

## Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi: Yeni Kamu Yönetişimi

Hakan UZUN<sup>1</sup>

Geliş Tarihi (Received): 14.02.2024 – Kabul Tarihi (Accepted): 07.05.2024

DOI: 10.26745/ahbvuibfd.1437097

### Öz

Kamu yönetimi tarihsel olarak genel dünya ekonomik konjonktürüyle uyumlu olarak büyük kırılmalar ve anlayış değişiklikleriyle karşılaşmıştır. Modern bilimsel yapının kurulmasından itibaren sürekli olarak kamu yönetimi alanında reform çalışmaları gündemde olmuştur. Devletlerin içine düştüğü sosyal ve ekonomik koşullar doğrudan yönetimi de etkilemiştir. Günümüz dünyasında devletler ekonomik, sosyal ve kültürel hayatta baskın rolünü devam ettirmektedir. Devletlerin büyük gücünün sınırlandırılması, toplumun ihtiyaçlarına uygun çözümler üretilmesi ve geleneksel kapalı karar alma mekanizmalarının katılıma açılmasına çalışılmaktadır. Geçmişten günümüze kamu yönetiminin sürekli olarak reforma tabi tutularak modern, hızlı, ihtiyaca yönelik hizmet üretilmesi amacı özellikle 2000’li yıllardan sonra ortaya çıkan uygulama ve yaklaşımları doğrudan etkilemiştir. Modern dünyada devlet örgütlenmesinden toplumdaki her bir aktöre eşit yaklaşması, adil bir yönetim sistemi kurması, hesap verebilir olması ve farklı grupların çıkarlarını dengeleyici çözümler üretmesi beklenmektedir. Bu açıdan, hayatın içindeki sorun ve çatışmalara uygun cevaplar vererek toplumun beklenti ve isteklerini dikkate almak için sistemleştirilen Yeni Kamu Yönetişimi her alanda etkin bir şekilde kullanılabilir potansiyele sahiptir. Bu çalışmanın amacı kamu yönetimi alanındaki modern teorilerden olan ve yoğun olarak çok aktörlü yapıları savunan Yeni Kamu Yönetişimi yaklaşımının önermelerinin ve yapısının incelenmesidir.

**Anahtar kelimeler:** Kamu Yönetimi, Paradigma Değişimi, Yeni Kamu Yönetişimi

### Paradigm Change in Public Administration: New Public Governance

#### Abstract

Throughout history, public administration has encountered significant shifts and changes that align with the global economic context. Since the establishment of modern scientific structures, there has been a continuous focus on reform efforts in the field of public administration. The social and economic conditions faced by states directly influence their governance. In today’s world, states continue to play a dominant role in economic, social, and cultural life. Efforts are made to limit the excessive power of states, produce solutions that meet societal needs, and open up traditional closed decision-making mechanisms to participation. From the past to the present, public administration has been subject to ongoing reforms, especially since the 2000s, aiming to provide modern, efficient, and needs-oriented services. In the modern world, it is expected that state organizations treat all actors in society equally, establish a fair governance system, ensure accountability, and create solutions that balance the interests of different groups. In this context, the New Public Governance approach, which emphasizes responsiveness to societal expectations and needs while addressing real-world problems and conflicts, has the potential to be effectively applied in all areas of public administration. The purpose of this study is to examine the propositions and structure of the New Public Governance approach, which is one of the modern theories in the field of public administration and strongly advocates for multi-actor structures.

**Keywords:** Public Management, Paradigm Change, New Public Governance

<sup>1</sup> Dr., Özelleştirme İdaresi Başkanlığı, [dr.uzun.hakan@gmail.com](mailto:dr.uzun.hakan@gmail.com) ORCID: 0000-0002-8484-9954.

## Giriş

Kamu yönetimi genel olarak, kamu politikalarının uygulanması ve devlet ile ona bağlı kurumlar tarafından sunulan kamu hizmetlerinin üretilmesi sürecini ifade etmektedir. Böylece temel hedefi, vatandaşlara etkili bir şekilde hizmet sunmaktır. Bu amaçla, sınırlı kamu kaynaklarını verimli ve optimum bir şekilde kullanarak hedeflenen sonuçlara ulaşmayı amaçlamaktadır. Bunun yanı sıra devlet örgütlenmesinin tüm vatandaşların kamu mal ve hizmetlerine eşit erişime sahip olmasını sağlaması, haklarını ve çıkarlarını korunması ve saygı duyması toplumsal kazanımların olmazsa olmazlarıdır.

Günümüzde, kamu politikalarının tasarlanması, uygulanması ve değerlendirilmesinde tüm paydaşlar ve toplulukların katılımı ve görüşleri önemli bir role sahiptir. Bu, vatandaşların devlete karşı aidiyet ve sahiplenme duygularını teşvik etmektedir. Kamu kurumlarının şeffaf olması, kamuoyuna duyarlılık göstermesi ve bağımsız demokratik kurumlar tarafından denetlenmesi, hesap verebilirlik ilkesi temelinde değerlendirilir. Sürekli değişen ve gelişen dünyada, kamu sektörü karmaşıklaşan toplumsal ihtiyaçlara ve beklentilere uyum sağlamak zorundadır. Bu bağlamda, kamu yönetimi karmaşık ve birbirine bağlı sorunlara yaratıcı ve esnek çözümler sunarak toplumun ihtiyaçlarına yenilikçi bir bakış açısıyla yanıt vermelidir.

Kamu yönetimi, statik veya tek tip bir teoriyle veya yaklaşımla sınırlandırılmaz. Aksine, sürekli öğrenme ve geliştirme gerektiren, bağlamına özgü ve dinamik bir yapılanmaya sahiptir. Bu sebeple, kamu yönetimi geri bildirim, eleştiriye ve reformlara açık olmalı, ayrıca diğer ülkelerde ve bölgelerdeki en iyi uygulamalardan ve deneyimlerden öğrenmeye çalışmalıdır.

Kamu yönetimi teorileri, kamu kuruluşlarının yönetilmesi ve kamu politikalarının uygulanmasına rehberlik eden çerçeveler ve kavramlardır. 1900'lü yılların başlarında ortaya çıkan Klasik Kamu Yönetimi yaklaşımı, kamu kurumlarında verimliliği artırmak için hiyerarşik yapılara, iş bölümüne ve bürokratik ilkelere vurgu yapmaktadır. 20. yüzyılın büyük bir kısmı boyunca kamu yönetimine hakim olan yaklaşım devleti çevreye, halka ve sivil topluma kapalı bir mekanizma olarak konumlandırmıştır.

Zaman içinde değişen dünya, klasik teorinin katı ve mekanik varsayımlarına karşı birçok yeni yaklaşımın doğmasına tanıklık etmiştir. İlk olarak değişimin gerekli olduğu, rasyonellik, insan ilişkileri ve organizasyon kültürü gibi kavramları temel alan Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı ve daha sonra ise özel sektörün sahip olduğu niteliklerin kamu sektörüne aktarılmasını savunan Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı popülerlik kazanmıştır. Ancak bu

yaklaşımlar kamunun kapalı yapısının topluma açılmasını sağlayamamıştır. Daha sonra eleştirilen özel sektör temelli uygulamalar temeline demokrasiyi alan Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımını doğurmuştur.

Ülkelerde sivil toplum örgütlerinin yükselmesi, devlet örgütünün kapalı yapısının sorgulanmasına neden olmuştur. Devlet için var olan toplum anlayışının yıkılarak toplum için var olan devlet yaklaşımının kabul görmesi ilk olarak yönetim ve daha sonra Yeni Kamu Yönetişimini ortaya çıkarmıştır. Her iki yaklaşım özünde katılımcılığı, adillliği, kapsayıcılığı, hesap verebilirliği, etkililiği ve inovasyonu barındırmaktadır.

Kamu yönetiminde paradigma değişimi çok kapsamlı ve geniş bir alanı temsil etmektedir. Genel olarak söz konusu paradigma değişimi geleneksel (klasik) yönetim anlayışından farklı bir yaklaşımın benimsenmesini ifade etmektedir. Bu değişim toplumun değişen ihtiyaçları, devlet örgütlenmesinden beklentiler, teknolojik gelişmeler, küreselleşme gibi faktörlerden kaynaklanmaktadır. Kamu hizmetlerinin nasıl sunulduğu, kamu kaynaklarının nasıl yönetildiği ve devletin rolü gibi konular doğrudan paradigma değişikliğini tetiklemektedir. Bu çalışma içinde paradigma değişiminin daha çok toplumsal beklentiler ve katılım çerçevesinde ele alınmış ve kamu yönetiminin daha katılımcı, şeffaf ve hesap verebilir bir yönetim anlayışı benimsenmesi gerekliliğine odaklanılmıştır.

Yeni kamu yönetişimi bağlamında kamu yönetiminde paradigma değişiminin tartışıldığı çalışma temel olarak dört ana bölüme ayrılmaktadır. İlk bölümde kamu yönetiminin bilimsel temele oturduğu ve kapalı bir yapılanmayı savunan Klasik Kamu Yönetiminin temel önermeleri incelenmiştir. İkinci bölümde kamu yönetiminde insan faktörüne, değişime ve rasyonelliğe odaklanarak özel sektör uygulamalarının kamu sektörüne aktarılmasını savunan Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımları analiz edilmiştir. Yine aynı bölüm içinde eleştirilerden doğan ve demokratik uygulamaları savunan Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımı karşılaştırmalı olarak tartışılmıştır. Çalışmanın üçüncü ve dördüncü bölümünde ise kamu yönetiminde paradigma değişiminin alanlarında yönetim ve Yeni Kamu Yönetişimi yaklaşımları ele alınmıştır.

### **1. Kapalı Devlet Yapısı: Klasik Kamu Yönetimi**

Kamu kavramı gerek zamana gerekse ülkelere göre büyük farklılık göstermektedir. Kamu veya kamusal alan, devletin müdahale etmesi veya düzenleyici bir rol üstlenmesiyle ortaya çıkan insan veya toplum faaliyetlerini içermektedir. Roma İmparatorluğu'nda "*res publica*" olarak adlandırılan "*kamusal şey*" ise, kamu veya amme hizmetinin yerine getirilmesi

için gerekli olan binaları, kaynakları ve diğer fiziksel varlıkları ifade etmek için kullanılmaktadır (Yıldız, 2011: 1-3). Her iki yaklaşım birleştirildiğinde “kamu” kavramının hem bir faaliyeti temsil ettiği hem de fiziksel kaynaklara atıf yaptığı söylenebilir. Bu açıdan kavram, demokrasilerde politika yapımını anlamaya yönelik kritik öneme sahiptir. Kavramın tam olarak anlaşılması kamu olarak tanımlanan “şeyin” karar alma süreci ve mekanizmasının (kamu politikası) katılıma açılmasını da sağlayacaktır.

