

TÜRKİYE'DE YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞININ YANSIMALARI: HÜKÜMET PROGRAMLARI ÜZERİNDEN NİTEL BİR İNCELEME

REFLECTIONS OF THE NEW PUBLIC MANAGEMENT APPROACH IN TURKEY: A QUALITATIVE STUDY THROUGH THE GOVERNMENT PROGRAMS

Yrd. Doç. Dr. Mustafa LAMBA¹

ÖZET

Bu çalışmanın amacı, 1980'li yıllardan itibaren dünyada uygulama alanı hızla genişleyen Yeni Kamu Yönetimi (YKY) anlayışının Türkiye'deki yansımalarının, hükümet programları üzerinden incelenmesidir. Çalışma kapsamında yer alan 43. Hükümet Programı'ndan (1979-1980) itibaren hazırlanan tüm hükümet programlarında, KYK anlayışının temel ilke ve unsurlarına hangi sıklıkta ve nasıl yer verildiği, MAXQDA11 nitel analiz programı yardımı ile tespit edilmeye çalışılmıştır. Elde edilen bulgular, hükümet programlarında en sık kullanılan kavramların, etkinlik/etkililik, regülasyon/düzenleme, rekabet, verimlilik, kalite, özel sektör/kesim, özelleştirme, serbestleştirme, katılımcı demokrasi/katılımcı yönetim/yönetişim ve şeffaflık gibi daha çok ekonomik alana yönelik kavramlar olduğunu göstermiştir. Hizmet sunumu ve yönetsel alanı ilgilendiren; vatandaş odaklılık, sonuç odaklılık, uzmanlaşma ve esnek istihdam gibi kavramlar ise 60. Hükümet Programı'ndan itibaren daha sık kullanılmıştır. Kavramların kullanılma sıklığı toplamalarında ise ilk programdan günümüze kadar genellikle artan bir eğilim olduğu gözlenmiştir. Sonuç olarak, KYK anlayışının temel ilke ve unsurlarına, yasal düzenlemeler ve uygulamaya yönelik çalışmaların yanında, hükümet programlarında da önemli ölçüde yer verildiği söylenebilir.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetimi, Yeni Kamu Yönetimi, Hükümet Programı, Etkinlik, MAXQDA.

Jel Kodları: H83, J18.

ABSTRACT

The aim of this study is to review the reflections of New Public Management (NPM) approach in Turkey, of which application field has expanded all over the world since the 1980'ies, by examining government programs. It is aimed to determine how often and how the basic principles and elements of the NPM approach are included in the government programs prepared after the 43rd Government Program (1979-1980), by means of Qualitative Analysis Program MAXQDA11. Findings obtained indicate that the most frequently-used notions are the concepts toward the field of economics such as efficiency/effectiveness, regulation/arrangement, competition, productivity, quality, private sector, privatization, deregulation, participative democracy/participative management/governance and transparency. Service-provision and management-related notions, such as citizen-oriented and result-oriented service, specialization and flexible employment are used more often after the 60th Government Program. It is observed that there has been usually an increasing inclination of the frequency and total number of these notions starting from the first program until the last one today. As a result, it might be claimed that the basic principles and elements of the NPM approach have been also included in a considerable extent in the government programs in addition to legislative regulations and application-oriented studies.

Key Words: Public Administration, New Public Management, Government Program, Effectiveness, MAXQDA.

Jel Codes: H83, J18

¹ Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü, mlamba@mehmetakif.edu.tr

1. GİRİŞ

Devletin yürütmeye ilişkin kolunun yapı ve faaliyetlerinden oluşan kamu yönetimi, refah devleti döneminde aşırı derecede büyüyerek, kırtasiyecilik, verimsizlik, hantallık, merkeziyetçilik, katı hiyerarşi yönündeki eleştiriler, artan kamu harcamaları ve güven krizleri ile karşı karşıya kalmıştır (Eryılmaz, 2011: 38-39). Krizlerin aşılması için önerilen politikalar, 1980’li yıllarda kamu sektöründe ideolojik ve ekonomik alanda derin dönüşümlere yol açmıştır. Batılı ülkelerde hükümet ve akademik çevrelerin ilgisini çeken bu dönüşümler ise bir dizi faktörle ilişkilendirilmiştir. Bu faktörler arasında; küreselleşme, teknolojik gelişmeler, sosyal ve ekonomik yaşamda devletin rolünün sorgulanması ve savaş sonrası Keynezyen ekonomik model ve refah devleti üzerindeki uzlaşımın çökmesi, refah devletinin mali krizi ve sosyal hizmet talebinin artması, kamu hizmetlerinin sunumunda büyük yapıli bürokratik ve yönetsel yapılar karşısında, etkinlik, verimlilik ve ekonomikliğin teşvik edilmesi için daha uygun teknikler ve kurumsal yapıların aranması yer almaktadır (Ömürgönülşen, 1997: 517).

Yeni sağ ideolojisinin şekillendirdiği, kamunun hizmet sunma yöntemlerinden özelleştirmelere kadar pek çok alanda değişimi öngören ve devletin rolünün sorgulanmasına yol açan gelişmeler, refah devleti döneminde kapsamı ve maliyeti artan kamusal hizmetler, uluslararası ticaretin gelişmesi, ekonomik krizler, bütçe açıkları, özel sektör yöntem ve tekniklerindeki gelişmeler ile nüfus yapısının değişmesinden kaynaklanan sorunlar, insan hakları, demokrasi ve eğitim seviyesinin yükselmesi ile birlikte hakkını arayan bireylerin beklentilerindeki değişimlere kamu yönetimlerinin cevap veremez hale gelmesi ve bu durumun kamu kurumlarına olan güveni azaltması gibi gelişmelerin bu yeni anlayışın ortaya çıkmasında etkili olduğu düşünülmektedir (Bilgiç, 2003: 28-32; Kurt ve Uğurlu, 2007: 83-84; Haktankaçmaz, 2009: 32-51).

Yeni Kamu Yönetimi (YKY)1970’lerden itibaren ortaya çıkan krizlerin çözümünde geleneksel yönetim modelinin yetersizliklerine karşı bir çözüm yolu olarak önerilmiştir (Bilgiç, 2003: 25). Gelir düzeyi ve gelir dağılımındaki bozulmalara dayalı ekonomik faktörler ile sosyo-teknik sistemlerdeki değişimlerin kamu ve özel sektör arasındaki sınırları azaltması, politika yapma sürecinde profesyonel parti stratejistlerinin bürokratlardan daha etkili hale gelmesi ve gücün politika yapıcılara kayması (Hood, 1991: 7-8) şeklinde sıralanan unsurların YKY’nin gelişimini hızlandırdığı ifade edilmektedir. YKY anlayışı, kamu tercihi teorisi, işlem maliyetleri teorisi ve asil vekil teorisini içine alan yeni kurumsal iktisat yaklaşımı ile işletmecî yaklaşım olarak bilinen “managerialism” akımının birlikteliğine dayanmaktadır (Hood, 1991: 5-6).

