmaktadır.

Aslında ülkemizde YKY uygulamasına geçiş ile ilgili çabalar son kalkınma plânındaki öngörülerle başlamıştı. Ancak öngörülerin kısa sürede gerçekleştirilememesi, bu süreçte dünyadaki gelişmelerden ülkemizin kopabileceği endişelerine yol açmıştır. Ancak OECD ve IMF gibi kuruluşların bu husustaki baskıları, süreci yeniden başlatmıştır.

Son hazırlanan kalkınma plânında kamu yönetiminin iyileştirilmesi ve yeniden yapılandırılması ile ilgili mevcut durum analizinde; kamu yönetiminde insan kaynaklarını, yönetsel ilkeleri ve işleyişi de içine alan bütüncül, köklü ve kalıcı bir değişim ihtiyacının devam ettiği belirtilmektedir. Bu çerçevede, kamu kuruluşlarının amaçlarında, görevlerinde, görevlerinin bölüşümünde, teşkilat yapısında, personel sisteminde, kaynaklarında ve bunların kullanılış biçiminde, halkla ilişkiler sisteminde mevcut aksaklıkları ve eksiklikleri gidermek öncelikli gündem konusunu oluşturmuştur.

Bu durum tespitine karşılık plânın belirlediği amaçlar, ilkeler ve politikalar ise; demokratik, lâik, sosyal, hukuk devleti ilkeleri çerçevesinde

demokratik devlet yönetimini, sosyal adaleti, değişim ve gelişimi gözeten bir kamu yönetimi yapısının ve işleyişinin oluşturulması; kamu yönetimine, ihtiyaçlara göre esnek ve hızlı bir işleyiş yapısı ile kaliteli mal ve hizmet sunumu anlayışının ve buna ilişkin etkin yöntemlerin yerleştirilmesi odağında şekillenmiştir.

Bu kapsamda ve YKY'nin de öngördüğü şekliyle ve bu uygulamalara ortam hazırlamak amacıyla yapılacak kamu yönetimi reformunda ise öncelikle şu hususlara dikkat edilmesi gerekmektedir:

- Kırtasiyeciliği azaltmak: Bu çerçevede bürokrasinin azaltılması, bürokratik kuralların kaldırılması, kurumların yerleşme biçimlerinde değişiklik yapılması ve evraka dayalı işlemlerin azaltılması söz konusudur.

- İletişim ve bilgi teknolojilerinden yararlanmak: Bu yolla, mali sistemlerde, satın alma ve ödeme usullerinde, vatandaşla ilişkilerde, iç ve dış iletişim kanallarının geliştirilmesinde iyileştirmeler sağlanabilecektir.

- Bütçe açıklarını ve kamu borçlarını azaltmak: Bu amaçla vergilerde ve harcamalarda yeni arayışlarla etkinlik yakalanabilecektir.

- Küçük, etkin ve bağımsız birimler oluşturmak: Böylelikle kurumsal etkililiği artırmak ve verimliliğe ulaşmak mümkün olacaktır.

- Sübvansiyonları kaldırmak: Bu şekilde kullanıcı ücretleri gibi yollarla kamu politikalarının kendi kendini besleme kapasiteleri artırılabilir.

- Yeni yönetim tekniklerini benimsemek: Bu çerçevede stratejik plânlama ve yönetim, performans yönetimi, toplam kalite yönetimi, amaçlara göre yönetim, durumsallık yaklaşımı, matriks yapılanma, esnek yönetim, imaj ve vizyon yönetimi gibi teknikleri uygulamaya aktarmak gerekmektedir.

- Sözleşmecilik yöntemlerini kullanmak: Bu şekilde kamusal hizmetlerin doğrudan kamu birimleri yerine, sözleşme yoluyla özel kuruluşlar ya da gönüllü kuruluşlara gördürülmesi söz konusu olmaktadır. Bunun sonucunda yönetim anlayışının bir gereği olarak özel sektörle kamu kesimi ve gönüllü kuruluşlar arasında işbirliği, şirketleşmeler ve özelleştirme uygulamaları görülebilecektir.