Kamu kavramı ile devlet kavramının eşdeğer kullanılması zamansal olarak bilimsel yapının oluşmasına katkı sağlamıştır. Tarihin derinliklerinde Antik Çağ’a kadar uzanan Firavunlar, krallar ve imparatorlar, hükümetin pratik işlerini yönetmek için sayfalara, hazinedarlara ve vergi tahsildarlarına ihtiyaç duymuşlardır. Modern devletlerin kurulmaya başlanmasından önce çoğu kamu idaresinde kayırmacılık, iltimas ve siyasi himaye hakim olup aristokrasi veya elit sınıf kamu yönetimini hakimiyeti altında tutuyordu. Yakın zamana kadar (hatta günümüzde dahi) kamu idarecileri iktidarın “ganimet sistemi” içinde “gözü ve kulağı” gibiydi. Zamanla yasal kayıtların tutulması, orduların beslenmesi, vergilerin toplanması gibi gerekli faaliyetlerde uzmanlığın geliştirilmesinin temelini oluşturan, okuma ve yazma becerisine sahip uzman devlet memurları seçkinlerin hakimiyetinden kurtulmuştur (Frederickson et al., 2013: 56). Modern zamanlarda ise gelişmiş kamu yönetimine duyulan ihtiyacın artmasıyla hem bilimsel gelişmeler hızlanmış hem de kamu algısı değişime uğramıştır.

Klasik dönem kamu yönetimi tanımları ve yaklaşımı idareye, hukuksal yapıya ve en önemlisi tek taraflı faaliyetlere odaklanmıştır (Kerman, 2016: 235):

- “*Kamu Yönetimi, kamu hukukunun ayrıntılı ve sistematik bir şekilde yürütülmesidir. Hukukun her özel uygulaması kamu yönetimidir.*” Woodrow Wilson (1887).
- “*Kamu yönetimi, hükümetin eylem kısmıdır, hükümetin amaç ve hedeflerinin gerçekleştirilmesini sağlayan araçtır.*” John J. Corson ve J.P. Harris
- “*Kamu yönetimi, idare biliminin bir bölümüdür ve temel olarak hükümetle ilgili olup öncelikle hükümetin icra kolunu ilgilendirir; ancak açıkça yasama ve yargı kollarıyla ilgili sorunlar da bulunmaktadır.*” Luther Gulick

Max Weber (1864-1920)’in fikirlerinden etkilenen, 20. yüzyılın büyük bir kısmı boyunca kamu yönetimine hakim olan klasik kamu yönetimi devleti çevreye, halka ve sivil topluma kapalı bir mekanizma olarak konumlandırmıştır. Yaklaşım, hiyerarşi ve liyakat ilkesine dayalı bir bürokrasi modeline dayanmaktadır. Merkezi kontrol, belirlenmiş kurallar ve yönergeler, politika yapımının uygulamadan ayrılması ve hiyerarşik bir organizasyon yapısı

gibi unsurlar klasik kamu yönetiminin temel paradigmalardır. (Osborne, 2006). Anahtar kelimeler bütçe ve insan kaynakları yönetiminde verimlilik ve etkililiktir. Yaklaşımın merkezi özelliklerini aşağıdaki gibi özetlenebilir (Minogue, 2001; McCourt, 2013):

- Atanmış idareciler ile seçilmiş politikacıların ayrılması (siyaset-yönetim dikotomisi);
- Kamu yönetimi sürekli, öngörülebilir ve kurala dayalıdır;
- Yöneticiler, niteliklere dayalı olarak atanır ve profesyoneldir;
- İşlevsel bir iş bölümü ve görevler ile kişiler arasında bir hiyerarşi bulunur;
- Kaynaklar, içinde çalışan bireylere değil, organizasyona aittir;
- Kapalı bir yapı olarak karar mekanizması seçilmişlerin, uygulama ise atanmışların elindedir.

Yukarıdaki yaklaşımlardan hareketle kamu çalışanlarının siyasal iktidardan aldıkları talimat ve kurallar doğrultusunda görevlerini yerine getirmesi, alınacak karar ve stratejilere ise siyasetçilerin yön vermesi gerekmektedir. Siyasetçilerin ve bürokratların temel karar alıcı olduğu klasik kamu yönetimi merkezi hükümeti desteklemekte, karar mekanizmaları iç bünyesinde tutmakta ve olabildiğince özel sektör veya sivil toplumu karar alma sürecine dahil etmemektedir. Bu sayede kamu yönetiminin denetlenmesi ve siyasetçilere karşı sorumlu olunması amaçlanmıştır. Çalışanların ömür boyu istihdamı esas alınarak, siyasi tarafsızlığa dayalı, her siyasi partiye eşit uzaklıkta bir örgütlenme amaçlanmıştır, ancak piyasaya, halkın isteklerine veya sivil toplumun taleplerine neredeyse duyarız, siyasetçilerin veya bürokratların yönlendirmesiyle çalışan bir mekanizma hayata geçirilmiştir (Mecek ve Yılmaz, 2021: 234). Klasik dönem kamu yönetimi yazarları, alanın kapsamını yalnızca hükümetin yürütme organıyla sınırlamıştır. Vatandaşları tebaa olarak ele alan, liderlerin ve yöneticilerin insanlar üzerinde pratikte mutlak güce ve kontrole sahip olduğu klasik kamu yönetimi zamanla etkisini yitirmeye başlamıştır. Klasik dönem kamu yöneticileri, kamu yararına ve vatandaş katılımına oldukça kapalıdır. Sonuç olarak klasik kamu yönetimi anlayışı yapısı itibarıyla bürokrasi üzerine inşa edilmiş olup tüm dış etkilerden korunmaya çalışılmıştır.

## 2. Devletin Piyasayla Barışı: Yeni Yaklaşımlar

Genel olarak literatürde sıklıkla konu edilen “*administration*” ve “*management*” anlam ve kavram farklılığına çalışmanın bütünlüğü açısından kısaca değinilecektir. Türk kamu yönetimi literatüründe her ne kadar “*administration*” ve “*management*” eş anlamlı olarak “*yönetim*” olarak çevrilse de özlerinde farklı yaklaşımları barındırmaktadır. Yabancı literatürde kamu yönetimi için “*administration*” terimi, özel sektör (işletme) yönetimi için “*management*”

terimi, hükümet ve yerel yönetim mekanizmaları için “*government*” terimi kullanılmaktadır (Parlak, 2013:1). Administration terimi, “minor” ve “ministrare” kökenli olup, genel olarak “hizmet etmek” anlamına gelmektedir. Diğer taraftan, management kelimesi ise “manus” kökenlidir ve “kontrol etme”, “çekip çevirme”, “amaçlara ulaşma” gibi anlamları kapsamaktadır (Hughes, 1994:4-5; Ömürgönülşen, 2003:54). Bu nedenle klasik kamu yönetiminin geçirdiği tarihsel evrim sonucu ortaya çıkan Yeni Kamu Yönetimi (YKY) ve Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) yaklaşımları yapısı gereği oldukça farklıdır.

Sosyal, siyasal, ekonomik ve teknolojik çevre sürekli bir değişim içindedir. Bu nedenle idari organizasyonlar, kamu örgütleri veya kurumları, karar ve eylemlerinin etkililik ve uygunluk kriterlerini değişen çevresel koşullara göre değerlendirmelidir. Başka bir deyişle, organizasyonel ve operasyonel esneklik ya da çevresel değişikliklere uyum sağlama yeteneği, idari sistemde ve kamu yönetiminin bütününde var olmalıdır. Dünyanın hızla değişmeye başladığı II. Dünya Savaşı sonrası (özellikle 1970 ve sonrası) devletin artan işlevi ve harcamaları zamanla sorun olmaya başlamış ve kamunun küçültülmesi, özel sektörün desteklenmesi ve piyasanın denetlenmesi faaliyetleri kapsamında Yeni Kamu Yönetimi (New Public Administration/ KYK) yaklaşımı ortaya çıkmıştır. Ayrıca, bu dönem YKİ kavramı ve daha sonraları Yeni Kamu Hizmeti (New Public Service/ YKH) yaklaşımı gibi yeni akımlar literatürde sıklıkla tartışılmıştır. Bu durum hem kavram karmaşasına neden olmuş hem de asıl yaklaşımın uygulamasının kamuoyu tarafından yanlış anlaşılmasıyla sonuçlanmıştır (Parlak ve Sobacı, 2010: 194).

YKY görüşünü benimseyen yazarlar, devletin sadece doğrudan piyasa içinde işletmecilik değil, aynı zamanda piyasa üstü bir aktör gibi rol alarak düzenleyici ve denetleyici bir yapı oluşturmasını desteklemektedir. Bu yaklaşım, temel olarak kamu hizmetlerinin üretim ve sunum aşamalarının ayrılmasına odaklanmaktadır. Bu şekilde, KYK, devletin her alanda baskın bir şekilde faaliyet göstermesi yerine paydaşlarla iletişim kuran, kamu politikalarının oluşturulmasında paydaş katılımını teşvik eden ve daha önce özel sektörden birçok hizmeti alan bir yaklaşımı benimsemektedir (Okçu, 2012: 14). Özetle KYK aşağıdaki temelleri önermektedir (Frank, 1971: 324-5):

- Kamu yönetimi değişime duyarlı ve hevesli olmalı;
- İdareciler kimin, neyi, nasıl yapacağına rasyonel olarak karar verirken vatandaşlarla istişare yapmalı;
- Vatandaş memnuniyetini temel olarak idareciler ile memurlar arasındaki ilişkinin iyileştirilerek çalışanlar arasında moral ve verimlilik artırılmalı;

- Kamu örgütlenmesi eski standart organizasyon yapısına bağlı kalmak yerine küçük, daha az merkezi ve esnek hiyerarşilere sahip yapılara dönüşerek çevrenin değişen ihtiyaçlarına uygun hale getirilmeli;
- Kamu yönetimi, oldukça çeşitli ve karmaşık kamu işleriyle ilgilendiğinden karakter olarak heterojen bir yapıya sahip olup güncel bilgi, kavram, fikir ve anlayış akışlarıyla zenginleştirilmelidir.

1980’li yıllardan sonra ekonomik, sosyal ve kültürel değişimlerin hız kazanması kamu yönetimi anlayışını ve kamuya bakış açısını da kökten dönüşüme uğratmıştır. Bu dönüşümün etkisiyle 1980-1990 yılları arasındaki on yılda, Christopher Hood (1991), Jonathan Boston (1996), David Osborne ve Ted Gaebler (1993) gibi önemli akademisyenlerin katkılarıyla Yeni Kamu İşletmeciliği (New Public Management/ YKİ) ortaya çıkmıştır. Yaklaşım, neo-klasik ekonomik kavramlara, yöneticiliğe ve kamu tercihi teorisine dayanmaktadır.

