

KAMU DEĞERİ YAKLAŞIMI: TEMEL KAVRAMLAR, TEMALAR VE GÜNCEL ALTERNATİFLER ÜZERİNDEN BİR DEĞERLENDİRME

Lutfi YALÇIN*

Öz

Bu çalışmada Kamu Değeri Yaklaşımı (KDY) ele alınmış ve bu yaklaşımın, özellikle güncel teorik tartışmalar ışığında, kamu yönetimi disiplini içindeki konumu belirlenmeye çalışılmıştır. Çalışmanın temel amacı, uygulamaya dönük yönleriyle dikkat çeken KDY'nin özgün yönlerini ortaya koymak ve bu yönlerin Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yeni Kamu Hizmeti anlayışlarından ne derece ayrıştığını saptamaktır. Araştırmada, Python dili kütüphaneleri kullanılarak gerçekleştirilen içerik analizi sonucunda elde edilen bulguların, literatür incelemesiyle belirlenen temalarla birlikte yorumlanmasına dayalı karşılaştırmalı nitel araştırma yöntemi kullanılmıştır. Bu kapsamda Mark H. Moore'un (1995) Creating Public Value, David Osborne ve Ted Gaebler'in (1992) Reinventing Government ve Janet V. Denhardt & Robert B. Denhardt'ın (2007) The New Public Service adlı eserlerinin her birisinin ortalama 120 sayfalık kısmı paragraf paragraf in vivo kodlarla kodlanmıştır. Daha sonra bu kodlar üzerinde kelime sıklığına dayalı analizler gerçekleştirilmiştir. Çalışma sonucunda, KDY'nin karşılaştırıldığı diğer iki yaklaşımdan farklı olarak kendine özgü bir yenilikçilik anlayışına sahip olduğu bulunmuştur. Ayrıca, odaklandığı konular bakımından KDY'nin Yeni Kamu İşletmeciliğinden önemli ölçüde ayrıştığı ancak Yeni Kamu Hizmeti ile belirgin benzerlikler taşıdığı tespit edilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Kamu, Kamu Değeri, Kamu Yararı, Stratejik Üçgen, Moore.

THE PUBLIC VALUE APPROACH: AN EVALUATION BASED ON CORE CONCEPTS, CENTRAL THEMES, AND CONTEMPORARY ALTERNATIVES

Abstract

This study examines the Public Value Approach (PVA) and seeks to position it within contemporary public administration debates. The main purpose of the study is to highlight the distinctive features of the PVA, notable for its practical orientation, and to determine how these features differ from the New Public Management and the

*Dr. Öğr. Üyesi, Bandırma Onyedi Eylül Üniversitesi İİBF Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, lyalcin@bandirma.edu.tr, <https://orcid.org/0000-0001-8146-5376>

New Public Service perspectives. The research employs a comparative qualitative method based on the interpretation of findings from a content analysis conducted with Python libraries, together with themes identified through a literature review. Within this scope, approximately 120 pages from each of the following works were coded paragraph by paragraph using in vivo codes: Mark H. Moore's (1995) Creating Public Value, David Osborne and Ted Gaebler's (1992) Reinventing Government, and Janet V. Denhardt & Robert B. Denhardt's (2007) The New Public Service. Subsequently, analyses based on word frequency were carried out on these codes. The findings reveal that, unlike the other two approaches with which it is compared, the PVA demonstrates a distinctive approach to innovation. Furthermore, it was determined that while the PVA differs significantly from New Public Management in terms of its focus, it exhibits notable similarities with the New Public Service.

Keywords: *Public, Public Value, Public Interest, Strategic Triangle, Moore.*

Giriş

Kamu Değeri Yaklaşımının (KDY) ortaya çıkmasında, Mark Moore'un 1994 yılında yayınladığı *Public Value as the Focus of Strategy* başlıklı makalesi ve 1995 yılında yayınladığı *Creating Public Value: Strategic Management in Government* adlı kitapları belirleyici olmuştur. Moore'un başlattığı bu anlayış özellikle Yeni Kamu İşletmeciliğine alternatif arayan yazarlar tarafından desteklenmiştir. Kamu yönetimi yazınında, Bryson (2004) ve Bozeman (2007) başta olmak üzere pek çok yazarın katkılarıyla KDY etkili ve belirgin bir akım olarak konumlanmıştır.

Moore kamu değeri yaratmak için geliştirdiği stratejik üçgeni ve diğer araçları, stratejik yönetimin araçları olarak görür (Moore, 2013; Benington ve Moore, 2011, s. 21). KDY'yi stratejik yönetim yaklaşımıyla özdeşleştirmeye çalışan diğer yazar Bryson'dur (2004, xii). Bryson'a (2004, ss. 7-8) göre stratejik planlamanın amacı, "kamu kuruluşlarının ve kâr amacı gütmeyen kuruluşların, kamu değeri yaratmalarına" yardımcı olmaktır. Moore ve Bryson'un tutumu, KDY'nin stratejik yönetiminin bir aracı olup olmadığı sorusunu akla getirmektedir.

Pek çok yazar, kamu değeri kavramını ya da yaklaşımını stratejik yönetim ile ilişkilendirmez. *Public Value: Theory and Practice* adlı kitapta, Benington ve Moore (2011) dışındaki on beş yazar stratejik yönetimden bahsetmez. Alana katkılarıyla bilinen Bozeman (2007) tarafından da kamu değeriyle stratejik yönetim arasında zorunlu bir bağ kurulmamaktadır. Dolayısıyla KDY'nin stratejik yönetimden farklı olduğunu söyleyebiliriz.

Burada yaklaşımın adı konusunda da bir netleştirme yapmak gerekir. Moore (1995), Moore (2003), Bryson (2004) ve Bozeman (2007) "Kamu Değeri Yaklaşımı" ifadesini doğrudan kullanmaz. Ancak, bu adlandırmayı tercih eden yazarlar da bulunmaktadır (Swilling, 2011; Horner ve Hutton, 2011; Tritter, 2011). Bu çalışmada hem tüm katkıları kavramak hem de bu

yaklaşımın stratejik yönetimden ayrı olduğunu vurgulamak amacıyla “Kamu Değeri Yaklaşımı” adlandırması benimsenmiştir.

Yaklaşımın temel kavramı “kamu değeri” kavramıdır. Ancak bu kavram o kadar çok boyutlu ve katmanlı bir kavramdır ki, Moore (1995), onu *Creating Public Value*’de tanımlamaya çekinmiştir. Bunun zor olduğunu ve 1995’de yapılamadığını kendisi 2013 yılında yayınladığı eserinde itiraf eder (Moore, 2013, s. 8). Jørgensen ve Bozeman (2007, s. 357), Moore’un yukarıda adı geçen kitabından bahsederken, kitabın başlığında kamu değeri ifadesinin bulunmasına rağmen, kitabın içinde “istikrarlı bir kamu değeri kavramı”nın olmadığını belirtir. Bryson vd. (2014, s. 448), KDY’nin günümüzde çoğu zaman belirsiz tanımlar, kavramsallaştırmalar ve ölçümlerle iç içe geçtiğini belirtir ve bu nedenle daha net kavramsal çerçevelere, uygun tipolojilere ve ampirik testlere ihtiyaç olduğunu vurgular (Bryson vd., 2014, s. 453).

Bozeman (2007, s. 14) “kamu değeri”nin oldukça kapsayıcı bir tanımını yapar. Bozeman’a göre kamu değerleri, toplumdaki tüm değerler içinde özellikle yurttaşların hak ve sorumlulukları ve devletin faaliyetlerinde uyması gereken ilkelerle ilgili olan değerlerdir. Toplum, yurttaşlara tanınacak hak, fayda ve ayrıcalıkları belirlemede; onların birbirlerine ve devlete karşı üstlenecekleri görev ve sorumlulukları tanımlamada; devletin faaliyetlerini yürütürken ve kamu politikalarını uygularken bağlı kalacağı ilkeleri kararlaştırmada bu değerleri temel alır. Bozeman bu değerlerin ulusun ve toplumun değerleri olduğunu belirtir.

Bozeman’ın (2007, s. 17) kamu değerleri tanımı, günlük yaşamdan örneklerle daha somut hale getirilebilir. Örneğin, askere gitmek yurttaşlara yüklenen bir sorumluluk, yani bir yükümlülük olarak görülebilir. Bu bağlamda, vatana hizmet anlayışı, toplumda üzerinde uzlaşılan, bu yükümlülüğü meşrulaştıran ve yönlendiren bir kamu değeridir. Ambulans çağırmak bireylere sağlanan bir faydadır; bu faydayı meşrulaştıran kamu değeri ise yaşam hakkı, kamu sağlığının korunması ve eşit hizmet erişimi ilkeleridir. Bu örnekler, kamu değerlerinin bireysel davranışlara ilişkin kurallardan ziyade, bu kuralların dayandığı normatif çerçeveyi temsil ettiğini göstermektedir.