Bu kapsamda çok sayıda ülkede yönetsel sistemler (bürokratik sistemler) yeniden yapılandırılarak kapsamlı değişikliklere gidilmiştir (Hughes, 2014: 32). Kamu yönetiminde genel ve tartışılmaz olduğu düşünülen teoriler, kavramlar ve tekniklerden uzaklaşarak yenileri ithal edilmeye başlanmıştır (Ateş, 2011: 183). Böylece devletin rolü ile hükümet, bürokrasi, piyasalar ve vatandaşlar arasındaki ilişkiler yeniden tanımlanarak şekillendirilmeye çalışılmıştır (Eryılmaz, 2011: 39). Kamu yönetiminde köklü bir anlayış değişikliğine neden olan YKY’nin temel bileşenleri (Hood, 1991: 4-5); kamu sektöründe profesyonel yönetime geçilmesi; önceliğin yönetimden siyasete kayması; açıkça belirlenmiş performans standartları ve ölçütlerinin geliştirilmesi; süreç odaklı bir yapıdan çıktı kontrollerinin daha fazla önem kazandığı sonuç odaklı yapıya geçilmesi; yönetilebilir birimler oluşturmak suretiyle büyük yapıli örgütlerin daha fonksiyonel optimal birimlere dönüştürülmesi ve dikey örgüt modelinden yatay örgüt modeline geçilmesi; kamu sektöründe rekabetin geliştirilmesi ve kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi; başarılı özel sektör yönetim tekniklerinin kamuda da uygulanabilmesi için daha esnek bir yapı

oluşturulması; daha az kaynak kullanarak daha fazla çıktı üretebilmek için kaynak kullanımında disiplin ve tasarrufa yönelme şeklinde sıralanmaktadır (Hood, 1991: 5; Güzelsarı, 2004: 4-7; Pollit, 2007: 110; Pollitt and Bouckaert, 2011: 10; Ferlie vd., 1996:12; Al, 2002: 131-152; Fábíán, 2010: 39-42).

Devlete, rekabetçi, sahibinin vatandaşlar olduğu, sonuçlara önem veren, müşteri odaklı, uzak görüşlü, adem-i merkeziyetçi, piyasa odaklı, katalizör ve girişimci (Osborne & Gaebler, 1993) gibi işletmecî anlayışı ön plana çıkaran roller yüklenmiştir. 1990’lı yıllarda ise değişim çabaları yaygınlaşarak küresel bir hareket olarak değerlendirilebilecek düzeye ulaşmıştır (Kettle, 2005: 1-3).

Başta Batılı ülkeler ve ABD olmak üzere dünyanın pek çok ülkesinde uygulama alanı genişleyen Yeni Kamu Yönetimi anlayışının, Türkiye’de de kamu yönetimi anlayışı ve yapısı üzerinde belirgin etkileri olmuştur. 1980’li yıllarda serbest piyasa ekonomisine geçişin ardından günümüze kadar olan süreçte bu etkileri gözlemlemek mümkündür. Bu çalışmada da Yeni Kamu Yönetimi anlayışının temel ilkelerinin, hükümet programları üzerinden nitel veri analizi ile incelenmesi amaçlanmıştır.

2. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI

19. yüzyılın sonlarında başlayan ve 20. yüzyılın büyük kısmına hakim olan geleneksel kamu yönetiminin, kurucu unsurları olarak kabul edilen bazı temel hakikatleri vardır. Bunlar; bürokrasinin ilkelerine göre oluşturulan örgüt yapısı; bilinen tek en iyi yol olması; bürokratik hizmet sunumu ilkesi; yönetim/siyaset ayrımına dair genel inanç; kamusal çıkarın öncelikli olması; özerk, ömür boyu iş garantisi olan profesyonel bürokrasi ihtiyacı ve idare anlayışıdır. Klasik kamu yönetimi anlayışının sayılan bu temel unsurlarına karşı 1980’lerden itibaren bir dizi kamu reformu ile meydan okunmaya başlandı (Hughes, 2014: 29-31. YKY’nin hedefinde, sorunların kaynağı olarak görülen, geleneksel kamu yönetiminin yönetim biçimi olan bürokrasi ve onun ayırt edici özellikleri vardır (Pollitt and Bouckaert, 2011: 23; Al, 2008: 15; Hughes, 2014: 39; Eryılmaz, 2011: 47). Çünkü bürokrasinin, verimsizliğe, kırtasiyeciliğe ve merkeziyetçiliğe neden olduğu, yöneticilerin risk almasını önleyerek, kaynakların etkin ve verimli kullanılmasını engellediği iddia edilmekte ve antidemokratik bir yapı olmakla eleştirilmektedir (Hughes, 2014: 123-124; Eryılmaz, 2011: 48). Bundan dolayı, özel sektörde başarılı olmuş teknik ve uygulamaların kamu sektörüne uyarlanması ve dolayısıyla kamunun özel sektör anlayışı çerçevesinde yönetilmesi düşüncesi ağırlık kazanmaya başladı. Çünkü, özel sektör yönetim ve uygulamalarının kamu sektörüne göre daha üstün olduğu ve ekonomik ve sosyal problemleri çözmenin en iyi yolu olduğu iddia edilmekteydi (Wilson and Doig, 1996: 53).

Geleneksel kamu yönetimi örgütlenmesinin özünü oluşturan bürokrasi karşısında YKY anlayışı bazı öneriler getirmiştir. Bu önerilerin başında; bürokrasinin geleneksel bütçe süreçleri ile ağır kamu hukuku kurallarına dayanan yapısının ortaya çıkardığı sorunların aşılabilmesi için yeni araçların geliştirilmesine ihtiyaç duyulduğu ve bu ihtiyacın da sözleşmecilik yolu ile giderilebileceği düşüncesi gelmektedir. Böylece, kamusal hizmetlerin özel sektör tarafından sunulmasının önündeki engeller kaldırılacak ve kamu ile özel sektör arasındaki sınırlar aşılanacaktır (Lane, 2000: 305).

Yeni yönetim anlayışında, emirlerin ve hizmetlerin takibi, denetleme, yürütme gibi farklı anlamlara karşılık gelen “idare” (administration) kavramının yerini, hizmet etme, sonuçları kontrol etme ve sonuçlara ulaşmada kişisel sorumluluk alma gibi anlamları olan “yönetim” kavramı almıştır (Hughes, 2014: 26-27). Bu dönüşüm kamu yönetiminden kamu işletmeciliğine doğru bir yönelişi ifade etmektedir. Dönüşüm sonrası kamu yönetimi

yapısının, esnek, adem-i merkeziyetçi, yumuşak hiyerarşi, dar-merkez geniş çevre, minimal devlet, piyasa yönelimli ve küçük ölçekli yapılara dönüştürülmesi için reform çalışmaları başlatılmıştır. Reform çalışmalarının da özünü oluşturan YKY'nin temel ilkeleri ise etkinlik, verimlilik, ekonomiklik, şeffaflık, performans yönetimi, hesap verebilirlik, vatandaş odaklılık, girişimci yapı, hizmetlerde kalite, yetki paylaşımı, çıktı ve sonuç odaklılık, risk almaya isteklilik, rekabet, katılım, kaynak kullanımında disiplin, politika oluşturma ve hizmet sunumunun birbirinden ayrılmasıdır (Eryılmaz, 2011: 52; Kalimullah vd., 2012: 3-8).

Dünyada birçok ülkede farklı düzeylerde hayata geçirilen YKY anlayışının en güçlü uygulandığı ülkeler arasında İngiltere, ABD, Yeni Zelanda, Kanada ve Avustralya gelmektedir. YKY'nin yerleştirilmesinde ülkelerin siyasi ve sosyo-ekonomik özelliklerinden kaynaklanan farklılıklar görülse de idare kavramının değişimine yol açan uygulamaların birbirine benzediği görülmektedir. Öncelikle ekonomik alanda, deregülasyon, özelleştirme ve piyasaları düzenlemeye (regülasyon) yönelik politikalar hayata geçirilmekte daha sonra yönetsel alanda değişimi sağlayacak reform çalışmaları başlatılmaktadır. Bu kapsamda, özelleştirme; kamu sektöründe istihdamın azaltılması için yeni bir personel politikası geliştirilmesi; idari birimlerin daha basit ve şeffaf hale getirilerek karar verme ve sorumluluğun desantralizasyon anlayışı doğrultusunda aynı birimlere verilmesi; kamu sektöründe piyasadaki rekabete benzer koşullar oluşturulması (İngiltere'de idarenin neredeyse tüm alanlarında piyasa benzeri yapılar oluşturuldu); rekabet anlayışının bir gereği olarak kamu hizmetlerinde ve ürünlerinde kalitenin artırılması; yalın yönetime geçilmesi (devletin stratejik görevleri üstlenmesi, verimsizliğe neden olan hizmetlerin sözleşme ile özel sektöre devredilmesi); müşteri odaklı/vatandaş merkezli kamu yönetimi anlayışının benimsenmesi (örneğin İngiltere'deki Vatandaş Şartı (The Citizen Charter)) ve yönetim ve siyasetin ayrılması (YKY'nin hedefi yürütmenin müdahalesi olmadan fakat yürütme ile işbirliği içinde siyaset yapılmasıdır) yönünde adımlar atılmıştır (Fábrián, 2010: 37-42; Parlak ve Sobacı, 2012: 227).