Neo-Klasik iktisat ve yöneticilik, YKİ’nin önemli bir temeli olarak kabul edilmektedir. Bu konsept, sonuç odaklılık ile piyasa mekanizmasını ve rekabeti dikkate alarak geleneksel bürokratik yapılara karşı daha esnek, etkili ve hızlı kararlar alabilen bir kamu yönetimi modelini önermektedir. Yaklaşımın göre kamu yönetiminin başarısı, kamuoyunun denetimine açık anahtar performans göstergeleri (Key Performance Indicators/ KPI) ile ölçülebilir. Özel sektör işletmelerinin yönetimine benzer olan yaklaşım, ekonomi ve işletmelerdeki yöntem ve teknikleri kamu yönetimine aktarılmasını savunmaktadır.

Yöneticilik ile yaklaşımın birleşimi ise vatandaş temelli hizmet sunumundan vatandaşın müşteri olarak kabul edilerek müşteri odaklı bir modeli önermektedir. Bu birleşim, klasik kamu yönetimi uygulamalarının yerine daha iş odaklı, sonuç odaklı ve müşteri memnuniyetine önem veren modeli teşvik etmektedir. Kamu tercihi teorisi ile yaklaşımın birleşimiyle ise diğer modellerin aktarım mekanizmalarına ek olarak özellikle küçülmenin temel anahtarları olan özelleştirme ve dış kaynak kullanımının kamu sektörünün daha etkili işlemesi ve daha maliyet etkin çözümler üretilmesi hedeflenmiştir. YKİ, 1990’dan itibaren kamu yönetimi üzerine yapılan çalışmalarda ana akım kavramlar haline gelene kadar birçok ülkede bürokrasi reformuna yaygın bir şekilde uygulanmıştır. Yaklaşım, kamu yönetiminin özel sektör ile barışmasının bir aracı olarak kullanılması şeklinde özetlenebilir. Özünde YKY ve YKİ yaklaşımları birbirinden farklı zamanlarda ortaya çıkmış olup yaklaşımlar farklı önergelere sahiptir. Yaklaşımların farklılıkları aşağıda sunulmuştur (Acar, 2013: 43):

**Tablo 1. Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu İşletmeciliği Karşılaştırması**

Yeni Kamu Yönetimi “New Public Administration”	Yeni Kamu İşletmeciliği “New Public Management”
ABD temelli ve 1970’li yıllara dayanmaktadır.	Avrupa temelli ve 1980’li yıllara dayanmaktadır.
Yaklaşım 13 Eylül 1968 tarihli Minnowbrook Konferansı’nda gündeme gelmiştir. Öncüleri ise D. Waldo, George Frederickson, Frank Marini ve Henry Lambright gibi düşünürlerdir (Çiğerlioğlu, 2009: 9).	Yaklaşım ilk kez Christopher Hood’un 1991 yılında yayımlanan “A Public Management for All Seasons” başlıklı makalesinde gündeme gelmiştir. Bazı yazarlar ABD temelinde Osborne ve Gaebler tarafından 1992 tarihinde yayımlanan, “Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector” kitabını da yaklaşıma dahil etmektedir. Yaklaşım Amerika’da 1976 yılında Carter’in başkanlık kampanyasıyla gündeme gelmiş ve 1993 tarihinde Başkan Bill Clinton, yardımcısı Al Gore’un tarafından kurulan Ulusal Performans İnceleme Ekipleri tarafından yaygınlaştırılmıştır.
“Administration/Uygulama/Yönetim” kavramı önceden belirlenmiş kural, süreç, görev, yetki, sorumluluk gibi kavramları yansıtır.	“Management/Yönetim/İşletme” kavramı ise görev ve faaliyetlere odaklanmayı ve çalışmaların etkili ve verimli yapılmasını ifade eder.
Kavram daha çok özel olarak kamu yönetimi faaliyetlerini tanımlamaktadır.	Kavram daha genel olarak özel sektör faaliyetlerinde kullanılmaktadır.
Kavramı “ <i>minör</i> ” ve “ <i>ministrare</i> ” kelimelerinden türetilmiş olup temelde “ <i>hizmet üretmek/etmek</i> ” anlamında kullanılmaktadır.	Kavram “ <i>manus</i> ” kelimesinden türemiş ve “ <i>kontrol etme, amaçlara ulaşma ve düzenleme</i> ” anlamındaki kullanılmaktadır.
Sosyal adalet, eşitlik, hareketin öne çıkardığı kavramlar olup ayrıca eşitlik, adalet, katılım, sosyal sorunlara duyarlı olma gibi alt amaçlara sahiptir.	Bireysel demokratik değerler üstünde yükselen YKİ reformları özel sektörün öne çıkarılması ve kişisel özgürlükleri vurgu yapmaktadır. Kavramın uygulanması pragmatik/faydacı bir yaklaşıma sahiptir.
Yöneticilerin güçlendirilmesi ve yönetebilir yapılar oluşturulmasını savunur.	Yöneticilerin yönetime sahip olmasını savunur.
“ <i>Public administration/kamu yönetimi</i> ” kavramı yasal süreci, yürütme organının işlemleri, mahkeme kararlarını ve bunların uygulamalarını içeren oldukça geniş ve sınırları tam olarak belirlenemeyen bir kavramdır.	“ <i>Public management/kamu idaresi</i> ” ise daha çok kamu kurum ve kuruluşlarının iç işleyişine, planlamaya, örgütsel sürekliliğe, insan kaynaklarının yönetilmesine ve performans denetimi gibi uygulamalara odaklanır.
Eleştiricileri daha çok YKİ uygulamaları YKİ uygulamaları ile karıştırılmış ancak devletin küçültülmesi, piyasanın hâkim olması, devletin güçsüzleşmesi gibi çıktılara odaklanmıştır.	Eleştiricileri daha çok YKİ uygulamalarının sosyal devletin kaldırılması ya da güçsüzleştirilmesi sonuçlarını doğurduğunu eşitlik, katılım, adalet gibi değerlerin önem kaybettiğini ifade etmektedir.
Kavramlar kamu yönetiminde reformun daha kapsamlı olmasını savunmuştur. Bunun yanı sıra her iki yaklaşım tasarruf, etkinlik, verimlilik, performans, rekabet, maliyetlerin düşürülmesi, yöneticilerin güçlendirilmesi, hesap verebilirlik gibi ortak uygulamaları içermektedir.	

Kaynak: Acar, 2013: 43.

Kamu yönetimi üzerine yapılan çalışma oldukça uzun bir evrimi kapsamaktadır YKY ve YKİ yaklaşımları doğrudan bürokrasi ve kamu yönetiminde uygulanmaya başlandığında birtakım eleştiriler ortaya çıkmıştır. Özellikle “*vatandaş*” faktörüne hizmet etme yaklaşımının ortadan kaldırılarak “*müşteri*” faktörüne odaklanılması temel eleştiri noktası olmuştur. 1990’ların sonlarından başlayan ve 2000’lerin başlarına kadar uzanan eleştiriler baştan akademisyenler Janet V. Denhardt ve Robert B. Denhardt liderliğinde Yeni Kamu Hizmeti (YKH) kavramının doğmasını sağlamıştır. YKH, vatandaşların katılımcı demokrasi, topluluk modeli, sivil devlet, kurumsal humanizm, YKİ ve postmodern kamu yönetimi kavramlarına



dayanmaktadır. YKH'nin temel özleri, vatandaşların katılımına dikkat ederek “*demokrasi değerine*” odaklanmaktadır. İnsanlar, kamu hizmetlerinin sahipleri olarak kabul edilir ve insanların ihtiyaçlarına hizmet etmek veya onlara cevap vermekle sorumludur. Bu nedenle, insanlar kamu kurumlarının müşterileri değil, vatandaşlarıdır. Bu nedenle, hizmetlerin değeri, hizmet üretkenliğinden daha önemlidir (Sriram et al., 2020: 33-4).

Kamu sektöründeki bedavacılık sorunu veya devlete olan güvenin azalması nedeniyle tüketici-vatandaş ayrımının ortadan kalktığını söylemek mümkündür (Kelly, 2005: 79). Uzun süre devam eden olumsuz uygulamalar ve haberler, vatandaşın kamu çalışanlarına duyduğu güvensizlik ve sorumluluk eksikliği algısını pekiştirmiştir. Ayrıca, sivil toplumun gelişmesi ve devletin bu gelişmeye dışlayıcı bir tutum sergilemesi de bu ayrımın ortaya çıkmasında etkili olmuştur (Denthardt, 2002: 68). YKH ve YKİ yaklaşımlarına karşı, YKH yaklaşımının literatürde geniş bir kabul gördüğü görülmektedir.

YKH, vatandaşı hizmet sunacak demokratik sistemin temel aktörleri olarak kabul etmektedir. Kamu hizmetlerinin sürekli olarak “*kamu yararını*” ön planda tutularak sivil toplum tarafından denetlenmesini ve hesap verebilir bir kamu yönetimi anlayışını benimsemektedir. Aşağıdaki şekilde geleneksel kamu yönetimi, yeni kamu işletmeciliği ve yeni kamu hizmeti yaklaşımlarının temel özellikleri sunulmuştur (Denhardt ve Denhardt, 2003: 554):

**Tablo 2.** Kamu Yönetimi Kuramlarının (*Yeni*) Karşılaştırılması

	<b>Geleneksel Kamu Yönetimi</b>	<b>Yeni Kamu İşletmeciliği</b>	<b>Yeni Kamu Hizmeti</b>
<b>Teorik ve felsefik temeli</b>	Siyasi bir teoridir.	Ekonomik bir teoridir.	Demokratik bir teoridir.
<b>Rasyonalite</b>	“İdari birey”	“Ekonomik birey”	Siyasi, ekonomik ve idari rasyonellik.
<b>Kamu yararı düşüncesi</b>	Yasal olarak sınırları çizilmiş ve siyasi sürecin sonunda oluşan kararların uygulanması.	Bireysel çıkarların toplamının toplum çıkarını oluşturması.	Toplum tarafından paylaşılan değerler ve açık iletişim.
<b>Kamu kime karşı sorumludur</b>	Seçmenlere ve vatandaşlara.	Hizmetten yararlananlara.	Vatandaşlara.
<b>Hükümetin rolü</b>	Kürek çekmek	Dümende durmak	Hizmet etmek
<b>Politikalar için mekanizmalar</b>	Plan ve programların yürütülmesi mevcut kurumlar yoluyla olmaktadır.	Özel ve sivil toplum kuruluşları ile birlikte programları yerine getirmek.	Kamu, özel ve sivil toplum kuruluşları arasında koalisyon oluşturmak.
<b>Hesap verebilirlik yaklaşımı</b>	Kamu yöneticileri seçilen siyasi liderlere karşı sorumludurlar.	Belirlenen hedeflere ulaşma oranı.	Yasalara, değerlere, ilkelere, siyasi normlara uyulmalıdır.
<b>Organizasyonel yapı</b>	Bürokratik yapı gereği alt-üst ilişkisine dayanan bir otorite sistemi söz konusudur.	Ana kontrol merkezdedir ve kamu kurumları, sorumluluğun dağıtıldığı yapıdadır.	İşbirliğine dayalı bir yapı söz konusudur.