Bu çalışmanın amacı KDY’nin genel bir resminin ortaya çıkarılmasına ve diğer yaklaşımlar içinde yerinin netleştirilmesine katkıda bulunmaktır. Bu amaçla öncelikle “kamu değeri” kavramı ve bu kavramın netleştirilmesine yardımcı olacak diğer kavramlar (kamu, değer, kamu yararı gibi) ve bu kavramların birbirleriyle ilişkisi; KDY’ye katkıları açısından tartışılacaktır. Ardından karşılaştırmaya dayalı bir analiz yapılacaktır. Bu aşamada kamu değeri yazarlarının kullandığı ve geliştirdiği temalar, kamu yönetimi yazınında ortaya çıkan benzer temalarla birlikte ele alınacak; ayrıca yaklaşım, iki güncel akım olan “Yeni Kamu İşletmeciliği” ve “Yeni Kamu Hizmeti” ile karşılaştırılarak incelenecektir.

Bu çalışmada, yöntem olarak, karşılaştırmalı kavram ve tema incelemesine dayalı yorumlamacı inceleme ile içerik analizine dayalı nitel araştırma birlikte kullanılmıştır. Tema temelli inceleme, kamu değeri yazınında ortaya çıkan temaların, bu alan dışında gelişen temalar çerçevesinde yorumlanması biçiminde yapılmıştır. İçerik analizi ise, KDY'nin kamu yönetimi alanında güncel olan iki yaklaşımla karşılaştırılması biçiminde yapılmıştır. Karşılaştırmanın olabildiğince nesnel olması amacıyla bu alanlarda kurucu isim olarak bilinen yazarların başlatıcı eserleri birbirleriyle karşılaştırılmıştır.

KDY için Mark H. Moore'un (1995) *Creating Public Value* adlı eserinin 13-123 ve 293-308 sayfalarındaki 574 paragraf; "Yeni Kamu İşletmeciliği" için David Osborne ve Ted Gaebler'in (1992) *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* adlı kitabının 1-122 sayfalarındaki 447 paragraf; "Yeni Kamu Hizmeti" için ise Janet V. Denhardt ve Robert B. Denhardt'ın (2007) *The New Public Service: Serving, Not Steering* adlı eserinin 3-120 sayfalarındaki 380 paragraf analiz edilmiştir. Analiz sürecinde "in vivo" kodlama yöntemi kullanılmış, her paragraf için o paragrafın anlamını en iyi yansıtan kısa bir ifade metinden doğrudan seçilmiştir. Bu ifadeler kimi zaman tek bir sözcük, kimi zaman da birkaç sözcükten oluşan kısa metin parçalarıdır.

Kodlama sonucunda elde edilen tüm "in vivo" ifadeler Python programlama dili aracılığıyla işlenmiştir. Bu süreçte paragraflardan alınan ifadelerde geçen sözcüklerin frekans tablosu çıkarılmıştır. Ardından en sık tekrar eden kavramların dağılımını göstermek amacıyla bar grafikler ve kavramsal yoğunluğu görsel olarak yansıtmak için kelime bulutları üretilmiştir. Böylece her bir yaklaşımın öne çıkan kuramsal yönelimleri yalnızca metin temelli olarak değil, aynı zamanda görsel olarak da karşılaştırmalı biçimde analiz edilmiştir.

1. KAVRAMSAL ANALİZ

Bu bölümün amacı kamu değeri hakkında bir kuramsal çerçeve ortaya koymaktır; bu nedenle bu bölümde KDY için anahtar niteliğinde olan kavramlar tartışılacaktır. Bu kavramlar "kamu", "değer", "kamu değeri", "kamu yararı" ve "kamu gücü" kavramlarıdır.

1.1. Kamu

Kamu değeri kavramı, yalnızca değere odaklı bir kavram değildir, aynı zamanda "kamu"ya da vurgu yapar. KDY, kamu kavramına gündelik kullanımda olmayan bir anlam yükler ve onu belli bir sorun ya da konu etrafında bir araya gelen tüm ilgili insanlar olarak tanımlar. Başka bir deyişle, "kamu", belirli bir sorun ya da konu etrafında bir araya gelerek, bu konuda ortak bir anlayış ve çözüm geliştirmek üzere iletişim kurabilen bireylerin

oluşturduğu topluluktur (Moore, 2014, s. 466). Moore, bu biçimde tanımlanan kamu kavramının kaynağının Dewey olduğunu belirtir. Dewey (2016, s. 69), 1927’de yayımlanan eserinde “kamu”yu, belirli bir sorun ya da konu etrafında, o sorun ya da konunun dolaylı sonuçlarından etkilenen tüm bireylerin oluşturduğu bir topluluk olarak tanımlamıştır.

Dewey ve Moore’un yukarıda gönderme yapılan iki eserine baktığımızda, Dewey’nin (2016) kamu kavramı, toplumsal olayların ve gelişmelerin dolaylı sonuçlarından etkilenen bireylerin oluşturduğu demokratik ve dinamik bir topluluk fikrine dayanırken, Moore’un kamu kavramı, yöneticilerin stratejik kararlarında hizmet etmek ve meşruiyet sağlamak zorunda oldukları kamu kuruluşu etrafında oluşmuş yurttaş topluluğunu ifade eder.

Kamu değeri kavramı üzerine ilk çalışmaları yapan Moore, toplumun diğer insanlara kayıtsız ve aşırı bireyci bireylerden oluştuğu varsayımına dayanan anlayışı eleştirir. Kamu değeri kavramındaki kamu, devlet faaliyetlerini değerlendirirken kendisinin refahı yanında başkalarının refahını ve insanların birbirlerine karşı sorumluluklarını da dikkate alan bireylerden oluşur ve bu bireyler gerektiğinde başkalarının hakları ve iyilikleri için bazı külfetlere katlanabilecek olan bireylerdir (Moore, 2014, ss. 465-466).

Moore, liberal toplumlarda, kamunun nasıl ortaya çıktığını anlatır. Liberal toplumda bireyler kendi hareket alanlarının korunmasını isterler. Bu, devletin, zorunlu bir ihtiyaç olarak gerekliliğini ortaya çıkarır. Devletin varlığı, beraberinde, bireylerin devlete karşı korunması ihtiyacını doğurur. Bireyler gerek birbirlerine karşı gerekse devlete karşı, kendilerini güvenceye almak için temel hakların yer aldığı bir anayasaya ihtiyaç duyar. Anayasada böyle bir korunmanın sağlanabilmesi için, diğer hakların yanında, konuşma özgürlüğü, dernek kurma özgürlüğü, oy kullanma hakkı, dilekçe hakkı gibi ek haklar da yer alır. Bu haklar, bireylere, başka insanlara ilişkin düşünceler geliştirme hakkı da verir ve hatta bunu teşvik eder. Böylece, insanların hem kendilerinin hem de başka insanların görev, sorumluluk ve beklentileri hakkında düşünceler geliştirdiği bir ortam ortaya çıkar. Liberal toplumda birbirinden farklı düşüncelere sahip olabilen bu bireyler bir araya gelebilir ve birbiriyle tartışabilir. Böyle bir ortamda ortaya çıkan “kamu formu”, bireylerin kendi görüşlerini gerektiğinde değiştirmesine ve en nihayetinde bazı ortak düşüncelerin ortaya çıkmasına olanak sağlar. “Kamu”, bu süreç esnasında ortaya çıkar. Bu kamu, kolektif olarak hem düşünüp, tartışıp değer yaratabilir; hem de iş yapabilir (Moore, 2014, ss. 466-467).

Moore’un kamu kavramını bu biçimde tanımlayışı, liberal çoğulcu anlayışının birey varsayımına bir eleştiri niteliğindedir. Çoğulculuk, liberal demokratik toplumlarda, tüm toplumsal grupların, kendileriyle ilgili sorunların çözümüne eşit katılma olanağına sahip olduğu varsayımına dayanır (Hill, 2005, s. 29). Böyle bir anlayışın temel aldığı birey, neoliberalizmin çıkarıcı bireydir; kamusal alana çıkarını maksimize etmek için çıkar. Moore, bu bireyin yerine, gerektiğinde kamu değeri yaratmak için kendisine ek külfet

yüklenmesini kabul eden yurttaşı koyar (Moore, 2014, s. 475). Moore'un "yurttaşı" trafik sıkışıklığı ve gürültü gibi kendisine ek zorluklar çıkaracağını bildiği halde mahallesine okul yapılmasını destekleyen yurttaştır.