Türkiye'de YKY anlayışı doğrultusunda ilk adımlar, 1980 sonrası kamusal alanın daraltılmasına yönelik özelleştirme ve ekonomik liberalizasyon politikalarının uygulamaya konulması ile atılmıştır². Birinci dalga reform süreci olarak kabul edilen bu dönemde devlet tekelleri kaldırılarak üst kurullar oluşturulmaya başlanmış ve piyasaların serbestleştirilmesine (deregülasyon) önem verilmiştir (Eryılmaz, 2013: 164). 1990'lı yıllarda siyasi istikrarsızlıklar ve ekonomik krizler reform çabalarının hızının kesilmesinde etkili olmuştur. 2000'li yıllarda ise Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile başlayan ve yönetsel alanı derinden etkileyen ikinci dalga reform sürecine girilmiştir (Güler, 2005b: 161). Gerek yasal alanda gerekse uygulama düzeyinde, mali yönetimden, bakanlık yapılarına, yerel yönetimlerden denetim sistemine kadar hemen her alanda kamu işletmeciliği anlayışının izlerine rastlamak mümkündür³.

Hükümet programları, siyasi, yönetsel, sosyal, ekonomik ve kültürel alanlarda hükümetlerin izleyecekleri yol haritasını özetleyen belgelerdir. Dolayısıyla bu programlarda, kamu yönetimi alanında hükümetlerin nasıl bir dönüşüm hedeflediğine yönelik ipuçlarını bulmak mümkündür. Günümüzde yapılan çok sayıda akademik çalışmada YKY anlayışı kapsamında gerçekleştirilen somut gelişmeler hakkında tespitlere

² 1980'li yıllarda sonra kalkınma söyleminin yerini demokratikleşme almıştır. Demokratikleşmenin ise küreselleşme, özelleştirme ve yerelleşme süreçleri ile gerçekleştirilmesi hedeflenmiştir. Bu dönemde devletin nasıl değiştiği ve yeni sağ politikaların değişimi nasıl yönlendirdiği konularında ayrıntılı bilgi için bkz. (Güler, 2005a)

³ Bu konudaki dönüşümler hakkında ayrıntılı bilgi için bkz. (Lamba v.d., 2014: 53-78; Lamba, 2014: 135-152). Ayrıca Neoliberal politikaların devletin yeniden yapılandırılmasındaki etkilerini görebilmek için bkz. (Ataay, 2007).

yer verilmektedir. Ancak bu gelişmelerin arka planında yer alan hükümet programlarında YKY’ye yönelik analizlerin yeterince yapılmamış olması, çalışmanın çıkış noktasını oluşturmaktadır. Bu kapsamda 1980 sonrası kurulan hükümetlerin programları YKY’nin temel ilkeleri ve özellikleri bakımından nitel analiz yöntemi incelenmiştir. Çalışma kapsamında toplam 20 hükümet programı incelenmiştir. Analizler MAXQDA11 nitel analiz programının deneme sürümü ile gerçekleştirilmiştir. Diğer nitel veri analizi programları ile kıyaslandığında, daha, pratik, sade ve kullanışlı olması, ayrıntılı içerik taramasına imkan vermesi ve kavramlar arası ilişkiyi görsel olarak daha zengin sunmasından dolayı bu program tercih edilmiştir⁴.

3. HÜKÜMET PROGRAMLARININ YENİ KAMU YÖNETİMİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Hükümet programları, yeni kurulan bir hükümetin ülkenin genel siyasetinin yürütülmesi ve gerçekleştirilecek faaliyetler hakkında kısa bilgilerin yer aldığı metinlerdir. Çalışmada, 1982 Anayasası’nın 110. maddesinde, “Bakanlar Kurulunun programı...” olarak ifade edilen hükümet programları, YKY anlayışının temel ilke ve unsurları açısından incelenmiştir. Bu kapsamda, 1979-1980 dönemi de dahil toplam 20 hükümet programı, MAXQDA11 nitel analiz programı kullanılarak, etkinlik/etkililik, regülasyon/düzenleme, rekabet, verimlilik, kalite, özel sektör/kesim, özelleştirme, serbestleştirme, katılımcı demokrasi/katılım/yönetişim, şeffaflık, girişimcilik, hesap verebilirlik, yerelleştirme, vatandaş odaklılık, esnek istihdam, performans, yetki/kaynak paylaşımı, profesyonel yönetim, sonuç odaklılık, uzmanlaşma kavramları ile bu kavramların birlikte geçtiği ifadeler bakımından içerik analizine tabi tutulmuştur.

Tablo 1’de görüldüğü üzere 1980’lerden günümüze kadar YKY anlayışını yansıtan temel kavramların kullanılma sıklığında geçmişten günümüze bir artış eğilimi vardır. Hükümet programlarında en sık kullanılan kavramlar ise, etkinlik/etkililik, regülasyon/düzenleme, rekabet, verimlilik, kalite, özel sektör/kesim, özelleştirme, serbestleştirme, katılımcı demokrasi/katılımcı yönetim/yönetişim ve şeffaflıktır. Kullanılma sıklığı fazla olan kavramların daha çok piyasa ve ekonomik alanla ilgili olduğu, yönetsel alanı ilgilendiren kavramların ise daha az kullanıldığı gözlenmiştir. 52. ve 56. hükümetlerin kısa vadeli ve seçim hükümeti özelliği taşıması nedeni ile programlarının oldukça kısa olduğu bundan dolayı da kavramların kullanılma sıklığının düşük kaldığı görülmüştür. 2000’li yıllarda 58. Hükümet ile birlikte hemen her alanda önemli reform çalışmaları gündeme gelmiştir. Bu çalışmaların etkisini, kavramların kullanılma sıklığında gözlenen belirgin artıştan izlemek mümkündür. 50. ve 51. hükümet programlarında (1993-1995) özelleştirme tartışmalarının dünyadaki gelişmelere paralel olarak ülkemizde de yoğunlaştığını Tablo 1’de görmek mümkündür. Daha önceki programlarda pek yer verilmeyen, vatandaş odaklılık, sonuç odaklılık, uzmanlaşma ve esnek istihdam gibi YKY anlayışının yönetsel alana yönelik kavramları ise 60. Hükümet programından itibaren kullanılmaya başlanmıştır. Ayrıca bu dönemde, şeffaflık, girişimcilik ve hesap verebilirlik gibi kavramlara yapılan vurguda da önemli bir artış yaşanmıştır.