<b>Kamu idarecilerinin temel motivasyonları</b>	Ödeme ve yararlanma, sivil hakların korunması.	Devletin büyüklüğünün sınırlandırılması isteği ve ödüller.	Kamu hizmetinde bulunma güdüsü söz konusudur.
<b>Vatandaşa Bakış</b>	Temsil edilen konumundadır.	Müşteri veya hizmet sunulan konumundadır.	Hizmet sahibidir.
<b>Aktörlerin ilişkisi</b>	Kamu ile özel sektör ayrımı vardır.	Devlet dümende durmaya devam eder.	Yatay bir ilişki ağı söz konusudur.
<b>Kamu politikalarına katılım</b>	Devlet karar vericidir.	Devlet uzlaştırıcı ve düzenleyici rolündedir.	Tüm aktörler karar vericidir.

Kaynak: Denhardt ve Denhardt, 2003: 554.

Dünya ekonomi tarihindeki değişim ve dönüşümler doğrudan kamu yönetimi yaklaşımlarını da etkilemiştir. II. Dünya Savaşı sonrası dünya genelindeki ekonomik ve sosyal dönüşümler halkın devletten beklediklerini değiştirmiş ve devlete olan bakış açısını da dönüştürmüştür. Devletin hantallığı, karar alma süreçlerinin uzunluğu, kapalılığı vb. eleştiriler yeni yaklaşımları ortaya çıkarmıştır. Kavramsal ayrımın da tam net bir şekilde yapılmasının zorlaştığı dönem içinde ilk olarak New Public Administration (Yeni Kamu Yönetimi) yaklaşımı (sosyal adalet, eşitlik, katılım, sosyal sorunlara duyarlı olma) önerilmiştir. Daha sonra doğrudan özel sektör uygulamalarının kamu sektörüne aktarılmasını öneren New Public Management (Yeni Kamu Yönetimi) ortaya atılmıştır. Türkiye özelinde YKY ve YKİ yaklaşımları kavram ve tanımlama yanlışlıklarına uğramıştır. Özellikle YKİ yöneltilen eleştiriler sonrasında müşteri değil “*vatandaş*” ihtiyaçlarına odaklanma anlayışını temel alan New Public Service (Yeni Kamu Hizmeti) yaklaşımını ortaya atılmıştır. Yine de değişen toplumun beklenti ve ihtiyaçlarına tam karşılık vermeyen yaklaşımlar daha kapsayıcı ve katılımcı olan “*governance (yönetişim)*” anlayışı eklenmiştir.

### 3. Sivil Toplumun Yükselişi: Yönetişim

Tarihsel olarak kamu yönetimi alanındaki değişikliklerle birlikte, 21. yüzyılda yeni bir bakış açısına doğru bir gelişim gözlenmektedir. Kamu yönetimi, özel sektör işletmeciliği ve sivil toplum arasındaki etkileşimin artması, geçiş süreçlerinin hız kazanması ve uygulamaların transferi, kavram ve yaklaşımlarda bir benzerlik oluşmasına yol açmıştır. Bölümün kavramı küreselleşme dalgasının ortaya çıkmıştır. “*Governance*” terimi, Türkçe’ye “*yönetişim*” olarak çevrilmiştir. Bu terim, sadece ad olarak değil, aynı zamanda orijinal dilindeki anlamıyla Türkçe’de kullanılmaktadır. Kavramın kökeni 18. yüzyıla kadar götürülmekte olup “*sivil topluma saygılı aydınlanma yönetimi*” ruhunu taşıdığı ileri sürülmüştür (Güler, 2003: 94).

1990’ların ortalarında ortaya çıkan ve 2000’lerde yaygınlaşan “*governance*” (yönetişim) uygulamaları ilk kez Dünya Bankası tarafından 1989’da Afrika’nın sürdürülebilir kalkınması üzerine yayınlanan “*Sub-Saharan Africa; From Crisis To Sustainable Development*” adlı bir raporda kullanılmıştır. Bu raporda, Afrika’nın sürdürülebilir bir şekilde kalkınamama

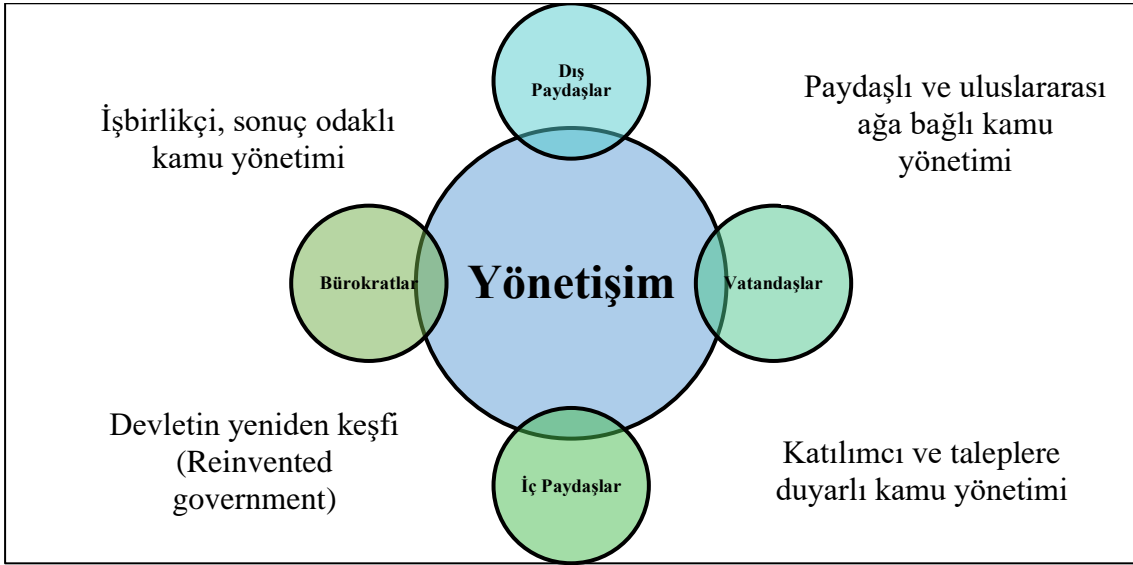
sorununun temelinde “*yönetişim krizi*” olduğu vurgulanmış ve yönetişimin, “*bir ulusun işlerini yürütmek için politik gücün kullanımı*” olduğu belirtilmiştir (Matena, 2010:23). Bu terim daha sonra kamu yönetimi uygulamaları, literatür çalışmaları ve akademik araştırmalarla birlikte geniş bir kullanım alanı bulmuştur.

Yönetişim veya governance kelimesinin kökeni literatürde tartışmalı bir konudur. Kavramın Antik Yunanca “*bir gemiyi kullanmak, yönlendirmek veya manevra yapmak*” anlamına gelen “*kybernein*” fiilinden türediği ve ilk kez Antik Yunan filozofu Platon tarafından mecazi bir anlamda “*toplumun yönetimi veya yönlendirilmesi*” anlamında kullanıldığı öne sürülmüştür. Benzer bir açıklamaya göre, terim Latince ve Antik Yunanca kökenli olup, kamu hizmetlerinin yürütülmesi veya yasal düzenlemelerin katılımcı bir şekilde oluşturulması şeklinde tanımlanmıştır (Campbell ve Carayannis, 2012: 4). Diğer bir görüşe göre kelimenin kökeni Fransızca “*gouvernance*”den gelmiş ve genel olarak sivil toplum ile kamunun birleştirilmesi olarak tanımlanmıştır. Bu terim muhtemelen 12. yüzyıldan sonra İngilizceye geçmiş ve kullanılmıştır (Zimmer, 2010: 203).

Yönetişim terimi daha çok kapalı toplumlardaki yönetim, yönlendirme yeteneği ve organizasyon gücü ile ilişkilidir. Ancak, kelimenin doğru kullanımı geçmişteki anlamıyla “*idare etmek, kamu yönetimini sürdürmek*” şeklindedir. Yönetişim kelimesinin tarihsel anlamı, idareden ziyade politik işlemlere vurgu yaparak daha çok devletin toplumu ilgilendiren faaliyetlerine odaklanmıştır (Kaufmann ve Kraay: 2002: 8).

Tarihsel olarak birçok düşünür ve araştırmacı devletlerin merkezîyetçi yapılarına odaklanmıştır. Örneğin, Max Weber, üç temel otorite veya liderlik gücüne vurgu yaparak bunları sosyal hayat içindeki geleneksel otorite, belirli bir sınıf içindeki karizmatik otorite ve devlet yönetimindeki yasal-rasyonel otorite olarak sınıflandırmıştır. Yönetişim terimini kullanmasa da güç ve gücün kullanımında yasal-rasyonel otoriteden yola çıkarak bürokrasi ile karakterize edilen yasal-rasyonel otoriteyi savunmuştur (Osborne, 2010: 8). Zamanla, bu yaklaşım kamu yönetiminin içindeki sorunlara çözüm getirmediği için yerini yapısal ve işlevsel süreçlere katılıma bırakmaya başlamıştır. Yönetişimin geleneksel kamu yönetimine katkısı özetle şu şekildedir:

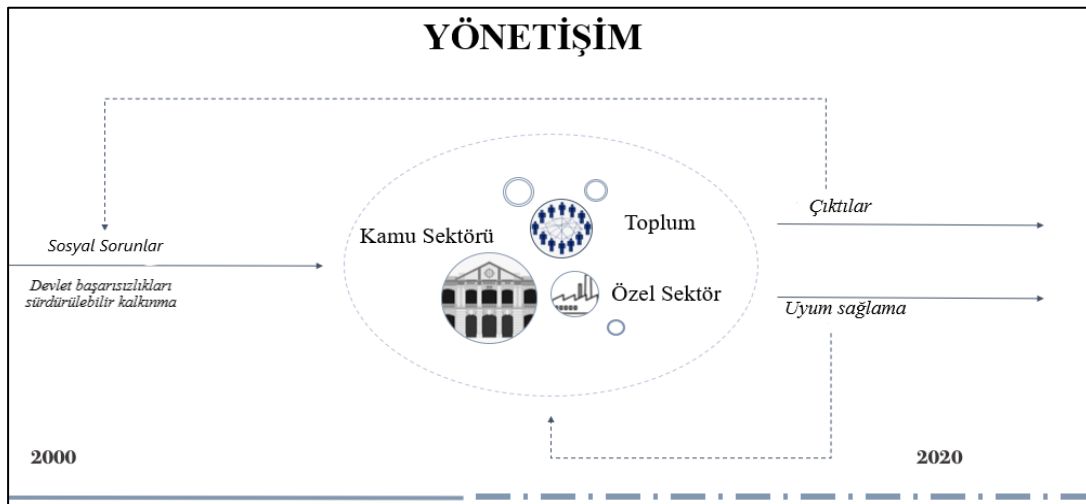
Şekil 1. Yönetişim Uygulamasının Yapısı



Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Yönetişimin etkili bir biçimde uygulanabilmesi için, kamu otoritesinin güvenilir, çıkar çatışmalarını düzenleyebilen ve politika oluşturma süreçlerini yönlendirebilen iş birliği odaklı bir yapı oluşturması gereklidir. Bu bağlamda, yönetişimin planlı bir şekilde hayata geçirilebilmesi için sağlam bir devlet mekanizması oluşturulmalıdır. İş birliği ve katılım temelinde şekillenen yönetişim pratiği, politika oluşturma sürecinde kurumlar ve kuruluşlar arası dengeyi korur. Yönetişim ilkelerine sadık kalan kurumlar, ulusal ve yerel politikalardan sektörel politikalara kadar geniş bir perspektifle, ana hatlarıyla tüm paydaşlarla bir araya gelerek planlarını, faaliyetlerini ve hedeflerini belirleyip uygulayabilirler (Wolman, 1992: 29). Bu durum aynı zamanda toplumsal ihtiyaçların ve siyasi taleplerin etkin bir şekilde ele alınmasını, öğrenmeyi ve karşılıklı “bilgi ve tecrübe transferi”ni içerir. Yönetişimin evrimi ve yapısı aşağıdaki biçimde özetlenmiştir:

Şekil 2: Yönetişim Modeli



Kaynak: WHO, 2011.

Yönetişim, esas olarak yönetim sürecine odaklanır ve halkın yaşamını ilgilendiren politikalar ile kararları yürütme süreçlerinde resmi ve gayri resmi kurumlar arasındaki etkileşimleri incelemektedir. Yönetişimin başarısı hükümetin yeniden keşfine, klasik kamu yönetiminde göz ardı edilen gayri resmi aktörlerin süreçlere dahil edilmesine ve en önemlisi özellikle hak arama özgürlüğünün geliştirilmesine bağlıdır. Yönetişimin belirgin özellikleri şu şekilde sıralanabilir (Olsen, 2003: 73-5):

- **Kurumlar arasındaki karşılıklı bağımlılık:** Yönetişim, devlet yönetimine kıyasla daha geniş bir kapsama sahiptir ve devlet dışındaki paydaşları içermesi açısından kritiktir. Bu durum, kamu, özel ve gönüllü sektörler arasındaki sınırların değişmesine ve belirsizleşmesine yol açabilir, devletin sınırlarının evrim geçirmesine neden olabilir.
- **Ağ üyeleri arasındaki ilişkinin devamlılığı:** Kaynak alışverişi ve ortak amaçların müzakere edilmesi ihtiyacından kaynaklanan bir özelliktir. Ağ içindeki aktörler arasındaki ilişkilerin devamlılığı, sürekli bir etkileşim ve iş birliği gerekliliğini ifade etmektedir.
- **Oyun teorisi benzeri ilişkilerin varlığı:** Yönetişim, güvene dayalı etkileşimlere ve ağ katılımcıları tarafından müzakere edilen kuralların varlığına dayanmaktadır. Oyun teorisi prensipleri, ağ içindeki aktörler arasında karşılıklı anlayış ve iş birliği oluşturulmasında önemli bir rol oynamaktadır.
- **Kamu gücünden önemli derecede özerklik:** Ağlar, devlete karşı sorumlu olmayıp kendi içlerinde örgütlenirler. Bu bağlamda, devletin egemenliği sınırlı olabilir ancak dolaylı ve kusurlu ağları yönlendirme yeteneğine sahiptir.

Sivil toplumun güçlenmesi ile yönetim başarısı arasındaki pozitif korelasyon birçok ekonomik ve sosyal konulardaki araştırmacılar tarafından incelenmiş ve onaylanmıştır. Bu yazıların çoğunda sivil toplumun sosyal ağlar ve kaynaklar, topluluk kurumları, sivil derneklerin katılımı, ademi merkeziyetçilik, çoğulculuk vb. gibi çeşitli boyutları içerdiği savunulmaktadır (Stoker, 1998: 39). Sivil toplulukların bürokratik aygıtla ilişkisi ne kadar güçlü olursa, ekonomik, sosyal ve karar alma süreçlerinin o kadar başarılı olacağı görünmüştür.

#### 4. Devlete Erişimin Aracı: Yeni Kamu Yönetişimi

Genel olarak yönetim, kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum arasında etkileşimi artırarak çeşitli paydaşların katılımıyla şekillenen çok aktörlü kamu yönetimine destek olan bir anlayış olarak ifade edilmektedir. Uluslararası konularda çözüm üretme ve küresel iklim değişikliği, çevre sorunları ile küresel suçlar gibi meselelere yönelik iyileştirmelerin

oluşturulması, aynı zamanda uluslararası ekonomik konuların düzenlenmesi için oluşturulacak mekanizmaların ele alındığı bir bağlamda fikir alışverişi, yönetim kapsamında değerlendirilmektedir. Yönetişim, hiyerarşik bir ilişki yerine, aktörler arasındaki bağlılık, koordinasyon ve iletişim gibi prensipleri içeren dinamik bir olgu olarak nitelendirilmektedir (Üzel, 2006: 24).

Yönetişim, farklı çıkarlara sahip aktörlerin etkileşimi sonucunda ortaya çıkan bir süreç olarak değerlendirilir. Bu süreç, etkileşimin yönlendirdiği ve düzenlediği bir mekanizma olarak düşünülmelidir. Yönetişim anlayışı, toplumun çeşitli çıkarlarına sahip aktörlerin etkileşim içinde olduğu, bu aktörlerin yönetim süreçlerine katılımının sağlandığı ve aralarında bir koordinasyonun oluşturulduğu bir yönetim yaklaşımı olarak ele alınır (Bayansar, 2022: 165). Bu bağlamda, toplumun aktif bir şekilde kamu yönetimine katılımına ve vatandaşların devlet tarafından yetkilendirilip karşılıklı ilişki sonucunda yönetimde etkili olmalarına olanak tanınmaktadır (Özer, 2006: 61).

Kamu yönetimindeki paradigma değişimi ile sürekli yeni teoriler ve yaklaşımlar geliştirilmiştir. Geliştirilen her bir “yeni” yaklaşıma bir eleştiri getirilmiş ve en uygun “yeni” yaklaşıma ulaşmak hedeflenmiştir. Böylece günümüzde tüm aktörleri dikkate alan sürece dahil etmeyi hedefleyen Yeni Kamu Yönetişimi (New Public Governance) yaklaşımı ortaya çıkmıştır. Yaklaşım, ilk kez Theo A. J. Toonen tarafından kaleme alınan “Ağlar, Yönetim ve Kurumlar: Kamu Yönetimi ‘Normal Bilim’ Olarak” başlıklı 1998 yılında yayımlanan bir çalışmada ortaya çıkmıştır. Bu çalışma, kamu yönetimindeki gelişmeleri inceleyerek, “*geçmişin unutulması ve kamu yönetiminin farklı bir bakış açısıyla yeniden şekillendirilmesinin gerekip gerekmediği*” gibi soruları gündeme getirmiştir (Sobacı ve Köseoğlu, 2015: 235).

Theo A. J. Toonen’un 1998 yılında yayımlanan “Ağlar, Yönetim ve Kurumlar: Kamu Yönetimi ‘Normal Bilim’ Olarak” başlıklı çalışmasının ardından, 2006 yılında Osborne’un “*Yeni Kamu Yönetimi?*” isimli çalışmasıyla birlikte Yeni Kamu Yönetişimi düşüncesi ortaya çıkmıştır. Osborne’un 2006 tarihli çalışmasında, kamu yönetiminin üç önemli dönemden geçtiğini belirtmiştir. Bu dönemler; geleneksel yönetimin hakim olduğu 19. yüzyılın sonlarından 1970’li yılların sonu ve 1980’li yılların başına kadar olan dönem, yeni kamu işletmeciliğinin hakim olduğu 1980’li yılların başından 2000’li yılların başına kadar olan dönem ve 21. yüzyılın başlamasıyla birlikte yükselen “*Yeni Kamu Yönetişimi*” düşüncesinin ortaya çıktığı dönem olarak sıralanmaktadır (Lynn, 2006: 109).

Yeni Kamu Yönetişimi düşüncesi, 2000’li yılların ortalarından itibaren popülerlik kazanmış olup, geleneksel ve yeni kamu yönetimi düşüncelerine alternatif bir paradigma olarak öne çıkmıştır. Yapılan reform çalışmaları, YKİ’nin temel değerleri çerçevesinde istenen sonuçları elde edememiş, bu durum da Yeni Kamu Yönetişimi düşüncesinin ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır. Özellikle özel sektörün yönetim tekniklerinin kamu yönetimine uygulanmasının yarattığı sorunlara karşı bir tepki olarak ortaya çıkan Yeni Kamu Yönetişimi, kamu politikalarının uygulanması ve kamu hizmetlerinin sunumu konusunda bir yaklaşım olarak kabul edilmektedir.

Politik değerlere odaklanan Yeni Kamu Yönetişimi, YKİ’nin ihmal ettiği ilkelere odaklanarak, kamu politika yapım sürecinde ve kamu hizmetlerinin sunumunda çoğulcu bir devlet anlayışını öne çıkarmaktadır. Geleneksel ve yeni kamu yönetimi anlayışlarından ayrılan Yeni Kamu Yönetişimi, bürokrasi veya özel sektörü değil, “*vatandaşı ve birlikte idare etme temelli yönetişimi*” merkeze almaktadır (Wiesel ve Modell, 2014: 180). Bu, Yeni Kamu Yönetişimi düşüncesinin, devleti veya piyasayı ön plana alan bir anlayış yerine, üretici vatandaşı, çok aktörlü ağ yapısını ve çeşitli katılım mekanizmalarını benimsediğini göstermektedir (Avaner, 2019: 132).