1.2. Değer Kavramı

Kamu değeri kavramının ikinci bileşeni "değer" kavramıdır. Moore'a (1995, s. 52) göre değer, "bireylerin arzularına ve algılarına dayanır ve mutlaka fiziksel dönüşümlerle ya da "toplum" denilen soyut yapılarla ilişkilendirilmek zorunda değildir." Bundan dolayı kamu yöneticileri çoğu zaman başkalarının ihtiyaçlarını giderir (arzularını tatmin eder) ve yaptığı işlerde onların algılarını hesaba katar (Moore, 1995, s. 52). Moore "kamu değeri" kavramının değer kavramından farkını ortaya koyar. Bireylerin benimsediği değerlerden bazılarını kamu değeri yapan şey, o değerlerin "başkalarının refahı ve adil muamele görmesi" ile ilgili olmasıdır (Moore, 2014, s. 468).

Bozeman'a (2007, ss. 103-117) göre değer, bir insanın belirli bir nesne veya kavram hakkındaki, düşünerek ve hissederek oluşturduğu, kolay değişmeyen ve o insanın davranışlarını yönlendiren kişisel bir yargıdır. Örneğin, "çevreyi koruma" bir değerdir. Kişi, doğanın korunmasının hem mantıklı hem de vicdani bir sorumluluk olduğunu düşünebilir. Bu değer bir kişiyi plastik kullanımını azaltmak, geri dönüşüm yapmak ya da çevreci kampanyalara katılmak gibi eylemlere yönlendirebilir.

Kamu değeri yazını, Schwartz'ın yaklaşımıyla uyumlu biçimde, hem değerlerin standartlar veya ölçütler olarak işlev görme yönüne, hem de bir varlık olarak rehber olma yönüne ağırlık verir. "Değerler; eylemlerin, politikaların, kişilerin ve olayların seçimini ya da değerlendirilmesini yönlendirir" (Schwartz, 2003, s. 54). Schwartz'ın buradaki değerlerin karar verme durumlarında kriter işlevi gördüğüne ilişkin vurgusu, her türlü kamu değerinin oluşumunda ya da yaratılmasında normatif temelin önemini ortaya koyar.

Rokeach'a (1973, s. 14) göre, değerler ve değer sistemleri insan davranışlarının rehberleridir. İnsanların benimsedikleri değerler, onların dahil olduğu hemen hemen her türlü olguda kendini gösterir (Rokeach, 1973, s. 3). Değer, bireyin ya da toplumun belirli bir davranışı veya varoluş durumunu diğerine göre daha tercih edilir bulduğu kalıcı bir inançtır (Rokeach, 1973, s. 5). Bu tanım ile Rokeach, değer ile davranış arasındaki kuvvetli ilişkiyi vurgular. KDY'nin önemi değerlerin önemini tanımasından ve onların rehber olma niteliğinden hareket eden bir yönetim anlayışı geliştirmesinden gelir.

Rokeach, bireylerin değer sistemlerini çözümlemede temel bir çerçeve sunar. Değerleri iki kategoriye ayırır: ereksel (terminal) değerler ve araçsal (instrumental) değerler. Ereksel değerler, bireyin ulaşmak istediği nihai varoluş durumlarına ilişkindir: mutluluk, özgürlük ya da toplumsal eşitlik vb. Araçsal değerler, ereksel değerlere ulaşmada rehberlik eden davranış

biçimleridir: dürüstlük, sorumluluk, cesaret vb. (Rokeach, 1973, s. 7). KDY, her türlü insan davranışında olduğu gibi, yöneticilerin davranışlarında da değerlerin önemini vurgular; kamu değeri yaratmayı yönetsel eylemin ereksel değeri haline getirmeye çalışır.

Grubert vd. (2022, s. 20960) kurumsal değerlerin kamu çalışanı ile toplum arasında nasıl bir bağ kurduğunu açıklar. Çalışanların kamu değerlerine hizmet ettiklerini düşünmeleri, aynı zamanda kurumlarına bağlılıklarını arttırmakta ve görevlerini daha istekli biçimde yürütmelerini sağlamaktadır. Grubert vd., kamu değerinin, kurumlardaki çalışanlar ile toplum arasında bir etkileşim alanı olduğunu belirtir. Bu bağlamda, kamu değerinin ortaya çıkmasında önemli roller alan çalışanlar, topluma yaptıkları katkıları hissederek ve bu da onların kurumlarıyla olan bağının toplumsal anlamla bütünleşmesini sağlar.

1.3. Kamu Değeri

Moore (1994, s. 298) kamu yöneticisinin amacını açık biçimde ifade eder: “Kamu yöneticisinin amacı kamu değeri yaratmaktır.” Ancak kamu değerinin tanımı konusunda aynı netliği gösteremez. Tanım yapmasa da Moore kamu değerinin en önemli yönlerini ele alır. Öncelikli olarak kamu değerinin yaratılması konusunu tartışır ve onun yurttaşlar ve onların temsilcileri tarafından kolektif yönetim (government) süreçleriyle belirlenmesine (Moore, 1994, s. 302) vurgu yapar. Moore'a göre; kamu değeri, yöneticinin merkezde olduğu bir süreç içinde belirlenir. Moore bir taraftan yöneticinin önemini bu biçimde vurgularken diğer taraftan kamu değerinin mesleki standartlara, analiz tekniklerine ve müşteri tatminine göre belirlenemeyeceğini, yurttaşların ve siyasetçilerin merkezde olduğu bir anlayışın geliştirilmesi gerektiğini daha ilk makalesinde anlatır (Moore, 1994, s. 303).

Devletin ve kamu yönetiminin değer üretmesini, “yurttaşların bireysel ve toplumsal yaşam kalitesini artıracak bir şey ortaya koyması” olarak nitelendiren Moore'a (2013, s. 8) göre, kamu değerinin tanımlanmasıyla ilgili iki temel soru vardır. Birincisi, bu değeri kimin belirleyeceği sorusudur. Moore, bu noktada dikkatleri hizmetin kullanıcılarından daha geniş bir alana, yani yurttaşlara yöneltmek ister. İkinci soru ise, kamu değerinin içeriğinin ne olacağıdır. Burada mesele yalnızca sunulan hizmetlerin miktarının artırılması ya da maliyetlerin düşürülmesi değildir. Aynı zamanda, hizmetlerin üretim sürecinde adalet, eşitlik ve demokratik katılım gibi ilkelere uyulmasının ek maliyetler doğurması halinde, toplumun bu maliyetleri üstlenmeye hazır olup olmayacağı da tartışmaya dahildir (Moore, 2013, s. 9).

Moore, 1995 tarihli eserinin ardından geçen yıllarda, değer odaklı olmanın yani kamu değeri yaratmanın nasıl mümkün olabileceği üzerine düşündüğünü ifade etmektedir. Ona göre bu sorunun cevabı, kamu yönetimine uygun ve kamu değerini ölçebilecek bir “performans değerlendirme sistemi”nin geliştirilmesinde yatmaktadır. Böyle bir sistem yalnızca

kurumların hesap verebilirliğini kolaylaştırmakla kalmayacak, aynı zamanda kurumların kendi deneyimlerinden ders çıkararak sürekli gelişim sağlamalarına da imkân verecektir. Şeffaf bir performans ölçüm sistemi, halkın kamu kurumlarını değerlendirmesine ve bu kurumların hangi tür kamu değerlerini üretmesi gerektiği konusunda kamusal tartışmaların yürütülmesine de zemin hazırlayacaktır (Moore, 2013, ss. 9-10).

Moore'a göre, kamu değerini tanımlama ve tanıma oldukça karmaşık bir konudur. Bu süreçle ilgili en önemli konulardan birisi kamu değerinin ne olduğuna kimlerin karar vereceğidir. Moore, bu konuda yalnızca doğrudan yararlanıcılara dayanmayı sorgular ve yurttaşların yetkisine dikkat çeker. Bu süreçle ilgili diğer önemli konu da hangi sonuçların kamu değeri sayılacağıdır. Moore'a göre maliyetlerin düşmesi, çıktıların artması, adaletin sağlanması ve hakların korunması gibi sonuçlar çoğu durumda kamu değeri sayılabilir. Bu süreçler basit bir teknik faaliyet değildir. Kamu kuruluşlarının meşrutiyeti, stratejik yönelimi ve hesap verebilirliği ile ilgili önemli konulardır. Kamu kuruluşları kamu değerini tanımanın ve ölçmenin daha gelişmiş yöntemlerini geliştirmek için çaba harcamak zorundadır (Moore, 2013, ss. 8-10).