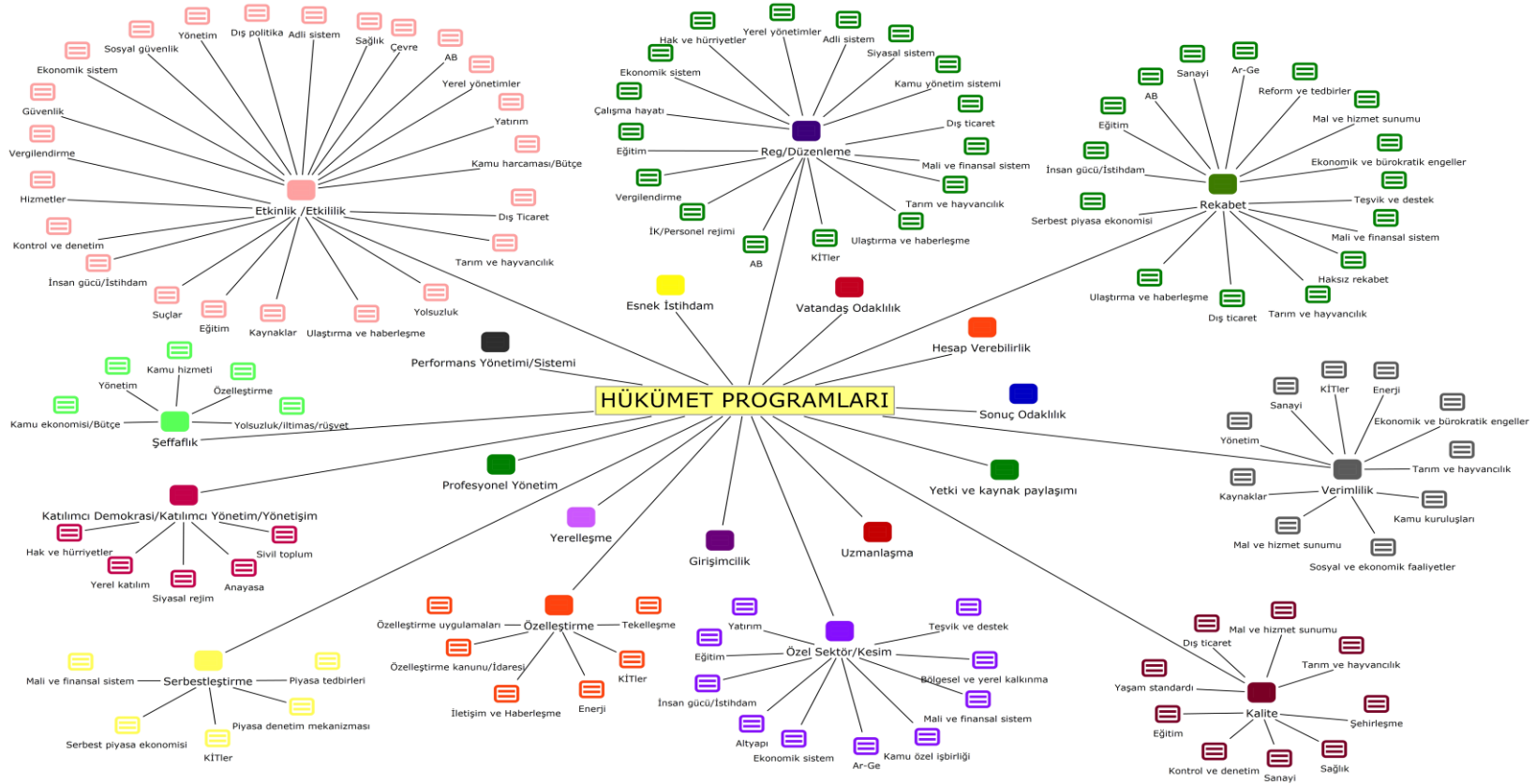
⁴ Ayrıntılı bilgi için bkz. (Pettigrew, 2014; Schönfelder, 2011)

Tablo 1: YKY Temel Kavramlarının Hükümet Programlarına Göre Dağılımı

	Etkinlik /Etkililik	Regülasyon/ Düzenleme	Rekabet	Verimlilik	Kalite	Özel Sektör/ Kesim	Özelleştirme	Serbestleştirme	Katılımcı Demokrasi/Katılımcı Yönetim/Yönetişim	Şeffaflık	Girişimcilik	Hesap Verebilirlik	Yerleşme	Vatandaş Odaklılık	Esnek İstihdam	Performans Yönetimi/ Sistemi	Yetki ve kaynak paylaşımı	Profesyonel Yönetim	Sonuç Odaklılık	Uzmanlaşma	TOPLAM
43- DEMİREL	1	4		5	1	1															12
44- ULUSU	16	19	2	12		1		3													53
45- ÖZAL	7	6	9	22	13	1		3													61
46- ÖZAL	13	1	11	19	13	3	2	8		1											71
47- AKBULUT		12	10	2	13		1			1					1		1				41
48 - YILMAZ	13	11	7	14	7	4	2	2	1												61
49- DEMİREL	21	21	14	20	2	6	6	4	4	3	1							2			104
50- ÇİLLER	24	21	6	12	3	10	15	6	7	2	3										109
51 - ÇİLLER	17	18	13	8	3	8	27	8	1	1	1	1	1								107
52- ÇİLLER	5	5	3	4		2	3		3	1	3										29
53- YILMAZ	19	27	15	15	6	12	14	5	5	7			2								127
54- ERBAKAN	21	19	10	8	3	8	12	3	1	6	1										92
55- YILMAZ	29	35	16	10	9	8	8	1	5	3	4	1					1				130
56- ECEVİT	5	3		5																	13
57- ECEVİT	25	16	8	10	3	2	7	4	4	4	1						1				85
58 - GÜL	28	18	16	15	7	11	8	15	16	11		1	1		1	2	1				151
59- ERDOĞAN	46	18	19	11	12	3	9	15	12	8		1	1		1	1					157
60- ERDOĞAN	21	11	19	6	11	8	4	8	7	8	3	1	1		1						109
61- ERDOĞAN	41	24	32	6	27	19	2	5	10	11	5	3	2	2	2				1		192
62- DAVUTOĞLU	79	40	49	17	33	35	2	11	23	18	21	7	3	6	3	1		1	1	1	351
TOPLAM	431	329	259	221	166	142	122	101	99	85	43	15	11	8	8	4	5	3	2	1	

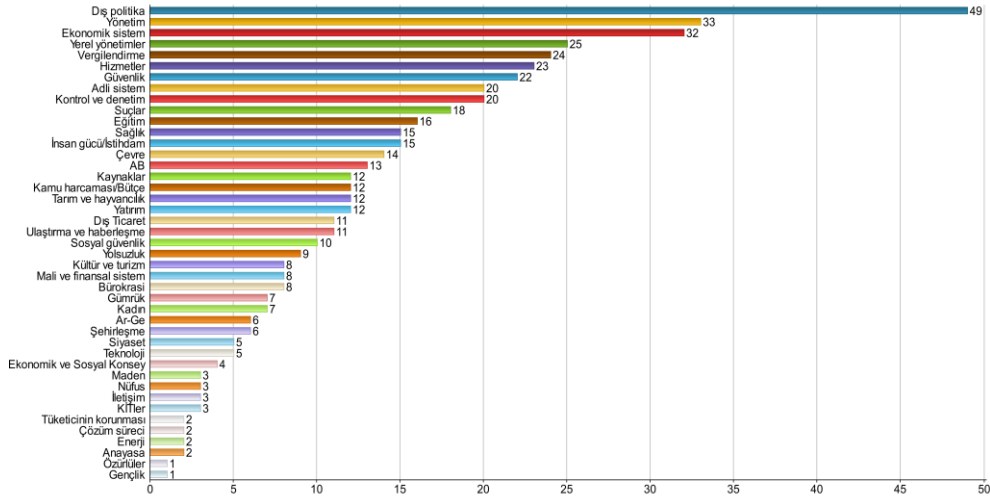
Aşağıdaki Şekil 1’de, hükümet programlarında en sık kullanılan kavramların metin içinde daha çok hangi konular ve alanlarla ilişkilendirildiği görülmektedir.