Yeni Kamu Yönetişimi düşüncesi, vatandaş merkeze alarak katılıma önem veren bir yaklaşım benimsemekte ve çok aktörlü “*ağ tipi*” bir yönetim anlayışını savunmaktadır. Bu, geleneksel yönetimdeki bürokrasiyi veya yeni kamu yönetimindeki piyasayı merkeze alan paradigmalardan farklı bir bakış açısı sunmaktadır ve kamu hizmetinin vatandaş için etkili bir şekilde sunulması gerektiği fikrini vurgulamaktadır. Bu nedenle, Yeni Kamu Yönetişimi, önceki yönetim modellerinden farklı bir perspektifle kamu yönetim mekanizmasını şekillendirmektedir. Kamu yönetimi düşünceleri karşılaştırmalı bir bakış açısıyla aşağıdaki tabloda özetlenmiştir (Zhu ve Li 2012:12–13):

**Tablo 3. Kamu Yönetimi Düşünceleri Karşılaştırılması**

	<b>Geleneksel kamu yönetimi ve işletmeciliği</b>	<b>Yeni kamu işletmeciliği</b>	<b>Yeni kamu hizmeti</b>	<b>Yeni kamu yönetişi</b>
<b>Değer yönelimi</b>	Rejim ve prosedür	Verimlilik	Demokrasi	Demokrasi ve verimlilik
<b>Teorik temel</b>	Bürokratik sistem, siyaset-yönetim dikotomisi	İktisat teorisi, özel sektörün yönetim felsefesi	Demokratik vatandaşlık, sivil toplum, hümanist örgütlenme teorisi, postmodern yönetim teorisi	Sözleşmecilik <sup>2</sup> , bütünlük teorisi <sup>3</sup> , kolektivizm <sup>4</sup>
<b>Davranış</b>	Politika oluşturma ve yürütmeyi ayıran, merkezi hükümet	Devlet hizmetlerinde dış kaynak kullanımı ve pazarlama	Devlete hizmet ruhunun geliştirilmesi, üçüncü sektörle <sup>5</sup> işbirliği	Vatandaş bağımsızlığı, kamusal müzakere, çok merkezli yönetim
<b>Vatandaşın rolü</b>	Lider (Temel)	Müşteri	Vatandaşlara hizmet sunumu	Kararlara katılmak
<b>Araştırma yöntemi</b>	Kurumsalcılık <sup>6</sup> araştırma yöntemi	Pozitivizm <sup>7</sup> araştırma yöntemi	Hümanizm <sup>8</sup> araştırma yöntemi	Kolektivizm araştırma yöntemi

Kaynak: Zhu ve Li 2012:12–13.

Yeni kamu yönetişi, kamu sektörü ile özel sektör ve üçüncü sektör örgütleri arasındaki etkileşimi tanımlayan bir kavramdır. Üçüncü sektör, bireylerin kar amacı gütmeksizin gönüllü olarak kamu görevlerine katılımını teşvik eden dernek, cemiyet, vakıf, birlik, hareket, grup ve platformları içeren bir olgudur. Bu sektör, Sivil Toplum Kuruluşu (STK) veya Sivil Toplum Örgütü (STÖ) olarak da adlandırılmaktadır. Ortaya çıkan örgütler arası etkileşim ve işbirliği, çeşitli örgütsel ağ yapılarını birleştirerek, hükümetin potansiyelini ortaya çıkarmakta ve toplumsal sorunların çözümüne katkıda bulunmak için mümkün olan tüm kaynaklarla bağlantı kurmaktadır. Kamu politikasının oluşturulması, kamusal yapılanma faaliyetlerinin niteliğini, örgütün faktörlerini ve dış çevrenin dengelenmesi için gerekli olan becerileri içermektedir (Castells, 2008: 81). Yeni kamu yönetişim düşüncesinin temel göstergeleri olarak sıralanan bu unsurlar, kamu politikası yapım ve uygulanma sürecinin yapısal

<sup>2</sup> Sözleşmecilik, genel olarak bir toplumun veya bir grup bireyin sosyal ve politik düzenini anlamak ve gerektirmesi için sosyal sözleşme veya anlaşma fikrine dayanan bir etik ve politika teorisidir.

<sup>3</sup> Bu teori, kurumların ve bireylerin etik değerlere, dürüstlüğe ve şeffaflığa bağlılığını vurgular.

<sup>4</sup> Kolektivizm, bireyin toplum içindeki gruplarla sıkı bir şekilde ilişkilendirilmesi ve bu grupların çıkarlarının bireyin çıkarlarından önce geldiği bir sosyal ve politik felsefedir.

<sup>5</sup> Hayır kurumlarını, sosyal girişimleri ve gönüllü grupları içeren üçüncü sektör, temel hizmetleri sunar, insanların refahını artırmaya yardımcı olur ve ekonomik büyümeye katkıda bulunur.

<sup>6</sup> Kurumsalcılık, sosyal bilimlerde kurumsallaşmanın rolünü vurgulayan yaklaşımdır.

<sup>7</sup> Pozitivist yaklaşım, bilimsel usul, standart ve ilkeleri uygulamaya temel almaktadır.

<sup>8</sup> Hümanist yaklaşım, bilimsel yönetim teorilerinin rasyonelliğini ve mekaniğini dengelemek için geliştirilmiş olup açık uçlu anketler, yapılandırılmamış görüşmeler ve gözlemler gibi yöntemler kullanır.



bir parçasıdır ve hedefi, üretken bir kamu politikası oluşturmaktır. Yeni Kamu Yönetişiminin temel nitelikleri aşağıda özetlenmiştir (Xu et al., 2015: 14):

- Yeni Kamu Yönetişimi ilk olarak gücün dağılımını vurgulamaktadır. “*Yeni Kamu Yönetişimi*”ne göre, hükümet ve piyasanın yanı sıra toplumdaki diğer kuruluşların da kamu hizmeti sunulmasına katılma hakkı vardır. Aynı zamanda üçüncü sektör örgütlerinin kamu sorunlarının çözümüne de katılma karar hakkına da sahiptirler.
- Yeni Kamu Yönetişimi hükümetin koordinasyonunu vurgulamaktadır. Uzun bir süre boyunca hükümet, politika oluşturmadan uygulamaya kadar kamu yönetimini merkezi olarak görmüştür. Yeni Kamu Yönetişimi, hükümeti paternalizmden (*devlet baba*) koordinatöre, “*büyük hükümetten*” küçük hükümete dönüştürmeye çalışarak daha fazla toplumsal çıkarı koordine etmekte, diyalog platformu oluşturmakta ve kamu kaynaklarının kullanılmasını entegre etmektedir. Yani kamu idarecileri ile halk müzakere ederek fikir birliğine varmaya çalışmaktadır.
- Yeni Kamu Yönetişimi karmaşık bir ağ oluşturmaktadır. Geleneksel yönetimin tek hatlı yapısından ve Yeni Kamu İşletmeciliğinin hükümet-piyasa ikili yapısından farklı olarak, Yeni Kamu Yönetişimi, sosyal organizasyonları ve bireyleri bütünleştirerek, gücün her açıdan yoğunlaşmasını ve sınırlandırılmasını içeren karmaşık bir ağ oluşturmaktadır. Bu ağın üyeleri arasında hükümet, piyasa, toplum, kamu kuruluşları, üçüncü sektör ve bireysel olarak vatandaşlar vb. yer almaktadır.
- Yönetişim ağı kaynak alışverişine dayanmaktadır. Yeni Kamu Yönetişimine göre, kamu ürün ve hizmetlerinin oluşturduğu ağ, üyelerine para birimi, bilgi ve teknoloji dahil olmak üzere bol miktarda sosyal kaynak alışverişi sağlayabilir. Yeni Kamu Yönetişimi, menfaat sahibi kişilerin ve vatandaşların farklı ihtiyaçlarını karşılamak amacıyla kamu idari yönetimine bir paylaşım mekanizması getirmektedir.
- Yönetişim ağı sözleşmenin (sözleşmecilik) güvenine ve istikrarına dayanmaktadır. Geleneksel idari yönetime göre iç ve dış arasındaki istikrarın sağlanması güce bağlıdır. Yeni Kamu Yönetişimi, üyelerin statüsüne ve itibarına duyulan güvene dayalı özel bir sözleşmeye dayanmaktadır. Başka bir deyişle, Kamu Yönetişimi kısıtlamalara, belirli ve etkili kural ve sistemlere değil, kamu yönetim ağını daha esnek ve değişken hale getiren bir tür resmi olmayan güvene dayanmaktadır.
- Yeni Kamu Yönetişimi, sosyal kamu kuruluşlarının rolüne değer vermektedir. YKİ, kamu sektörünün çıktısı ve sonuçlarına önem vermekte, kamu hizmeti konularını vatandaş olarak değil müşteri olarak görmekte ve kamusal mal ve hizmet sürecinin

sağlanmasında piyasanın rolünü vurgulamaktadır. Ancak “Yeni Kamu Yönetişi”ne göre kamu hizmetinin özü vatandaşlara hizmet etmek ve kamu çıkarlarını (kamu değeri) gözetmektir. Bu nedenle kamu kuruluşlarının etkisine değer vermek önemlidir. Sosyal kamu kuruluşları, kamu mal ve hizmetlerini kâr elde etmek amacıyla değil, toplumsal sorunları gönüllü iş birliği yoluyla çözmek amacıyla sunmaktadır.

Yeni Kamu Yönetişi anlayışı, ağ tabanlı iş birliği, ortak üretim, ağ koordinasyonu, vatandaş memnuniyeti, kurumlar arası süreçler ve vatandaş katılımı gibi temel prensiplere dayanmaktadır. Bu bağlamda, kamu özel sektör ortaklıkları, ombudsmanlık uygulamaları, şehir konseyleri, bilgi-iletişim teknolojileri aracılığıyla vatandaş şikayet ve taleplerinin toplanması (örneğin CİMER), e-devlet uygulamaları, sivil toplum kuruluşlarının girişimleri, Anayasa Mahkemesi’ne bireysel başvuru hakkı, sendika ve meslek örgütlerinin faaliyetleri gibi uygulamalar, Yeni Kamu Yönetişi düşüncesine yakın örnekler olarak değerlendirilebilir. Şüphesiz yukarıda sayılan ve günümüzde modern olarak kabul gören uygulamalar bireylerin taleplerini dikkate alarak toplumsal barışın ve bağlılığın sağlanmasına katkı sağlamaktadır.