Moore, kamu kuruluşlarının üretecekleri kamu değerini ölçmek için kullanılmak üzere gelir-gider tablosuna benzer bir araç önerir. Bu araca "kamu değeri hesabı" (public value account) adını verir. Kamu değeri hesabının bir tarafında kamu kurumunun yarattığı misyon başarısı, beklenmedik olumlu etkiler, vatandaş memnuniyeti, adalet ve hakkaniyet gibi olumlu çıktı ve sonuçlar, diğer tarafındaysa, harcamalar, olumsuz yan etkiler, devlet otoritesinin kullanımının toplumsal maliyetleri gibi unsurlar yer alır (Moore, 2013). Kamu değeri hesabı, "belirli bir kamu kurumunun performansına dair kapsamlı ve doğru bir resim ortaya koymaya yardımcı olur" ve bu özelliği dolayısıyla para ve müşteri tatminiyle ifade edilen hesap tablosundan çok daha geniş ve kapsamlı bir kavramdır (Moore, 2013, s. 11).

Moore'a (2013, s. 37) göre kamu değeri hesabıyla yapılan kamu değeri ölçümü, özel sektörde yapılan ve gelir verilerine dayanan ölçümden çok farklıdır. Moore (2013) *Recognizing Public Value* adlı kitabı boyunca yurttaş talepleri, uzman görüşleri ve sosyal sonuçların ölçüme nasıl dahil edileceğini anlatır. Bu yaklaşım, kamu kuruluşlarının bir yandan kamu yararı sağlayan sonuçlar üretirken diğer taraftan da adalet, eşitlik gibi kamu değerleri üretecek biçimde çalışmasını öngören bir anlayışa dayanmaktadır. Başka bir anlatımla kamu değeri hesapları, yalnızca faydacı (utilitarian) ölçütlere değil aynı zamanda deontolojik (hakkaniyete dayalı) ölçütlere de dayanmaktadır (Moore, 2013, ss. 56-58).

Moore, kamu kurumlarının performansını değerlendirmek için ayrıca bir "kamu değeri skor kartı" (public value scorecard) önermektedir. Moore bunu stratejik yönetimin bir uygulaması olarak görmektedir (Moore, 2013, s. 12). Kamu değeri skor kartı üç farklı boyut içerir: Kamu değerini ölçen kamu değeri hesabı (public value account), kurumun toplumsal meşruiyet ve destek düzeyini gösteren meşruiyet ve destek perspektifi (legitimacy and support

perspective) ve arzu edilen toplumsal sonuçlara ulaşma kapasitesini değerlendiren operasyonel kapasite perspektifi (operational capacity perspective) (Moore, 2013, ss. 12-13).

Moore'a göre, kamu değeri hesabında temel bir ayrım, bireylerin vatandaş olma ve müşteri olma rolleri arasında ortaya çıkar. Demokratik toplumlarda çoğu birey her iki rolü de aynı anda taşısa da bu roller farklı bakış açılarını temsil eder. Müşteri perspektifi, bireyin toplumdaki belirli konumuna (örneğin zengin ya da yoksul, siyah ya da beyaz, güvenli ya da riskli bir çevrede yaşamak) bağlıdır ve dolayısıyla özel çıkarların öne çıkmasını sağlar. Buna karşılık vatandaş perspektifi, daha geniş ölçekte ortak yararı, adalet ve sorumluluk gibi ilişkisel değerleri dikkate alır (Moore, 2013, s. 61).

Moore, “vatandaş perspektifi” kavramını Rawls’a dayandırır. Ona göre, nasıl ki “cehalet perdesi” ardında birey kendi toplumsal konumunu bilmeden herkes için adil kurumlar ve sonuçlar tasavvur etmek durumundaysa, vatandaş perspektifi da benzer şekilde toplumun tüm üyeleri adına adaletin ve ortak yararın gözetilmesini gerektirir. Bu nedenle kamu kurumlarının performansı yalnızca bireysel çıkarların tatmini üzerinden değil, ortaklaşa tanımlanmış adalet, hakkaniyet ve kamu yararı ölçütleriyle değerlendirilmelidir. Böylelikle kamu değeri, bireysel memnuniyetin ötesine geçerek demokratik toplumun bütün üyeleri için geçerli ve adil kabul edilen değerlerin gerçekleştirilmesiyle ortaya çıkar (Moore, 2013, s. 61). Bu değerler çoğunlukla kurumların misyon ifadelerinde ya da kuruluş yasalarında yer alır. Ancak bazen kurumun ötesinde toplum düzeyinde de olabilir (Moore, 2013, ss. 207-208).

Kamu değeri kavramının yazında kendine özgü bir yer edinmesi, hem “kamu değeri hesabı”, “kamu değeri skor kartı” gibi uygulamaya yönelik yönetim araçlarının geliştirilmesini sağlamıştır, hem de bu kavramın bilimsel araştırmalarda analiz aracı ya da kavramsal çerçeve olarak kullanılması ile kamu yönetimi disiplinine yeni araştırma olanakları kazandırmıştır. Bozeman ve Sarewitz “ekonomik değerlendirme” ve “kamu değeri” kavramlarının birbirlerinin alternatifi olduğu varsayımından yola çıkarak, bunların kamu politikasını nasıl yönlendirdiğini araştırmıştır. ABD’de bilim politikası alanında, yaygın olan “ekonomik değerlendirme” yaklaşımının bilim politikasının oluşumunda biçimlendirici etkiye sahip olduğunu tespit etmişlerdir (Bozeman ve Sarewitz, 2005, s. 120). Yazarlara göre bilim politikası alanında kamu politikasının meşrulaştırılmasında genellikle piyasa-başarısızlığı modeline başvurulmaktadır; kamu değerine dayalı bir meşrulaştırma anlayışı yoktur (Bozeman ve Sarewitz, 2005, s. 121).

1.4. Kamu Yararı

Bozeman, 1950’lerden itibaren “kamu yararı” konusuna ilginin kaybolduğunu belirtir. Kamu yararı ile ilgili iddiaların, çoğu zaman, sayılarla, net bir biçimde ifade edilememesi bu kavramın sosyal bilimlerden dışlanmasına neden olmuştur. Bu dönemde egemen hale gelen davranışsalci - nicel yaklaşımlar, kamu yararı kavramını belirsiz, bilim dışı, anlamsız ve

metafizik gibi nitelendirmelerle eleştirmiştir ve sosyal bilimlerin alanını, bu kavrama yer kalmayacak biçimde daraltmıştır (Bozeman, 2007, ss. 1-2).

Bozeman (2007, s. 12) kamu değeri odaklı bir bakış açısının öneminin kavranması için, kamu yararı kavramının yeniden canlandırılması gerektiğini iddia eder. Kamu değeri ve kamu yararı arasındaki ilişkiyi şöyle kurar: “kamu yararı bir idealdir ancak kamu değeri belirli ve tanımlanabilir bir içeriğe sahiptir.” Dolayısıyla, kamu yararı belli bir içeriğe sahip olmaması nedeniyle ölçülemezken, kamu değeri belli bir içeriğe sahip olması nedeniyle belirlenebilir ve hatta ölçülebilir (Bozeman, 2007, s. 14).

Bozeman, kamu yararı kavramını, Dewey’nin yardımı ile anlamaya çalışır. Bozeman’a göre, Dewey’nin kamu yararına yaklaşımı ne idealist ahlak kuramlarına ne de faydacı, ekonomik bireyci yaklaşımlara benzer (Bozeman, 2007, s. 103). Dewey, “topluluk değerlerine ve kamu yararının bağlamsal niteliğine” vurgu yapmaktadır. Böylece, Dewey’in kamu yararı yaklaşımına en azından iki katkısı vardır. Birincisi, bilim dünyasının işleyişini model olarak geliştirdiği demokratik toplumsal araştırma yöntemidir (democratic social inquiry), ikincisi ise, müzakere, toplumsal öğrenme ve yarar dönüşümünü kamu yararı sürecinin merkezine yerleştirmesidir. Dewey’nin *The Public and Its Problems* (1927) adlı eserinde, ortak yararı için kendi kendine örgütlenen bir kamu vardır ve kamunun böyle bir niteliğe sahip olması nedeniyle kamu yararı kavramı da sabit ve önceden belirlenmiş değildir; değişime sürekli olarak açıktır (Bozeman, 2007, ss. 103-104).

Burada şunu vurgulamak gerekir: Kamu yönetimi yazarları kamu değeri kavramını, kamu yararı kavramına bir alternatif olarak geliştirmezler, aksine özellikle 1980’li yıllardan itibaren kamu yönetimi alanından büyük ölçüde çıkmış olan kamu yararı kavramını tekrar araştırmacıların ve uygulamacıların dikkatine sunarlar. Sonuç olarak, kamu değeri, “kamu” ve yönetim tarafından birlikte belirlenir, çoğul, değişken ve bağlamsaldır; kamu yararı ise çoğunlukla toplumun genelini temsil etme iddiasında olanlar tarafından belirlenir ve tüm topluma yönelik, değişmez ve evrensel olmak gibi özelliklerine sahiptir.