Şekil 1: Hükümet Programlarında En Sık Kullanılan Kavramların İlişkilendirildiği Konular ve Alanlar



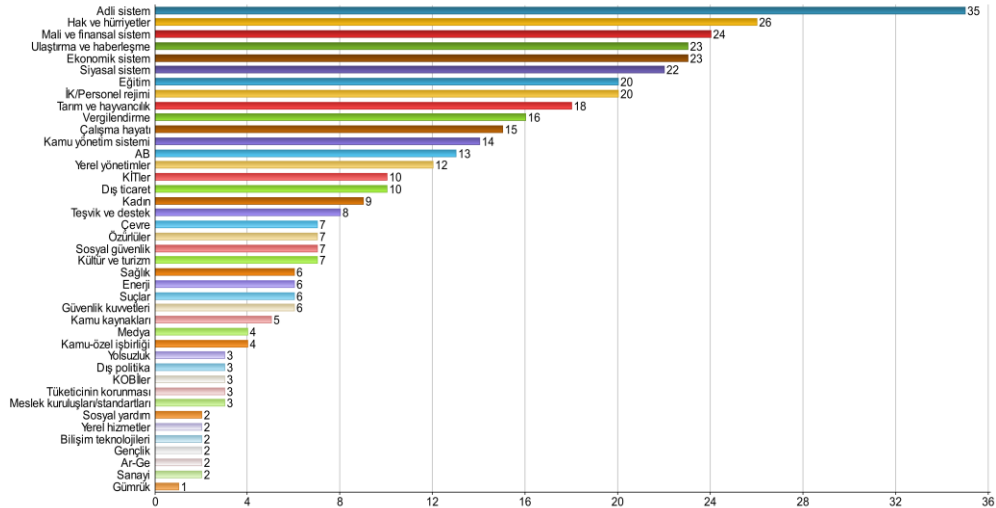
İlişkili olduğu konular ve alanlar bakımından incelendiğinde, etkinlik/etkililiğin en geniş kavram setine sahip olduğu ve hemen her alanda kullanıldığı gözlenmiştir. Özellikle, dış politika, yönetim, ekonomik sistem, yerel yönetimler, vergilendirme, hizmetler, güvenlik, adli sistem, kontrol ve denetim, suçlar, eğitim, sağlık, insan gücü/istihdam, çevre, AB, kaynaklar, kamu harcaması/Bütçe, tarım ve hayvancılık, yatırım, dış ticaret ve haberleşme, ulaştırma ve haberleşme, sosyal güvenlik, yolsuzluk, kültür ve turizm, mali ve finansal sistem, bürokrasi, gümrük, kadın, Ar-Ge, şehirleşme, siyaset, teknoloji, ekonomik ve sosyal konsey, maden, nüfus, iletişim, KİTler, tüketicinin korunması, çözüm süreci, enerji, anayasa, özütler, gençlik

Grafik 1: Etkinlik/Etkililik ile İlişkili Konular ve Alanlar



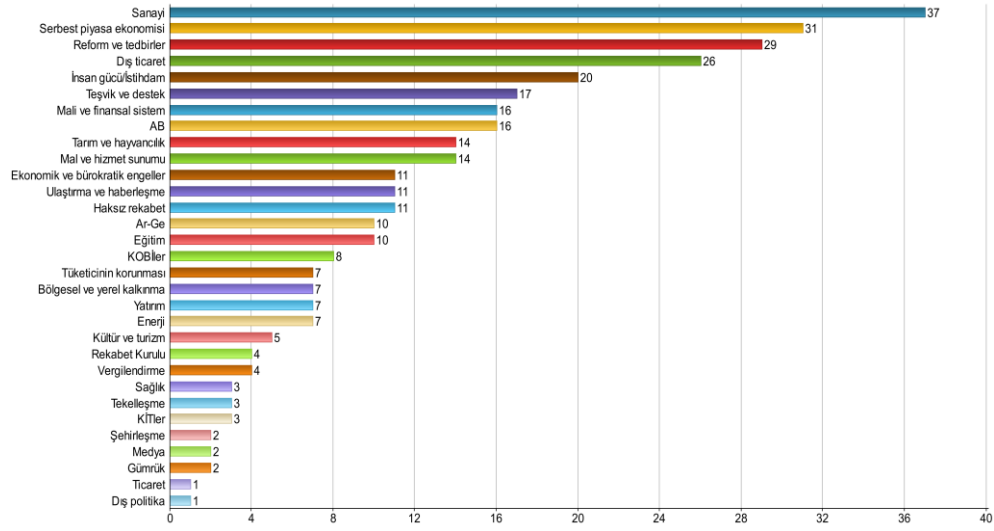
Regülasyon/düzenleme kavramı, adli sistem, hak ve hürriyetler, mali ve finansal sistem, ulaştırma ve haberleşme, ekonomik sistem, siyasal sistem, eğitim, personel rejimi ve tarım ve hayvancılık alanları ile daha sık kullanılmıştır. Ancak düzenleme kavramının YKY'nin temel unsurlarından olan regüle etme anlamından çok yeniden yapılandırma, reforme etme ve iyileştirme gibi anlamlarda kullanıldığı görülmüştür.

Grafik 2: Regülasyon/Düzenleme ile İlişkili Konular ve Alanlar



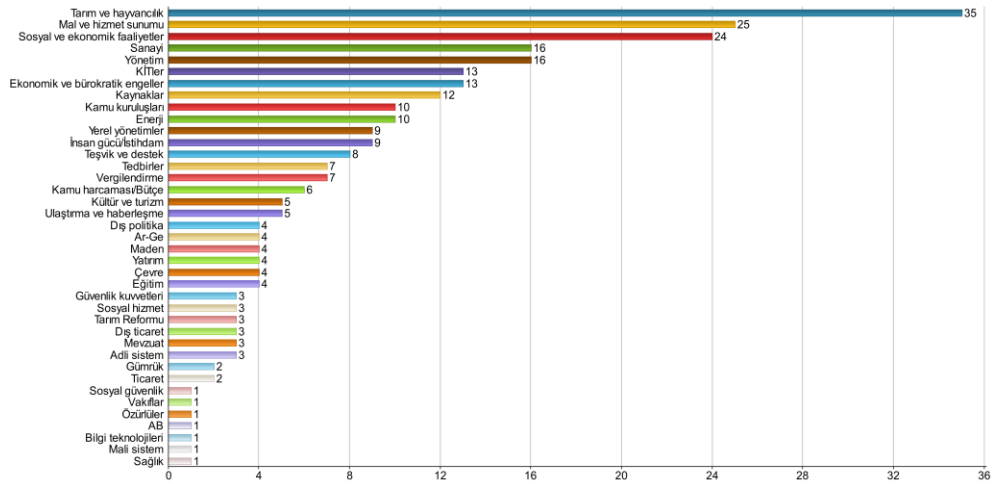
YKY'nin temel bileşenlerinden biri kamu sektörünün özel sektörle rekabet edebilir hale getirilmesi ve bu anlayışı benimsemesidir. Hükümet programlarında rekabet kavramının en fazla ilişkilendirildiği kavramlar arasında ilk sıraları, sanayi, serbest piyasa ekonomisi, reform ve tedbirler, dış ticaret, insan gücü, teşvik ve destek, mali ve finansal sistem, Avrupa Birliği, tarım ve hayvancılık ile mal ve hizmet sunumu almıştır. Eğitim, sağlık ve enerji gibi kamunun ağırlıkta bulunduğu alanlarda ise rekabet kavramı daha seyrek kullanılmıştır.