## 5. Tartışma ve Sonuç

Kamu yönetimi tarihindeki teoriler veya yaklaşımlar zamanın ekonomik, sosyal ve kültürel gelişmelerinden doğrudan etkilenmiştir. 1900’lü yıllarda sistemleştirilmeye başlanan ve adına Klasik Kamu Yönetimi denilen yaklaşım kapalı bir devlet aygıtını önermektedir. Daha sonra liberalleşme, işçi- insan hakları, ekonomik gelişme gibi tarihsel kırılma anları Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımını ortaya çıkarmıştır. Ancak kamu yönetiminin karşılaştığı sorunlara çözüm sunmakta başarısız olunca ve görece ekonomik sistem içinde başarılı olan özel sektör uygulamalarının kamuya aktarılmasını savunan Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı genel bir hareket alanına sahip olmuştur.

Vatandaşa hizmetin yerini “*müşteri memnuniyeti*” kavramının alması devlet algılayışını ve hizmet sunma gerekçesini yıpratmıştır. Bu eleştirilerden ise Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımı doğmuştur. Yaklaşımın temel önermeleri içinde kapalı karar alma mekanizmalarının demokratikleştirilmesi de yer almaktadır. Yine de tam olarak toplumsal taleplerin iletilmesi ve karşılanmasında istenen seviyelere ulaşamaması yönetim ve doğrudan Yeni Kamu Yönetişi yaklaşımlarını gündeme getirmiştir.

Yeni Kamu Yönetişi, kamu yönetimi teorisinde, kamu hizmetlerinin sunulmasında ve sürdürülebilir kalkınmanın desteklenmesinde iş birliğinin, ortak karar almanın, iş birliğine dayalı hizmet üretiminin ve sosyal katılımın rolünü vurgulayan çerçeve bir yaklaşımdır. Bu

açından Yeni Kamu Yönetişimi kamu yönetiminin başarılı olması için aşağıdaki katkıları sunabilir:

- Yeni Kamu Yönetişimi hesap verebilirliği, şeffaflığı ve karar alma süreçlerinin diğer aktörlere açılmasını savunmaktadır. Böylece kamu kurumlarının güvenini ve meşruiyetini artırarak ve vatandaşlar ile paydaşlar arasında ortak sorumluluk ve sahiplenme duygusunu teşvik etmektedir.
- Yeni Kamu Yönetişimi toplumu oluşturan tüm aktörler ve gruplar arasında yönetim ağı sözleşmenin (sözleşmecilik) varlığına, gerekliliğine ve uygulamasına odaklanmaktadır. Böylece eşitsizlik, dışlanma, adaletsizlik ve yolsuzluk gibi çatışma ve şiddetin temel nedenlerini ele alarak ve diyalog, uzlaşma ve katılım için fırsatlar oluşturmaktadır.
- Kamu Yönetişimi üçüncü sektör olarak kabul edilen örgütlerin yönetim ağı içinde olduğunu kabul etmektedir. Bu ağ yapısında her bir aktörün talep, istek ve beklentileri önemlidir. Böylece, toplumun değişen ihtiyaç ve beklentilerine uyum sağlayarak, karmaşık ve birbiriyle çatışan ihtiyaçları ortak bir paydada buluşturabilmektedir.

Yeni Kamu Yönetişimi tüm aktörlere uygun, tek doğru bir yaklaşım değil, sürekli öğrenme ve iyileştirme gerektiren bağlamında özgü ve dinamik bir süreci ifade etmektedir. Kamu yönetimi geri bildirim, eleştiriye ve reforma açık olmalı ve diğer ülke ve bölgelerdeki en iyi uygulamalardan ve deneyimlerden öğrenmeye çalışmalıdır. Yaklaşım, şüphesiz onu etkili bir şekilde uygulamaya yönelik kapasite, kaynak ve siyasi irade eksikliği, verimlilik ile kapsayıcılık arasındaki potansiyel dengeler ve parçalanma ile koordinasyon başarısızlıkları riskleri gibi bazı zorluklar ve sınırlamalarla da karşı karşıyadır. Bu nedenle yaklaşım, yönetim ağına dahil olan tüm aktörler arasında iş birliği, hesap verebilirlik ve şeffaflık kültürünü teşvik eden destekleyici yaşam ortamına ihtiyaç duymaktadır.

Yeni Kamu Yönetişimi dünyada pek çok farklı uygulama alanına sahiptir. Örneğin, İzlanda'da, halkın katılımıyla anayasa değişiklikleri ve yasal düzenlemeler yapılabilmesi için çeşitli platformlar ve mekanizmalar bulunmaktadır. Veya yüksek teknoloji kullanımıyla ünlü olan Singapur, yapay zeka, büyük veri analitiği ve diğer yenilikçi teknolojileri kullanarak kamu hizmetlerini iyileştirmeye odaklanmıştır. Bir diğer örnek ise İsveç'te her yıl yayımlanan "*Herkesin Hakkında Bilmesi Gerekenler*" adlı bir rapor, kamu hizmetlerinin etkinliği ve hesap verebilirliği hakkında bilgi sağlamaktadır. Son bir örnek ise Avustralya'nın performans

yönetimi ve performans ölçümü sistemleri, kamu hizmetlerinin etkinliğini ve verimliliğini artırmak için yaygın olarak kullanmasıdır.

Türkiye açısından Yeni Kamu Yönetişimi uygulamalarına örnek olarak, kamu-özel sektör ortaklıkları, ombudsmanlık uygulamaları, şehir konseyleri, bilgi-iletişim teknolojileri aracılığıyla vatandaş şikayet ve taleplerinin toplanması (örneğin Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi/ CİMER), e-devlet uygulamaları, sivil toplum kuruluşlarının girişimleri, Anayasa Mahkemesi'ne bireysel başvuru hakkı örnekleri verilebilir. Kamu-özel sektör ortaklıkları, ağ tabanlı iş birliği modelini benimseyerek farklı bir organizasyon yapısı oluşturmaktadır. Bu uygulamada, tam anlamıyla bürokratik bir yapı ya da sadece özel sektör metodolojilerini kullanmak yerine, karma bir yapı oluşturularak kamu kontrolü sürdürülürken belirli bir kamu hizmeti sunulmasına yönelik projelerde özel sektörün tüm kapasitesinden yararlanılmaktadır.

Bilgi edinme hakkının yaygınlaşması ile birlikte, vatandaşlar bürokratların ve kurumların gerçekleştirdiği tüm faaliyetlerden haberdar olabilmektedir. Bunun yanı sıra sivil ve özel aktörler Ombudsmanlık mekanizması üzerinden idareye yönelik şikayetlerini dile getirme yetkisine sahiptir. Bilgi-iletişim teknolojilerinin ilerlemesiyle birlikte, vatandaşlar idarenin faaliyetlerini kurumsal web siteleri ve sosyal medya hesapları aracılığıyla anlık olarak takip edebilmekte ve iletişim kurabilmektedir. Bu bilgilendirme faaliyetleriyle idarelerin ve bürokratların faaliyetleri eleştirilebilir, değiştirilebilir veya yönlendirilebilir.

Üçüncü sektör örgütlerinin ve doğrudan bireylerin sürece dahil olması, kamu hizmetlerine veya kamu politikalarına karşı memnuniyetlerinin artmasına da olanak tanıyacaktır. E-devlet ve CİMER gibi uygulamalar da Yeni Kamu Yönetişimi bağlamında değerlendirilmelidir. CİMER aracılığıyla, aktörler yaşadıkları herhangi bir sorunu, isteklerini ve ihtiyaçlarını doğrudan devlete iletebilmektedir.

Yine de devlete erişim imkanlarının çoğalması kamu politikasının oluşturulmasında diğer aktörlerin aktif olarak görev aldığı garanti etmemektedir. Yukarıda sayılan uygulamalar ve yaklaşımlar, politika taleplerine veya süreç başlangıcına değil süreç sonuna odaklanmaktadır. Doğrudan toplumsal başarılı bir kamu yönetimi için tüm aktörlerin politika taleplerinin dikkate alınması, farklı çıkar ve beklentilerin ortak bir amaç etrafından birleştirilmesi, politikanın uygulanmasında da aktörlerin katılımının olması gerekmektedir. Kapalı devlet mekanizmasının yerine demokratik ilkelere dayalı açık kamu yönetiminin temel gerekliliği başarı, toplumsal barış ve uyum içinde yaşam için son derece önemlidir.

## Kaynakça

- Avaner, T. (2019). Yeni Zelanda Kamu Yönetimi ve Planlama Kurumu. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi İktisadi Ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 21(1), 121-139.
- Bayansar, R. (2022). Kamu Yönetişimi. M.A. Özer içinde, *Baştan Sona Yönetişim* (163-180), Ankara: Gazi Kitapevi.
- Campbell, D.F.J. and Carayannis, E.G. (2012). *Conceptual Definition of Two Key Terms: Governance and Higher Education*. In: *Epistemic Governance in Higher Education*. SpringerBriefs in Business. Springer, New York, NY.
- Castells, M. (2008). The new public sphere: Global civil society, communication networks, and global governance. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 616(1), 78-93.
- Denthardt, R. B. (2002). Trust as Capacity: The Role of Integrity and Responsivene Public Organization Review: *A Global Journal*, 2, 65–76.
- Frederickson, G. H.; Kevin B. S.; Christopher W. L. and Michael J. L (2003). *The Public Administration Theory Primer*, 2nd ed. Boulder, CO: Westview Press.
- Güler, B. A. (2003). Yönetişim: Tüm İktidar Sermayeye, *Praksis*, 9, 93-116.
- Hughes, O. E. (1994). *Public Management & Administration: An Introduction*. London: The MacMillan Press.
- Kaufmann, D. and Kraay, A. (2002). Growth without governance. *World Bank Policy Research Working*, Paper No. 2928.
- Kelly, J. M. (2005). The Dilemma of the Unsatisfied Customer in a Market Model of Public Administration. *Public Administration Review*, January/February, Vol. 65, No. 1, 76-84.
- Kerman, U. (2016). Yönetim Biliminin Öncülerinden Woodrow Wilson ve Frederick Winslow Taylor'un Farklı Bir Açından Değerlendirilmesi. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 8 Sayı:14, Mart, 232-247.
- Lynn, L.E. (2006). *Public Management: Old and New*. Routledge Publisher of Professional & Academic Books, New York, NY.
- Marini F. (1971). Towards a New public Administration, *the Minnowbrook prescriptive; Scranton, Pa : Chandler*, 315-327.
- Matena, C. (2010). *Good Governance and Civil Society*, New York, Springer Link.
- Mecek, M. ve Yılmaz, V. (2021). Postmodern Kamu Yönetimi Ekseninde Yerel Yönetişim ve Katılım. *Post Modern Kamu Yönetimi* (Ed. Bekir Parlak, Kadir Caner Doğan), Nobel Yayınları, Ankara, 231-274.
- Okçu, M. (2012). Değişen Dünyayı Anlamak İçin Önemli Bir Kavram: Yönetişim. F. N. (Ed.) içinde, *Yönetişim ve Yönetim Ekseninde Kamu Yönetimi* (9-30). Bursa: Ekin Yayınları.
- Olsen, Johan P. (2003). Citizens Public Administration and the Search for Theoretical Foundations. *The 17th Annual John Gaus Lecture, American Political Science Association*, Philadelphia, August, ss.70-82.
- Osborne, S. P. (2010). *The public governance: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge.