- İnsan kaynakları yönetiminde ve ücret sisteminde değişiklik yapmak: Kamu birimlerine kendi personel politikalarını ve ücret sistemlerini belirleme konusunda daha fazla yetki verilmesi ve ömür boyu iş güvencesi hakkının sınırlandırılarak performans dayalı ücret sistemine geçilmesi, sınırlı, süreli ya da kısmi zamanlı çalışmaya dayalı sözleşmeler yoluyla istihdamın yaygınlaştırılması, kamu yönetiminde verimlilik artışına yol açabilecektir.



- Kamu hizmetinde kaliteyi geliştirmek: Ülke genelinde kamu hizmeti sunumunda kalitenin esas alınması ve bu amaçla standartların geliştirilmesi, yönetim-yönetilen bütünleşmesinin önünü açacaktır.

- Kamu yönetiminde başta örgütlenme olmak üzere temel ilkelerin yeni baştan ele almak: Bu şekilde kamu yönetiminin örgütlenme ve görev alanlarının yatay anlamda gözden geçirilerek tekrarların ortadan kaldırılması, sahipsiz görevler için yeni ve ilgili birimlerin görevlendirilmesi, birçok alanda tasarrufa gidilmesine ve etkinlik sağlanmasına yol açacaktır.

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

Klasik kamu yönetimi anlayışının bir uzantısı olan katı hiyerarşik ve merkezîyetçi bürokratik yapı yerini daha esnek, ademi merkezîyetçi ve profesyonel yöneticilik anlayışına dayalı yeni kamu yönetimi anlayışına bırakmalıdır. Uygulamada ise tüm bakanlıklar görev ve fonksiyonları itibarıyla dikkatle değerlendirilmeli, gereksiz bakanlıklar kaldırılmalı ve kamu yönetimi bir an önce küçültülmeli ve etkinleştirilmelidir. Bu doğrultuda daha önce gerekli olan ancak görevini tamamlamış kuruluşlar için de aynı yöntem uygulanmalıdır. Kamu kurum ve kuruluşlar arasında benzer veya aynı fonksiyonları gören kamu kuruluşları da bu uygulamaya tabi olmalıdır.

Özel sektörün daha başarılı olduğu alanlarda kamu kuruluşlarının faaliyetleri mutlaka daraltılmalıdır. Yurtdışı temsilcilikler, bürolar, kuruluşlar dikkatle gözden geçirilerek, kapatma, küçültme, personel sayılarını azaltma yöntemlerine başvurulmalı, bu alanda devletin hantallığı en aza indirilmelidir. Kamu yönetiminde mümkün olduğunca müşavirlik gibi hizmetsiz memuriyet kadrolarına da son verilmelidir.

Tüm bunlar klasik kamu yönetimi anlayışından yeni kamu yönetimi anlayışına geçişin uygulamaya aktarılmasının sadece belli başlı örnekleridir. Burada önemli olan anlayışın toplumun her kesimince benimsenmesi ve uygulamaya aktarılması hususunda ortak düşünülmesi ve kararlı olunmasıdır. Bu sağlandığında mevcut kamu yönetiminin aksayan yönleri çok daha başarılı bir şekilde belirlenecek ve buna göre yeni kamu yönetimi anlayışının gerekleri çerçevesinde yaşanan sorunlara çok daha iyi çözümler bulunabilecektir.