Grafik 3: Rekabet ile İlişkili Konular ve Alanlar



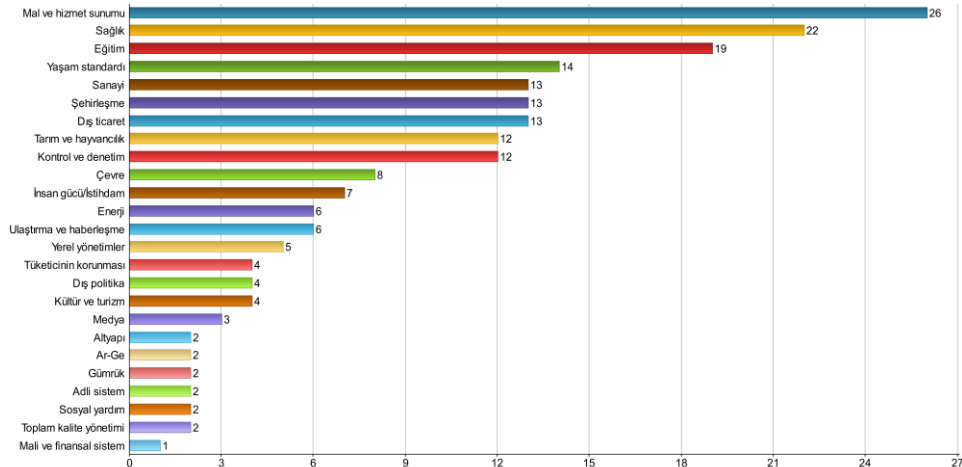
Verimlilik, etkinlikle birlikte iktisadi ve yönetsel kuruluşlar bakımından en önemli sorun alanlarından biridir. Hükümet programlarında verimlilik kavramı en fazla, tarım ve hayvancılık, mal ve hizmet sunumu, sosyal ve ekonomik faaliyetler, sanayi, yönetim, KİT'ler, ekonomik ve bürokratik engeller gibi alanlar için kullanılmıştır. Bundan dolayı, hükümet programlarında, yönetsel alandaki verimlilikten çok, ekonomik alandaki faaliyetlerin verimliliğinin ön plana çıkarıldığı düşünülmektedir.

Grafik 4: Verimlilik ile İlişkili Konular ve Alanlar



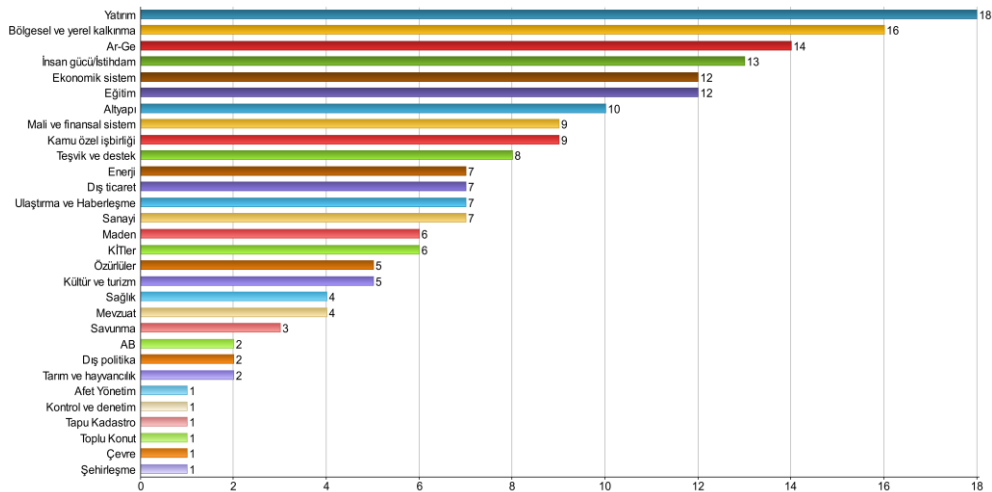
Özelleştirmelerle birlikte mal üretiminin azaldığı ve devletin hizmet sunma yönünün daha fazla öne çıktığı görülmüştür. Rekabette başarılı olmanın ve vatandaş memnuniyetini artırmanın temel koşullarından biri, kamunun sunduğu mal ve hizmetlerin kalitesinin artırılmasıdır. Hükümet programlarında kalite kavramı, mal ve hizmet sunumu, sağlık, eğitim, yaşam standardı, sanayi, şehirleşme ve dış ticaret gibi kavramlarla daha fazla ilişkilendirilmiştir. Bu bilgiler doğrultusunda kalite kavramının, hizmet sunumu ile ilgili alanlarda daha fazla ön plana çıktığı sonucuna ulaşılmıştır.

Grafik 5: Kalite ile İlişkili Konular ve Alanlar



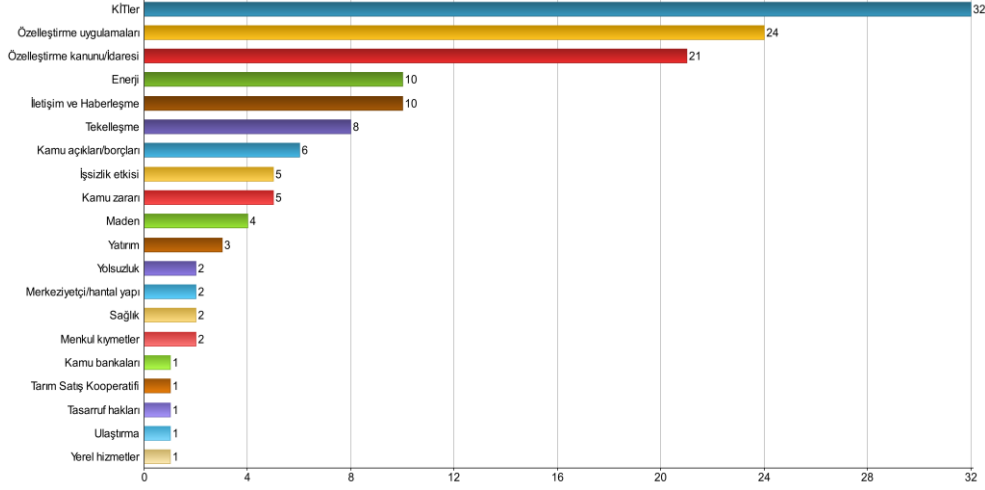
Özel sektör/kesim kavramı daha çok, yatırım, bölgesel ve yerel kalkınma, Ar-ge, istihdam, ekonomik sistem, eğitim ve altyapı gibi ekonomik alanı ilgilendiren kavramlarla birlikte kullanılmıştır.

Grafik 6: Özel Sektör/Kesim ile İlişkili Konular ve Alanlar



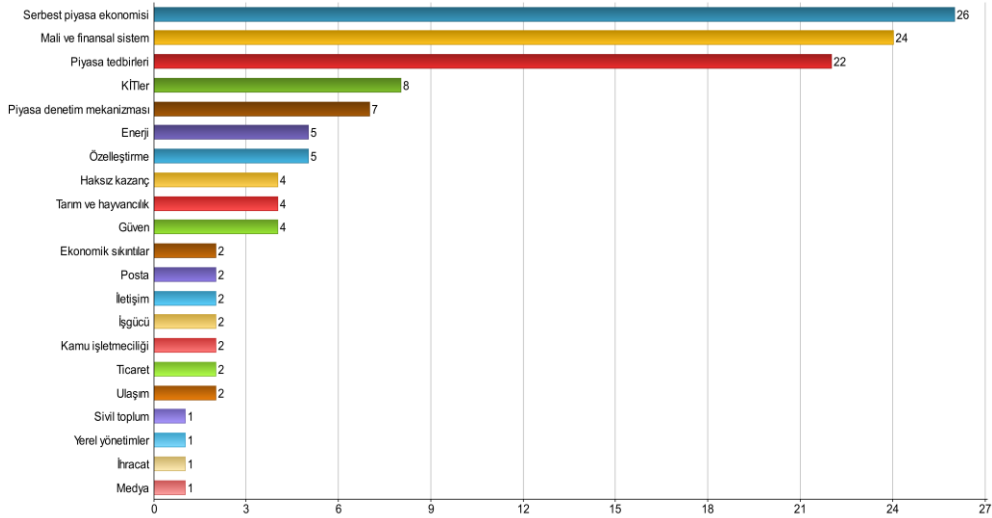
Özelleştirme kavramı ise KİT'ler, özelleştirme uygulamaları, özelleştirme kanunu/idaresi, enerji, iletişim ve haberleşme ile tekelleşme gibi ifadelerle kullanılmıştır.