- Ömürgönülşen, U. (2013). İdare Terimi Niçin Korunmalı ve Yaşatılmalıdır? *İdarecinin Sesi Dergisi*, 15(96), 54-56.
- Özer, M. A. (2006). Yönetişim üzerine notlar, *Sayıştay Dergisi*, 63, 59-89.
- Parlak, B. (2013). *Yönetim Bilimi ve Çağdaş Yönetim Teknikleri*. (2.Baskı), İstanbul: Beta Yayınları.
- Parlak, B. ve Sobacı, Z. (2010). *Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi- Ulusal ve Küresel Perspektifler (3. Baskı)*. Bursa: Alfa Aktüel.
- Sobacı, M. Z. ve Köseoğlu, Ö. (2015), Yeni Kamu Yönetişimi: Birlikte Üretmenin ve İşbirliğinin Teorik Çerçevesi, Ö. Köseoğlu & M.Z. Sobacı (Eds.), *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi* (231-248), Dora Yayıncılık, Bursa.
- Sriram, N.; Misomnai, C.; Metasuttirat, J. and Rajphaetyakhom, C. (2020). A Comparative Analysis of New Public Management New Public Service and New Public Governance. *Asian Political Science Review*, Vol. 3, No. 2, 32-39.
- Stoker, G. (1998). Public-private partnerships and urban governance. In J. B. Pierre (Ed.), *Partnerships in urban governance: European and American experience* (pp. 34-51). Hampshire: Macmillan.
- Üzel, E. (2006). *Küresel Çevresel Yönetişim (İyi Yönetim)*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Çevre Bilimleri Anabilim Dalı, Ankara.
- Wiesel, F. and S. Modell (2014). From New Public Management to New Public Governance? Hybridization and Implications for Public Sector Consumerism, *Financial Accountability & Management*, 30(2), 175-205.
- Wolman H. (1992). Understanding Cross-National Policy Transfers: The Case of British and the United States. *Journal of Governance*, 5 (1), 27-45.
- World Development Report (WB). (2011). *A Hand Book of World Development Report 2011: Poverty*, New York: Oxford University Press.
- Xu, R., Qigui, S. and Wei S. (2015). The Third Wave of Public Administration: The New Public Governance. *Canadian Social Science*, 11, 11-21.
- Yıldız, M. (2011). *Kamu Politikası. Türkiye Bilimler Akademisi Açık Eğitim*. 1 Ocak 2024 tarihinde <http://www.acikders.org.tr/course/view.php?id=66> adresinden erişildi.
- Zhu L. and Li Junpeng. (2012). *Public Management*. Beijing: Economic Science Press.
- Zimmer, A. (2010). Third Sector - Government Partnerships in Taylor, R. (ed.) *Third Sector research*. New York: Springer, 201-217.

## **Extended Summary**

### **Paradigm Change in Public Administration: New Public Governance**

Public administration is a discipline critical to the development and prosperity of a nation. This field ensures the effective implementation of public policies and the delivery of quality public services to citizens. In this context, the primary goal of public administration is to efficiently and optimally utilize limited public resources to provide the highest benefit. Public administration plays a crucial role in the functioning of modern societies, operating in a complex and dynamic environment. Continuous change and development in this field are essential for the effective and efficient delivery of public services.

In this regard, constraining public administration with a static or one-size-fits-all theory or approach is not possible. An outlook open to continuous learning and development is critically important for success in today's complex and variable environment. Public administration theories play a significant role in modern societies, offering frameworks and concepts for how public institutions should be managed and public policies implemented. These theories have evolved over time, giving rise to different paradigms.

Classical Public Administration, which emerged in the early 1900s, focused on hierarchical structures, division of labor, and bureaucratic principles to enhance efficiency in public institutions. A closed state structure characterized by limited political and administrative power controlled by a narrow elite and offering limited public participation opportunities defined the political system. This system is often characterized by a centralized bureaucracy, limited civil society participation, and weak accountability mechanisms. The closed state structure laid the foundation for the classical approach in public administration. However, in today's context, values such as democratization, inclusivity, and transparency have gained importance. Therefore, there is a need for a more open and participatory understanding of public administration, moving away from the closed state structure and classical public administration.

In the Turkish public administration literature, although the terms 'administration' and 'management' are often translated synonymously as 'management,' they inherently encompass different approaches. This distinction plays a significant role in various subfields of public administration and in reform approaches such as New Public Management (NPM) and New Public Governance (NPG). The continuous changes in the social, political, economic, and technological environment also affect public administration. To adapt to these changes,

administrative organizations and public institutions need to be flexible and capable of adjusting their decisions and actions according to evolving conditions.

In this context, new approaches such as New Public Management (NPM), New Public Governance (NPG), and New Public Service (NPS) have emerged. Public administration must be flexible and open to new approaches to keep pace with the changing environment. Different approaches like NPM, NPG, and NPS can contribute significantly to improving public administration and ensuring the more efficient and effective delivery of public services. In the 21st century, as interactions between the public sector, private sector, and civil society increase, public administration is evolving towards a new perspective. This transformation has led to the emergence and widespread use of the concept of 'governance' in public administration.

The concept of governance refers to a mindset and field of practice that comes to the fore in the globalizing, complex and rapidly changing world of the 21st century. In cases where simple "management" models are no longer sufficient, governance, which aims to find solutions to common problems through the cooperation and participation of different actors, fundamentally transforms public administration.

The history of the concept of governance dates back to the 18th century. This concept, associated with "Enlightenment management", represented a participatory management approach that was respectful to civil society. However, today, governance has gained a more comprehensive meaning. It refers to a participatory, transparent, accountable and effective process in which different actors (public institutions, private sector, non-governmental organizations, citizens) jointly seek solutions to complex problems.

The governance approach aims for a more fair and democratic society by increasing participation, transparency and accountability. In addition, effective and sustainable solutions to more complex problems can be produced through the cooperation of different actors. However, governance also has its drawbacks. Disadvantages include the fact that it is a complex and time-consuming process and that it may be difficult for different actors to reach an agreement. Governance is an important concept for the future of public administration. In our world facing complex global problems, implementing the principles of governance through the participation and cooperation of different actors is critical to building a more livable future.

Public administration, as a field, is dynamic and continually evolving to address the challenges posed by the ever-changing socio-political, economic, and technological landscape. In response to this perpetual transformation, scholars and practitioners alike engage in the



development of new theories and approaches to adapt and enhance the efficiency and effectiveness of public governance. One such paradigm that has gained prominence in recent years is the New Public Governance (NPG) approach.

The New Public Governance approach represents a significant paradigm shift in the realm of public administration, departing from traditional models and embracing a more collaborative, network-oriented, and participatory framework. While the terms “administration” and “management” have been traditionally used interchangeably in the Turkish literature, the NPG approach introduces a nuanced perspective that goes beyond mere semantics, emphasizing a holistic understanding of governance.

The roots of New Public Governance can be traced to the challenges posed by the complexities of contemporary societies. Globalization, technological advancements, and increased interconnectedness have reshaped the landscape in which public administration operates. The NPG approach acknowledges the need for flexibility, adaptability, and responsiveness to navigate these challenges effectively. **Key Characteristics of New Public Governance:**

***Collaboration and Partnership:*** NPG emphasizes collaboration among various stakeholders, including government agencies, private sector entities, non-governmental organizations, and citizens. This collaborative approach seeks to harness collective intelligence and resources for the benefit of public service delivery.

***Networked Governance:*** Unlike traditional hierarchical structures, NPG focuses on networked governance, where decision-making processes are distributed across multiple actors. This decentralization facilitates more agile and responsive governance systems.

***Citizen Engagement:*** Citizen participation is a cornerstone of the NPG approach. Engaging citizens in decision-making processes, soliciting feedback, and incorporating public input contribute to more inclusive and transparent governance.

***Adaptive Capacity:*** Recognizing the dynamic nature of the modern environment, NPG promotes adaptive capacity within public institutions. This involves the ability to swiftly adjust strategies, policies, and practices in response to emerging challenges and opportunities.

The increasing complexity of societal issues necessitates a departure from traditional, top-down approaches in public administration. The NPG approach aligns with the contemporary understanding of governance as a collaborative, adaptive, and participatory

process. This paradigm shift acknowledges the interdependence of various actors in the public sphere and seeks to leverage their collective capacities for improved public service outcomes.

In conclusion, the evolution of public administration towards New Public Governance reflects a recognition of the changing dynamics in society and the need for innovative, collaborative, and adaptive governance models. Embracing the principles of NPG holds the potential to enhance the effectiveness of public administration, foster citizen trust, and address the multifaceted challenges of the 21st century. As the field continues to evolve, the New Public Governance approach stands as a pivotal paradigm shaping the future of public administration worldwide.

Social welfare, as a critical component of societal development, has been a focal point of academic discourse and policy considerations. The quest for effective governance mechanisms to address the complexities associated with social welfare has led to the emergence of the New Public Governance (NPG) paradigm. This article endeavors to provide a comprehensive analysis of the intersection between social welfare and NPG, examining how this evolving governance approach contributes to the enhancement of societal well-being.

**Historical Context of Social Welfare:** The concept of social welfare has historical roots in addressing societal inequalities and ensuring the well-being of citizens. Over time, the understanding of social welfare has evolved from mere philanthropy to comprehensive social policies and programs aimed at fostering equitable opportunities, reducing poverty, and improving the overall quality of life. The integration of NPG principles into social welfare governance is evident in various policy domains. Collaborative initiatives between public and private sectors, participatory approaches in social policy formulation, and the establishment of networked structures for service delivery are examples of how NPG is influencing social welfare practices. While NPG offers a promising avenue for improving social welfare governance, it is not without challenges and criticisms. Issues related to power dynamics, accountability, and the need for robust institutional frameworks have been raised, necessitating ongoing scholarly inquiry and policy refinement.

In conclusion, the nexus between social welfare and New Public Governance represents a significant paradigm shift in contemporary governance models. By embracing collaboration, participatory decision-making, networked structures, and adaptive capacity, NPG offers a promising framework for addressing the multifaceted challenges associated with societal well-being. As scholars and policymakers continue to explore the nuances of this evolving paradigm, the potential for enhanced social welfare outcomes remains a focal point in shaping the future of governance in the 21st century.