Kamu yararı kavramı, toplum için ortak tek iynin bulunabileceği varsayımına dayanmaktadır; bu da ortak iynin tanımlanması konusunda toplumun güçlü gruplarının diğer kesimleri dışlaması ve kendi çıkarını “kamu yararı” olarak topluma sunup kabul ettirmesi sorununu gündeme getirmektedir (Mitnick, 1980). Moore (1995) ise kamu değeri kavramıyla böyle bir manipölasyonun önünü kuramda ve pratikte kapatmaya çalışır. Moore’un kamu değeri kavramı, bir taraftan toplumdan ve kamudan meşruiyet almayı, diğer taraftansa hem toplumun anlam atfettiği değerleri uygulamaya taşımayı hem de kamusal değerleri üretmeyi kapsar. Böylece kamu değeri, tek ve mutlak bir “ortak iyi” anlayışının ötesinde, çoğulcu, tartışmaya açık ve toplumsal olarak meşrulaştırılmış bir zemin sağlayarak çıkar gruplarının söylemsel hâkimiyetini sınırlandırır.

1.5. Kamu Gücü

Moore'a göre, kamu yöneticilerinin elinde iki kaynak vardır: kamu parası ve kamu gücü (Moore, 1995, s. 29). Yönetim, kamu gücünü elinde bulundurur ve bu, toplumun diğer öğelerinde olmayan bir güçtür. Yönetim bu gücü kamu değeri yaratmak için kullanmazsa; kamu değerinin ortaya çıkma olasılığı çok düşüktür. Moore, yönetimin elindeki güçlerin verimlilik odaklı kullanımını faydacı tutum, eşitlik ve adalet gibi normatif değerler temelli kullanımını ise deontolojik tutum olarak nitelendirir (Moore, 2014, s. 472). Moore'e göre, yalnızca verimliliğe odaklı bir bakış açısı eksik kalacaktır. Bu iki anlayış birlikte kullanılmalıdır. Hatta, Moore, bunlara üçüncü bir yaklaşım daha ekler. Üçüncü yaklaşım, Dewey'den esinlenilmiş olan, demokratik müzakere yaklaşımıdır (Moore, 2014, s. 474). Aslında demokratik müzakere bir mekanizmadır burada; kamu yararının (faydacı yön), normatif değerler gözetilerek ortaya çıkmasını sağlayacak demokratik süreçtir.

Moore, bireylerin bir araya gelerek, başkaları için iyi ve adil olanı gerçekleştirmek üzere kamu değeri yaratmalarını bir gönüllü sektör faaliyeti olarak görür ve bunu içinde, yurttaşların ve onların temsilcilerinin yer aldığı bir kamunun kamu değeri yaratmasından ayırır. Bu ikincisinde, kolektif olarak sahip olunan kamu gücü ile bir kamu değeri yaratılır (Moore, 2014, s. 470).

Moore, kamu gücünün kolektif olarak kullanımına gönderme yapmaktadır. Buradaki ana tema kamu gücünün toplumu dışlayarak kullanılmamasıdır. Yöneticilerin elinde kullanıma hazır kamu değeri üretme potansiyeli olan bir kaynak vardır; yönetici kamu değeri yaratırken bu kaynağı kamu ile birlikte kullanılmalıdır. Moore bunu yapılacak olan işin meşrulaştırılması olarak görür. Burada cevabı aranması gereken sorular vardır. Liberal demokratik toplumda meşrulaştırma sürecine toplumsal gruplar ve özellikle dezavantajlı kesimler, eşit biçimde katılabilecek midir? Moore bu konuyu yöneticinin ve kamuyu oluşturanların normatif değerlerine (eşitlik, adalet gibi) bırakmaktadır.

2. GÜNCEL YAKLAŞIMLAR VE KAMU DEĞERİ YAKLAŞIMI

İzleyen paragraflarda KDY, Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımlarıyla karşılaştırılacaktır. Amaç, KDY'nin diğer yaklaşımlardan hangi yönleriyle ayrıştığını ortaya koyarak bu yaklaşımı daha iyi anlamaktır. Karşılaştırmanın merkezinde KDY bulunduğundan, öncelikle bu yaklaşım ortaya çıkan bulgular temelinde ele alınacaktır, ardından sırayla Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımları incelenecek ve KDY ile karşılaştırılacaktır.

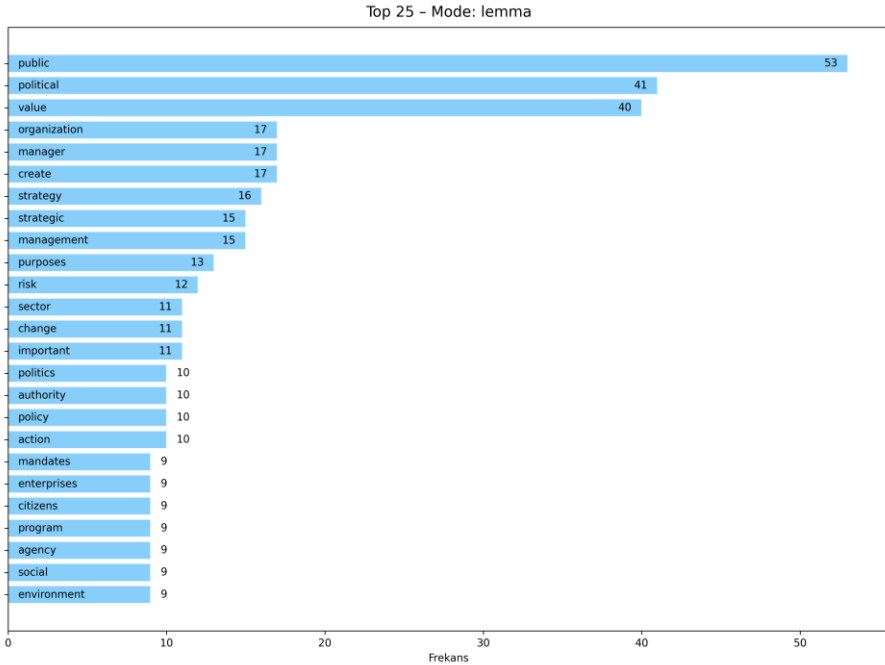
2.1. Moore'un Creating Public Value (Kamu Değeri Yaratmak) Adlı Kitabı ve KDY

Şekil 1'in hazırlanmasında Moore'un (1995) *Creating Public Value* adlı kitabı kullanılmıştır. Bu kitabın 13–123 ve 293–308 sayfalarındaki 574

paragrafın her birinden “in vivo” kodlama yaklaşımıyla birkaç kelimelik kısa bir ifade seçilmiştir. Seçilen ifadelerin, seçildikleri paragrafı yansıtmalarına dikkat edilmiştir. Tüm ifadeler bir metin dosyasında toplanmıştır. Şekil 1, bu biçimde oluşturulan metin dosyasındaki sözcüklerden her birinin kaç kez yinelandığının hesaplanıp görselleştirilmesi sonucunda elde edilmiştir.

Şekil 1’e bakıldığında, Moore’un en sık kullandığı sözcüğün, “kamu” (public) sözcüğü olduğu görülür. Moore bu sözcüğü, çoğu zaman, üçüncü sıradaki “değer” (value) sözcüğü ile birlikte yani “kamu değeri” ifadesi içinde kullanmaktadır. Moore’un kamu değeri kuramında “kamu”nun özel bir anlamı vardır; yukarıda da tartışıldığı gibi “kamu” belli bir sorun ve konu etrafında toplanan ve kamu gücünü harekete geçirmek için girişimde bulunan yurttaşları ifade etmektedir.

Şekil 1. Moore (1995)'un Creating Public Value Adlı Eserinde Sözcüklerin Kullanım Sıklığı



İkinci olarak Tablo 1'deki sırası da 2 olan “siyasal” (political) sözcüğünü ele alalım. Siyasal sözcüğü, Moore (1995) tarafından başka sözcüklerle birlikte sıfat olarak kullanılmaktadır. Bu, Moore'un, en fazla kamu değerinin yaratıldığı çevrenin ya da bağlamın siyasal yönleriyle ilgilendiğini göstermektedir. Metinde “siyasal süreç”, “siyasal çevre”, “siyasal söylem” gibi kullanımlar vardır. Metindeki en yüksek frekanslı biagram¹ (ikili sözcük

¹ Bigram, doğal dil işleme çalışmalarında bir metin içinde art arda gelen iki sözcükten ya da iki harften oluşan birlikteliği ifade eder. Türkçede genellikle ‘ikili sözcük dizisi’ ya da ‘ikili birliktelik’ olarak kullanılmaktadır.

dizisi) “siyasal talepler”dir (political demands). Bu, Moore’un yöneticiyi, siyasal taleplerin yoğun olduğu bir çevrede faaliyet gösteren bir aktör olarak konumlandığını göstermektedir.