## KAYNAKÇA

- AL, Hazma (2002), *Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi*, Doktora Tezi, Sakarya; Sakarya Üniversitesi.
- CHRISTENSEN, Tom And Per LEGREID (2002a), “A Transformative Perspective on Administrative Reforms”, Tom Christensen and Per Legreid (Ed.), **New Public Management**, England: Ashgate. 13-39.
- CHRISTENSEN, Tom And Per LEGREID (2002b), “New Public Management-Undermining Political Control”, Tom Christensen and Per Legreid (Ed.), **New Public Management**, England: Ashgate. 93-120.
- CHRISTENSEN, Tom And Per LEGREID (2002c), “Transforming Governance in the New Millennium”, Tom Christensen and Per Legreid (Ed.), **New Public Management**, England: Ashgate. 301-311.
- ÇULPAN, Refik (1976), “Çevresel Etkenler ve Örgütsel Değişim”, **Amme İdaresi Dergisi**, 9, 4:113-126.
- DUNSIRE, Andrew (1995), “Administrative Theory in the 1980’s: A Viewpoint”, **Public Administration**, 73: 25-35.
- DUNSIRE, Andrew (1999), “Then And Now Public Administration, 1953-1999”, **Political Studies**, 47, 2:360-379.
- EREN, Veysel (2001), **YKY Anlayışı (Büyükşehir ve İl Belediyeleri Üzerinde Bir Araştırma)**, Sakarya: Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- ERYILMAZ, Bilal (2000), **Kamu Yönetimi**, İstanbul.
- FREDERICKSON, H. George (1977), **New Public Administration**, USA: Alabama Un. Press USA.
- FREDERICKSON, H. George (1992), “Toward a New Public Administration”, Robert B. DENHARDT (Ed.), **Public Administration in Action Readings-Profiles-Cases**, USA: Brooks Pub. 368-381.
- FREDERICKSON, H. George (1995), “Comparing the Reinventing Government Movement With The NPM”, **Public Administration Review**, 56, 3.

- FREDERICKSON, H. George- Kevin B. SMITHL (2003), **The Public Administration Theory Primer**, USA: Westview.
- GALNOOR, Itzhak-David H. ROSENBLOOM-Allan YARONİ (1998), “Creating NPM Reforms: Lessons from Israel”, **Administration & Society**, 30, 4:393-419.
- GÜLER, B. Ayman (1994), “Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi” **AİD**, 37, 4:3-19.
- HOOD, Christopher (1991), “A Public Management For All Seasons?”, **Public Administration Review**, 69:3-19.
- HUGHES, Owen (1998), **Public Management&Administration**, USA:ST.Martin’s Press.
- IVES, Denis (1994), “Next Steps in Public Management”, **Australian Journal of Public Administration**, 53, 3:335-341.
- KABOOLIAN, Linda (1998), “The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management-Administration Debate”, **Public Administration Review**, 58,3:189-194.
- KETTL, F. Donald (2000a), “Public Administration at the millennium: The State of the field”, **Journal of Public Administration Research&Theory**,10,1;7-35
- LANE, Jan-Erik (2000), **New Public Management**, Routledge, London, England.
- MARTIN, Denis Saint (1988), “The New Managerialism and the Policy Influence of Consultants in Government: Governance”, **An International Journal of Policy And Administration**, 2, 3:315-335.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur (1997), “The New Public Management”, **AÜSBF Dergisi**, 52: 517-566.
- ÖZTÜRK, N: Kemal ve Bayram COŞKUN (2000), “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Kamu Hizmetlerinde Kalite: Etiksel Bir Bakış”, **Türk İdare Dergisi**, 72, 426.
- WALDO, Dwight (1984), **The Administrative State**, USA:Holmes & Meier Pub.
- PETERS, B. Guy And John PIERRE (1998), “Governance without government? Rethinking Public Administration”, **Journal of PA Research&Theory**, 8, 2:223-244.

- RESCHENTHALER, G. B. (1996), “The information revolution and the New Public Management”, **Journal of PA Research&Theory**, 16, 1:125-144.
- TERRY , D. Larry (1998), “Administrative Leadersihp, Neomanegerialism And The Public Management Movement”, **Public Administration Review**, 58, 3:194-201.
- ÜSTÜNER, Yılmaz (2000), “Kamu Yönetimi Kuramı ve Kamu İşletmeciliği Okulu”, **Amme İdaresi Dergisi**, 33, 3:16-31.
- WEIKART, A. Lynne (2001), “The Giuliani Administration and the New Public Management in New York City”, **Urban Affairs Review**, 36, 3:359-382.
- YILMAZ, Osman (2001), **Kamu Yönetimi Reformu**, Ankara:DPT Yay.