Grafik 7: Özelleştirme ile İlişkili Konular ve Alanlar



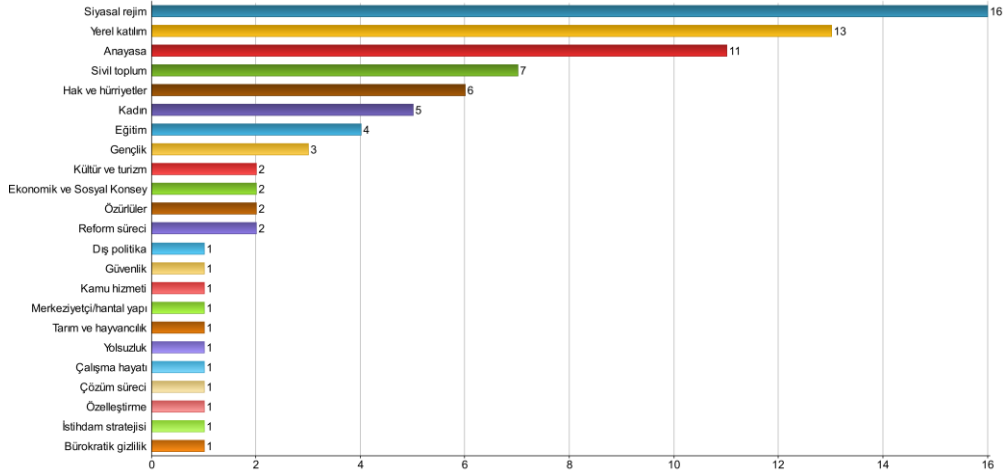
Serbestleştirme ile ilişkili konuların başında serbest piyasa ekonomisi, mali ve finansal sistem, piyasa tedbirleri, KİT’ler ve piyasa denetim mekanizması gelmektedir. Enerji, posta, iletişim, ulaşım ve kamu işletmeciliği gibi özel sektör yatırımlarına açılması istenen alanlar ise diğer ilişkili konular arasındadır.

Grafik 8: Serbestleştirme ile İlişkili Konular ve Alanlar



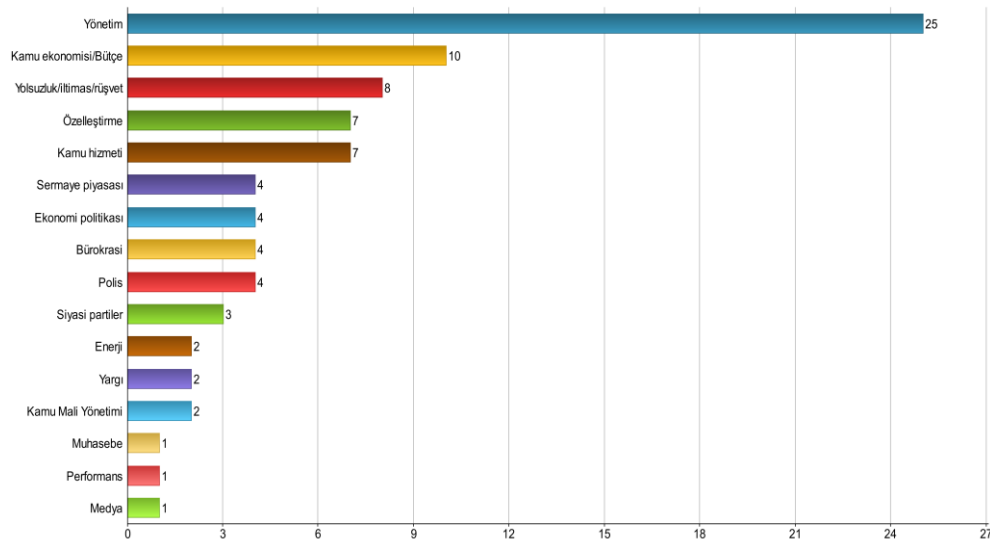
Katılımcı demokrasi/katılımcı yönetim/yönetişim şeklinde alt değişkenlerle birlikte aranan kavramlar, genellikle Türkiye’de katılımcılık konusunda sorunlu alanlarla ilişkilendirilmiştir. Bunların önemli bir kısmı, siyasal rejim, yerel katılım, anayasa, sivil toplum, hak ve hürriyetler, kadın, eğitim ve gençlik gibi alanları kapsamaktadır. Bu kavramların kullanılma sıklığının 58. Hükümet Programı’ndan sonra (2002 yılı sonrası) özellikle AB üyelik sürecinin de etkisiyle belirgin bir şekilde arttığı düşünülmektedir (bkz. Tablo 1).

Grafik 9: Katılımcı Demokrasi/Katılımcı Yönetim/Yönetişim ile İlişkili Konular ve Alanlar



YKY'nin bir diğer ilkesi olan şeffaflık kavramı hükümet programlarında, gizliliğin fazla olduğu ve gündemi sürekli meşgul eden, yönetim, bütçe, yolsuzluk/rüşvet/iltimas, özelleştirme ve kamu hizmeti gibi eleştirilerin ve tepkilerin yoğunlaştığı alanlarla birlikte kullanılmıştır.

Grafik 10: Şeffaflık ile İlişkili Konular ve Alanlar



4. SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

YKY anlayışı, dünyada 1970'li yıllarda yaşanan ekonomik krizler, güven krizleri ve bütçe açıkları ile mücadelede bir kurtuluş reçetesi olarak gündeme gelen yeni sağ politikaların bir ürünüdür. YKY kapsamında çok sayıda ülkede kamu yönetimi alanında köklü değişimler gerçekleştirilmiştir. 1980'li yıllarda yaygınlaşmaya başlayan YKY anlayışının etkileri, aynı dönemde Türkiye'de de görülmeye başlanmıştır. Birinci dalga reform süreci olarak

adlandırılan bu dönemde ilk olarak, ekonomik sistemin düzenlenmesine yönelik reformlar yapılmıştır. Bu yıllara ait hükümet programlarında da YKY’nin daha çok ekonomik alanı ilgilendiren etkinlik, verimlilik, rekabet, kalite, özelleştirme ve özel sektör gibi kavramlara yer verildiği tespit edilmiştir. Hatta özelleştirme kavramına en çok 1990’lı yıllarda rastlanmıştır. Bu durumun, 1980’lerden itibaren serbest piyasa ekonomisine geçilmesi yönündeki çabaların ülkenin öncelikli konusu olmasından ve bu meselelerinin hükümet programlarına daha çok yansımalarından kaynaklandığı düşünülmektedir.