Moore’a göre, kamu sektöründe stratejik yönetimin başlangıç noktası, “siyasete bakmak”tır. Burada siyasete bakmak, yöneticinin vatandaş ve onların temsilcilerinin istekleri ve mevzuatta siyasetçilere verilen yetkiler bağlamında hareket etmesi anlamına gelmektedir (Moore, 1995, ss. 99-105). Moore, yönetimin siyasal yönünü en baştan kabul eder ve stratejik üçgeni de buna göre tasarlar.

Moore’a göre, kamu yöneticilerinin işlerini yaparken kendi yetki alanlarının dışındaki aktörlerin yardımına ihtiyaç duymalarına “siyasal yönetim” denir. Kamu yöneticileri, bu aktörlerden izin ve para alır (Moore, 1995, ss. 113-114). Yöneticiler yenilik yapmaya giriştiklerinde siyasal yönetim, daha da zorlaşır (Moore, 1995, s. 115). Siyasal yönetim yöneticilerin uykuda olan koalisyonları uyandırması ve başkalarını güçlendirmesi biçiminde olabilir (Moore, 1995, s. 116).

Üçüncü olarak “yönetim” (management) sözcüğüne bakalım. Bu sözcük ve “yönetici” (manager) sözcüğünün birlikte toplam frekansı 32’dir. Metinde geçen “managerial imagination”, “managerial purposes” ve “managerial work” gibi ifadelerde geçen “managerial” sözcüğü yazılım tarafından “yönetici” olarak işaretlenmiş olsa da bu sözcük buralarda içerik bakımından doğrudan yönetim işlevine gönderme yapmaktadır. Bu nedenle yönetim kavramının frekansı daha yüksek kabul edilmelidir. Bu bulgu, Moore’un kamu değerini yaratma sürecinde yönetim işlevini ve yöneticiyi merkeze koyduğunu göstermektedir. Nitekim “political management” ikili sözcük dizisinin metinde yedi kez yinelenmesi, Moore’un yalnızca teknik yönetsel becerileri değil, aynı zamanda yönetimin siyasal boyutunu da vurguladığını ortaya koymaktadır.

Moore’un çerçevesinde, yönetici, kamu değeri yaratımına katkıda bulunan diğer aktörlerle birlikte çalışır; kendisi olmazsa, belki de hiçbir zaman ortaya çıkmayacak olan bir potansiyeli harekete geçirir; ancak bu, Moore’un otoriter yönetici tahayyül ettiği anlamına gelmez. Moore, eğer kamu değerinin ne olduğunun belirlenmesinde bir öncelik verilecekse bu önceliğin yurttaşlara ve onların temsilcilerine ait olması gerektiğini zaten açıkça belirtir (Moore, 1994, s. 302).

Dördüncü olarak, “strateji” ve “stratejik” sözcüklerinin Moore’un kamu değeri kuramında yerini ortaya koyamaya çalışalım. Bu sözcüklerin birlikte neredeyse yönetimle eşit bir frekansa (31) sahip olduğu görülmektedir. Moore (1995) strateji kavramını, kamu yöneticilerinin yalnızca rutin görevler yerine getiren bürokratlar değil, aynı zamanda “yönetsel hayal gücüne” (managerial imagination, s. 18) sahip olan ve bu sayede yeni imkânlar tasarlayan ve “stratejik vizyon” (strategic vision, s. 301) geliştiren aktörler olarak görülmesi gerektiğini vurgulamak amacıyla kullanır. Bu vizyon, bir taraftan siyasal yönetim aracılığıyla gerekli meşruiyet ve desteği diğer taraftan da uygulama

kapasitesinin inşası ile kamu değerinin hayata geçmesini sağlar. Moore'un metninde geçen "siyasal olarak sürdürülebilir" (politically sustainable), (Moore, 1995, s. 71) ya da "siyasal olarak uygulanabilir" (politically feasible), (Moore, 1995, s. 77) ifadeleri, stratejinin yalnızca değer yaratmaya odaklanmayla yetinmeyip aynı zamanda siyasal ve toplumsal destekle kendi sürekliliğini sağlamaya çalışması gerektiğini ortaya koyar. Benzer biçimde, "temel operasyonel yetkinlikler" (key operational capabilities), (Moore, 1995, s. 91) ve "farklılaştırıcı yetkinlik" (distinctive competence), (Moore, 1995, s. 52) gibi ifadeler de stratejinin kurumsal kapasite boyutuna işaret eder. Dolayısıyla Moore için strateji, kamu değeri yaratma hedefi doğrultusunda değer üretimi, meşruiyet-destek ve kapasite geliştirmeyi aynı anda gözetken bütüncül bir süreçtir.

Moore kamu yöneticisini bir stratejist olarak görür. Strateji kelimesini kitabının başlığında kullanır ve strateji kavramını kamu sektörüne uygular. Yukarıda da belirtildiği gibi kamu yöneticilerine bir teknisyen gibi değil bir stratejist gibi davranmayı önerir. Teknisyen yönetici mevzuatla kendine verilen görevleri hatasız biçimde yapmaya odaklanırken, stratejist yönetici sahip olduğu kaynakları (kamu gücü ve para) görev yaptığı bağlam içinde, toplum yararına yeni hizmet alanları yaratmak için kullanır (Moore, 1995, s. 20). Özel sektörde strateji daha çok rakip şirketlerin birbirleriyle mücadeleleriyle ilgiliyken, Moore, burada, bu boyutları öne çıkarmak amacı taşımaz. Moore'un kullanımında strateji, siyasi fikirlerin birbiriyle çarpıştığı bir ortamda yöneticinin destek arayışıyla ilgilidir. Alternatif stratejilerin siyasal olarak ve uygulanabilirlik açısından dereceleri vardır. Genel olarak statükoyu koruyucu stratejiler daha güvenlidir; ancak eğer siyasal çevre değişim talep ediyorsa, değişime odaklı bir strateji statükoyu sürdürücü stratejiden daha az riskli olabilir (Moore, 1995, ss. 99-100).

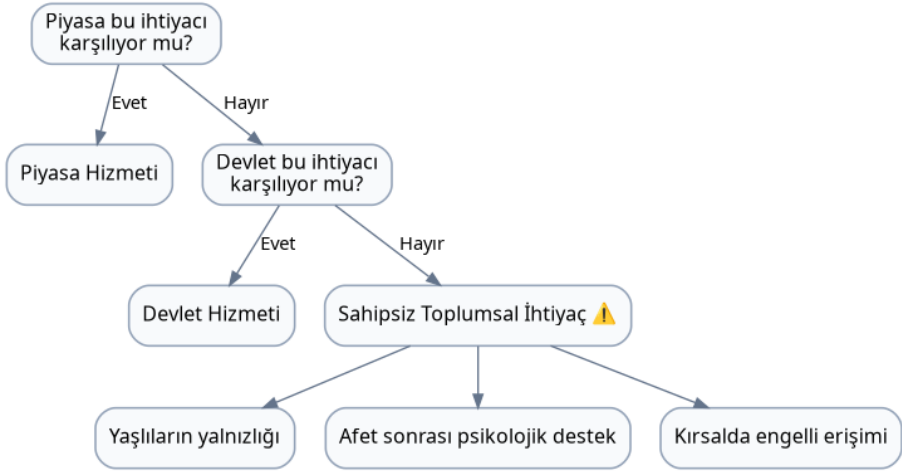
Moore'un bakış açısında, neoliberal söylemin varsaydığının tersine, yöneticilerin zaten gerçekte büyük ölçüde inisiyatif kullanmak zorunda kaldığı düşüncesi vardır (Moore, 1994, s. 297). KDY, mevzuatı bir komutlar dizisi, yöneticileriye robot uygulayıcı olarak gören anlayışa alternatif olmaya çalışmaktadır (Aksoy, 2024, s. 341). Moore mevzuat-yönetici ilişkisi bağlamında "yorumlama sorununu" gündeme getirmektedir. Siyaset ile yönetimi birbirinden ayıran liberal toplumda, siyasetçinin iradesi genellikle mevzuat ile ortaya konulur. Mevzuat ile uygulama arasında bağ kurmak için yorumlama gerekir (Moore, 1994, s. 297). Yorumlama sorunu, siyasetçinin iradesini genel kurallar biçiminde ortaya kaymak zorunda olması nedeniyle ortaya çıkar. Hangi olaya hangi genel kuralın uygulanacağına çoğu zaman yönetici karar verir.

Moore'un dikkat çektiği yorumlama sorununu gerçek dünya daha da karmaşıktırmaktadır. Yönetici ister bireysel olarak ister başkalarıyla birlikte hareket etsin, siyasetçinin belirlediği amaca nasıl ulaşılacağı konusunda, çeşitli yorumlara açık bir alanla karşı karşıyadır. Çoğu zaman bu durum, çok aşamalı bir sürecin her aşamasında farklı alternatifler arasından

seçim yapılmasını gerektirir. Her seçim noktasında, ya da karar verme kavşağında, yöneticinin gerek oyunu kullanarak gerek kaynakları bir araya getirerek gerekse yönlendirme yaparak kullandığı bir biçimlendirme gücü vardır. Örneğin, üç aşamalı bir sürecin her bir aşamasında beşer alternatif varsa, toplamda izlenebilecek 125 farklı yol ortaya çıkar. Bu çeşitlilik siyasal kararların somutlaşmasına giden yolda her kavşakta sürekli bulunan aktör olan yöneticinin akışa yön verme gücünü arttırmakta ve çoğu durumda onu ortaya çıkan nihai hattın ana biçimlendirici yapmaktadır.

Moore'a göre, yöneticinin, bu gücünü, yalnızca mevcut faaliyetleri verimli bir biçimde sürdürmeye tahsis etmesi yeterli değildir. Bu bir toplumsal kaynaktır; kamu değerinin üretilmesini sağlayan iki temel bileşenden birisidir-diğeri kamu parasıdır. Yöneticiler, yönettikleri kamu kuruluşlarının çevresinde ortaya çıkan ihtiyaçlara duyarlı olmalı ve bunlara çözüm olacak kamu değerlerinin yaratılması için gerekli olan çabaları göstermelidir (Moore, 1995, s. 55).

Şekil 2. Sahipsiz İhtiyaçlar (Proaktif Yöneticinin Yönetim Alanı Bu İhtiyaçları da Kapsar.)



Mevcut düzenlemelerin kapsamına girememek nedeniyle açıkta kalan önemli toplumsal sorunlar olabilir. Kamu değeri yaratmak kavramı bu gibi durumları dikkate alma potansiyeline sahiptir. Şekil 2'de de görüldüğü gibi ne piyasa mekanizması ne de devlet tarafından karşılanamayan bazı toplumsal ihtiyaçlar vardır. Bunlara "sahipsiz ihtiyaçlar" diyebiliriz. KDY, kamu yöneticisine, kamu yararı yaratacak yeni hizmetleri kamu değeri kapsamına dahil etme fırsatı verebilir. Bu gibi durumlarda, "kamu değerini birlikte yaratma" (co-creation) süreci kamusal alanda işleyebilir. Kamu değeri, üreticilerle ihtiyaç sahipleri arasında doğrudan köprüler kurularak üretilebilir (Benington, 2009, s. 236) veya kamu görevlisi proaktif biçimde ihtiyaçları tespit edip kamu değeri sürecini başlatabilir.

Beşinci olarak, “organization” kelimesinin görece yüksek frekansının ne anlama geldiğini belirlemeye çalışalım. Bu aslında Moore’un analiz düzeyinin devlet düzeyi olmaktan çok örgüt düzeyi olduğunu göstermektedir. Özel şirketlerin önemli aktörler olduğu bir toplumda, kamu kurumlarının da aslında önemli aktörler olduğunu ileri sürmekte, kamu kuruluşları ile özel şirketler arasında analoji kurmaktadır. Buradan yola çıkarak, nasıl ki özel şirkette, yöneticiler hissedarlar için çalışır, kamu kuruluşlarında da yöneticiler yurttaşlar için çalışmaktadır, iddiasında bulunmaktadır. Moore bu noktada, özel şirketteki yöneticinin faaliyetlerini özel değerler üretmek olarak özetler ve bu formüleştirmeden yola çıkarak kamu kuruluşlarındaki yöneticinin de kamu değerleri üretebileceğini tahayyül eder (Moore, 2014, ss. 465-466).

Ancak bu, Moore’un, yönetimin siyasal yönünü yok saydığı anlamına gelmez. Aksine Moore (1995), yönetimin siyasal bir faaliyet olduğunu iddia eder. Burada örgüt odaklılık, örgütü çevresinden kopuk olarak görme anlamına da gelmez. Moore (1995) uygulama kapasitesin örgüt içi kadar örgüt dışıyla da ilgili olduğunu iddia eder.

Bu noktada iki kamu değeri kuramcısı, Moore ve Bozeman, arasındaki yaklaşım farkına dikkat çekmek gerekir. Moore, kamu değerini, tek tek kamu kuruluşlarına odaklanarak anlamaya çalışır; Bozeman ise kamu değerini ülke ölçeğinde arar; siyasal sistemin ve kamu politikalarının toplumsal değerlerle uyumu ile ilgilenir. Moore’da kamu yöneticisi, belirli bir örgütün misyonunu ve kapasitesini kamu değeri yaratacak biçimde dönüştüren kurumsal girişimcidir. Buna karşılık Bozeman’da kamu değerleri, geniş ölçekte toplumsal mutabakatla oluşan kolektif normlar ve ilkelerdir (Bozeman, 2007). Sonuç olarak, Moore’un kamu değeri kavramı; kamu yöneticisini, siyasal taleplerle çevrelenmiş örgütsel bir bağlamda, stratejik vizyon ve kapasite inşası yoluyla toplumsal değer üretiminin merkezinde konumlandırmaktadır. Şekil 1 yalnızca en sık kullanılan 25 kelimeyi göstermektedir. Moore’un kitabındaki yaklaşımı daha ayrıntılı görebilmek için Şekil 3 hazırlanmıştır.

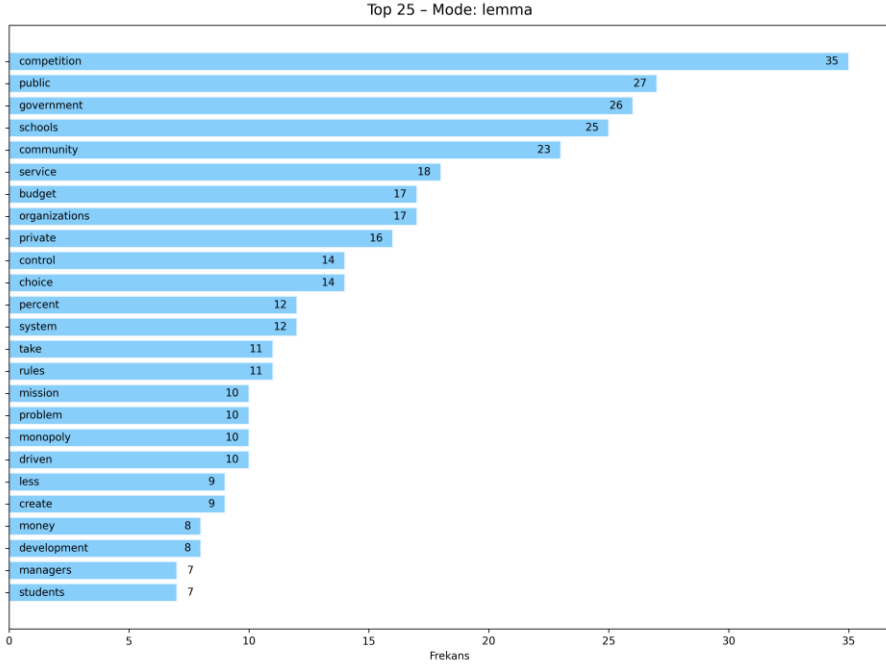
Şekil 3. Creating Public Value'ye Dayanılarak Çıkarılmış Kelime Bulutu



2.2. Osborne ve Gaebler'in Reinventing Government (Devleti Yeniden İcat Etmek) Adlı Kitabı ve KDY

Bu başlık altında, Yeni Kamu İşletmeciliği'nin temsilcisi olarak görülebilecek eserlerden birisi olan Osborne ve Gaebler'in (1992) *Reinventing Government* (Devleti Yeniden İcat Etmek) adlı kitabı, KDY ile karşılaştırılarak incelenecektir. Şekil 4'de görüldüğü üzere “rekabet” (competition) sözcüğü Moore'un kitabıyla ilgili Şekil 1 ve 3'de hiç yokken, Osborne ve Gaebler'in kitabında en yüksek frekanslı sözcüktür. Osborne ve Gaebler için rekabet, kamu hizmetlerinde yenilik, verimlilik ve kaliteyi teşvik eden, tekelleşmeyi engelleyen ve kamu yöneticilerini performans odaklı çalışmaya zorlayan bir araçtır. Bu bağlamda “rekabet”, Yeni Kamu İşletmeciliğinin en belirgin ilkelerinden biri olarak görülmektedir. Yeni Kamu İşletmeciliğinin kamu kuruluşlarının özel şirketlere benzetilmesi, özelleştirilmesi gibi amaçlarına dayanak olan rekabet ilkesi, Moore'un sık kullandığı kelimeler arasında yer almamaktadır.