1999 Helsinki Zirvesi’nde Türkiye’ye resmi adaylık statüsü verilmesi ve 2005 yılında müzakere sürecinin başlaması ile birlikte üyelik sürecinin ivme kazanması, demokrasi, insan hakları, kurumsal yapıların uyumlaştırılması vb. konularda yeni bir dönemin başlangıcı olmuştur. Aynı yıllarda siyasi istikrarsızlıklara ekonomik krizlerin eşlik etmesi, Uluslararası Para Fonu’nun öne sürdüğü koşullar doğrultusunda yeni bir reform sürecinin başlamasına zemin hazırlamıştır. Ancak, ekonomi alanındaki reformlar tek başına yeterli olmayacağı için yönetsel alanda da reformlara ihtiyaç duyulmuştur. YKY anlayışı doğrultusunda Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı ile birlikte, yönetsel alanın düzenlenmesi amacıyla ikinci dalga reform süreci başlatılmıştır. Yönetsel alanda köklü değişimlere yol açan bu reformları yansıtan ve daha önceki programlarda pek yer verilmeyen, vatandaş odaklılık, sonuç odaklılık, uzmanlaşma ve esnek istihdam, şeffaflık, girişimcilik ve hesap verebilirlik gibi kavramlar, 58. Hükümet Programı’ndan itibaren sıkça kullanılmıştır. Hükümet programlarında yönetsel alanın düzenlenmesini öngören kavramlara 2000’li yıllardan sonra daha sık yer verilmesinin, AB üyelik süreci, IMF politikaları ve YKY anlayışının etkilerinden kaynaklandığı söylenebilir.

Hükümet programlarında, YKY’nin temel ilke ve unsurlarının tarihsel süreçte sayısal olarak da artış eğilimi gösterdiği; en sık kullanılan kavramların ise etkinlik/etkililik, regülasyon/düzenleme, rekabet, verimlilik, kalite, özel sektör/kesim, özelleştirme, serbestleştirme, katılımcı demokrasi/katılımcı yönetim/yönetişim ve şeffaflık olduğu görülmüştür. Etkinlik/etkililik kavramı ise diğer kavramlara göre daha fazla alanda kullanıldığı için kapsamı en geniş kavramdır. Bu durumun, etkinliğin refah devleti döneminde kamusal hizmetlerinin nitelik ve nicelik olarak artması ile birlikte ortaya çıkan sorunların aşılması için sık başvurulan kavramlardan biri olmasından kaynaklandığı düşünülmektedir. Girişimcilik kavramına ise en fazla 62. Hükümet Programı’nda, vatandaş odaklılık ve sonuç odaklılık kavramlarına ise sadece 61. ve 62. hükümet programlarında yer verilmiştir. Vatandaş odaklılığın bir gereği olarak bu dönemlerde, kamuda rekabet, katılımcılık, şeffaflık ve hesap verebilirlik anlayışları da ön plana çıkmıştır. Dolayısıyla, bir ilkenin gerçekleştirilebilmesi için gerekli olan diğer ilkelere de aynı dönemlerde yer verildiği görülmüştür.

Sonuç olarak, hükümetlerin temel plan ve politikalarının yer aldığı bu metinler üzerinden, kamu yönetiminde nasıl ve hangi yönde bir değişimin hedeflendiğini söylemek mümkündür.

KAYNAKÇA

- AL, H. (2008). Yeni Kamu Yönetimi, Değişim Yayınları, İstanbul.
- ATAAY, F. (2007), Neoliberalizm ve Devletin Yeniden Yapılandırılması, DeKi Basın Yayın, Ankara.
- ATEŞ, H. (2011). “Yeni Kamu İşletmeciliği Bağlamında Hesapverebilirlik”, Editör: Bekir Parlak, Kamu Yönetiminde Yeni Vizyonlar, Alfa Aktüel Yayınları, 2. Baskı, Bursa, 181-223.

- BİLGİÇ, V. (2003). “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, (Edt.) Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk ve Bayram Coşkun, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Seçkin Yayınları, Ankara, 25-38.
- BİLGİÇ, V. (2003). “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, Editörler: Asım Balcı, Ahmet Nohutçu, Namık Kemal Öztürk ve Bayram Coşkun, Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar, Seçkin Yayınları, Ankara.
- ERYILMAZ, B. (2011). Kamu Yönetimi, Okutan Yayıncılık, 4. Baskı, Ankara.
- ERYILMAZ, B. (2013). Bürokrasi ve Siyaset, Alfa Basım Yayım Dağıtım, İstanbul.
- FÁBIÁN, A. (2010). “New Public Management And What Comes After”, Issues Of Business And Law, Vol: 2: 36-45.
- FERLIE, E., ASHBURNER, L., FITZGERALD, L. and PETTITGREW, A. (1996). The New Public Management In Action, Oxford University Press, New York.
- GÜLER, B. A. (2005a). Yeni Sağ ve Devletin Değişimi: Yapısal Uyarılama Politikaları, İmge Kitabevi, 2. Baskı, Ankara.
- GÜLER, B. A. (2005b). Devlette Reform Yazıları, Paragraf Yayınevi, Ankara.
- HAKTANKAÇMAZ, M. İ. (2009). Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı ve Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformu, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Doktora Tezi, Ankara.
- HOOD, C. (1991). “A Public Management For All Seasons?”, Public Administration, Vol.69: 3-19.
- HUGHES, O. E. (2014). Kamu İşletmeciliği ve Yönetimi, Çeviren: Buğra Kalkan, Bahadır Akın ve Şeyma Akın, BingBang Yayınları, Ankara.
- KALIMULLAH, N. A., ALAM, K. M. A. and NOUR M. M. A. (2012). “New Public Management: Emergence and Principles”, Bup Journal, 1(1): 1-22.
- KETTL, D. F. (2005). The Global Public Management Revolution, Second Edition, Brookings Institution Press, Washington, D.C.
- KURT, M. ve UĞURLU, Ö. Y. (2007). “Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Gelişiminde Avrupa Birliği’nin Rolü: İlerleme Raporları İçerik Analizi”, Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi, 9(2): 81-109.
- LAMBA, M. (2014). “Yeni Kamu Yönetimi Perspektifinden Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformları: Genel Gerekçeler Üzerinden Bir İnceleme”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 19(3): 135-152.
- LAMBA, M., ALTAN Y., AKTEL M. ve KERMAN U. (2014). “Sağlık Bakanlığı’nda Yeniden Yapılanma: Yeni Kamu Yönetimi Açısından Bir Değerlendirme”, Amme İdaresi Dergisi, 47(1): 53-78.
- LANE, J. E. (2000), The Public Sector: Concepts, Models and Approaches, Third Edition, Sage Publications, London.
- OSBORNE, D., GAEBLER, T. (1993). Reinventing Government, How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector, Plume, USA.

- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, U. (1997). "The Emergence Of A New Approach To The Public Sector: The New Public Management" Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 52(1): 517-565.
- PARLAK, B. ve SOBACI, Z. (2012). Ulusal ve Küresel Perspektifte Kamu Yönetimi: Teori ve Pratik, MKM Yayınları, 4. Baskı, Bursa.
- PETTIGREW J. "Reflections on NVivo and MAXQDA", <http://www.sagepub.com/paulus/study/Chapter%207/pettigrewMaxQDA%20vs%20NVivo%208-b.pdf> , 18.06.2014.
- POLLITT, C. (2007). "The New Public Management: An Overview of Its Current Status", Administration and Public Management Review (Revista "Administratie si Management Public" (RAMP)), Issue: 08: 110-115.
- POLLITT, C. and BOUCKAERT, G. (2011). Public Management Reform: A Comparative Analysis of New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State, Third Edition, Oxford University Press.
- SCHÖNFELDER, W. (2011). "CAQDAS and Qualitative Syllogism Logic-NVivo 8 and MAXQDA 10 Compared", Forum: Qualitative Social Research, 12(1), Art.21
- TBMM, Hükümet Programları web sayfası, 26.09.2014.
http://www.tbmm.gov.tr/kutuphane/e_kaynaklar_kutuphane_hukümetler.html,
- WILSON, E. and DOIG A. (1996), "The Shape of Ideology: Structure, Culture and Policy Delivery in The New Public Sector", Public Money and Management, 16(2): 53-61.