Şekil 4. Osborne ve Gaebler'in (1992)'un Reinventing Government Adlı Eserinde Sözcüklerin Kullanım Sıklığı



İkinci olarak, kitapta en sık kullanılan ikinci sözcük olan “kamu” (public) sözcüğünün yazarlar tarafından hangi bağlamlarda nasıl kullanıldığını anlamaya çalışalım. Yazarlar kamu sözcüğünü sıklıkla ona olumsuz anlamlar yükleyerek kullanmaktadırlar, başka bir deyişle bu sözcük genellikle kamu sektörünün tekelleşmiş, bürokratik ve verimsiz olduğunu ifade etme bağlamında kullanılmaktadır. Bu, onların rekabeti, yenilikçiliği ve müşteri odaklılığı öne çıkaran Yeni Kamu İşletmeciliği perspektifiyle tamamen uyumludur. Moore’un (1995) yukarıda incelenen metninde ise “kamu” sözcüğü, sıklıkla olumsuzlayıcı bağlamlarda kullanılır.

Üçüncü olarak kitapta kullanım sıklığı bakımından üçüncü sırayı alan “government” sözcüğü ekseninde Osborne ve Gaebler’in yaklaşımını Moore’un yaklaşımıyla kıyaslayalım. Bu sözcük Osborne ve Gaebler’in kitabında farklı bağlamlarda devlet, hükümet ve yönetim anlamlarında kullanılmaktadır. Kitabın ana tezi zaten “devleti/hükümeti yeniden icat etmek”dir (reinventing government). Devletin ve kamu yönetiminin, eski ve sorunlu modellerle işlediğini iddia ediyorlar; çözüm olarak rekabet, desantralizasyon, girişimcilik gibi araçları öneriyorlar. “Government”, Moore’un sık kullandığı sözcükler arasında yer almaz. Bu, Moore’un örgüt odaklı bir bakış açısına sahip olmasının yanında, şunu gösteriyor: Moore devletin yapısıyla ilgilenmez, mevcut yapıyı olduğu gibi kabul eder, onun odaklandığı nokta, yöneticilerin mevcut yapının kendilerine sunduğu kamu

gücünü en iyi biçimde kullanmasıdır. Moore yöneticilerin düşünüş biçimini geliştirmeye çalışmaktadır.

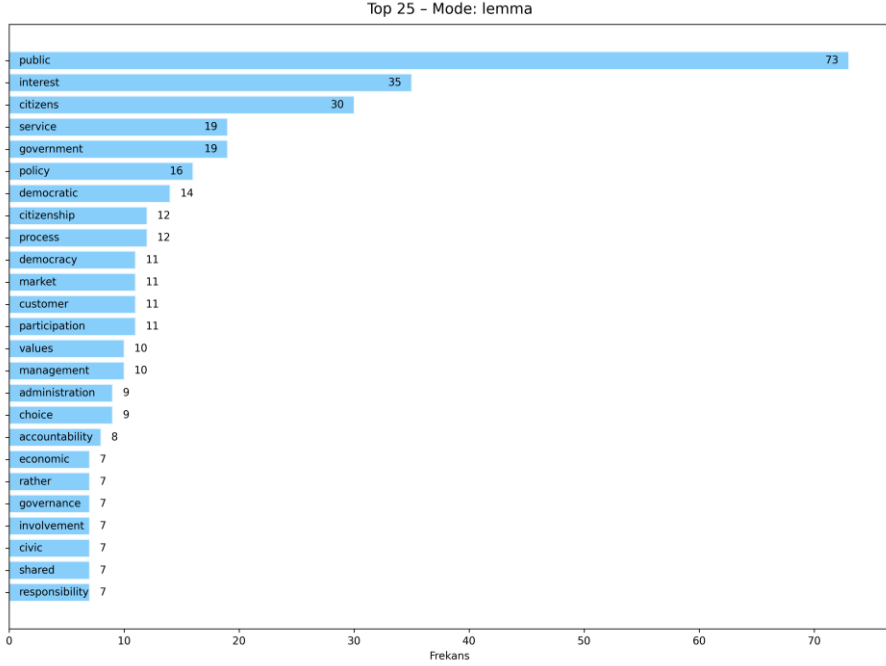
Dördüncü olarak kitapta sık geçmesi nedeniyle “okullar” (schools) sözcüğü üzerinde duralım. Osborne ve Gaebler (1992, s. 93) mevcut kamu okullarını “devlet okulları bir tek” ifadesiyle tekelleşmiş ve rekabetten uzak yapılar olarak betimlemekte, bu durumun kalite kaybına yol açtığını belirtmektedirler. Amerika’nın, gelişmiş ülkeler içinde, rekabetin olmadığı tek eğitim sistemi örneği olduğunu ileri sürerek, “okulların gelişmesini, yalnızca rekabet sağlar” (Osborne ve Gaebler, 1992, s. 96) ifadesiyle rekabetin kaliteyi artıracak temel araç olduğunu iddia ederler. Moore (1995, 2013) ise kamu kurumlarını sorunlu aygıtlar olarak değil, doğru yönetildiğinde kamu değeri üreten stratejik birimler olarak görür. Stratejik üçgen çerçevesinde siyasal destek, kurumsal kapasite ve toplumsal değer dengesini vurgulayarak kamu yöneticisini bir “kamu değeri girişimcisi” olarak tanımlar. Böylece Moore, kamu kurumlarını verimsiz aygıtlardan çok, demokratik toplumun ortak yararını hayata geçiren aktörler olarak konumlandırır.

Yukarıdaki karşılaştırmadan en azından şu sonuç çıkarılabilir: Moore’da, Osborne ve Gaebler’deki anlamıyla bir “reinventing”, yani kamu yönetimini bütünüyle yeniden tasarlama çağrısı yoktur. Moore, var olan siyasal, kurumsal ve yasal çerçevenin içinde kalarak kamu değeri yaratma yolları arar. Başka bir deyişle, Moore’un yöneticisi sistemi “yeniden kurmaz”; sistemi meşru sınırları içinde yaratıcı biçimde kullanarak kamu değeri üretir.

Beşinci olarak, Şekil 4’de altıncı sırada yer alan “hizmet” (service) sözcüğü üzerinde duralım. Yazarlar bu sözcüğü sıklıkla kamu kuruluşlarının başarısızlığını, yavaşlığını ve verimsizliğini vurgulama bağlamında kullanmaktadır. Örneğin Amerikan toplumunda kamu hizmetlerine güvenin azaldığını iddia etmektedirler (Osborne ve Gaebler, 1992, s. 1). Devletin yalnızca değişimin olmadığı ve işlerin basit olduğu alanlarda kamu hizmeti sunması gerektiğini savunmaktadırlar (Osborne ve Gaebler, 1992, s. 15). Devletin hizmet maliyetlerini çok yükselttiğini ve dolayısıyla kamu hizmeti sunumu için kamu-özel ortaklığı gibi alternatif yöntemlerin kaçınılmazlığını vurgulamaktadırlar (Osborne ve Gaebler, 1992, s. 17). Kamu hizmeti kavramı yerine müşteri hizmetleri kavramını Toplam Kalite Yönetimine dayanarak öne çıkarmaktadırlar (Osborne ve Gaebler, 1992, s. 17). Toplumun hizmet talepleri karşısında devletin mevcut gelirlerinin yetersiz kaldığını bu nedenle hizmet sunumunda devlet dışı alternatifleri içeren yeni yöntemlerin bulunmasının kaçınılmaz olduğunu iddia etmektedirler (Osborne ve Gaebler, 1992, s. 18). Aslında yazarlar hizmet sunmanın kamuya uygun olmadığını kamunun yalnızca sistemi yönlendirme ve politika belirleme ile uğraşması gerektiğini anlatmaktadırlar (Osborne ve Gaebler, 1992, s. 33). Moore’un (1995) sık kullandığı kelimeler arsında “hizmet” sözcüğü yer almaz. Moore’un araştırma nesnesi hizmet değil “değer”dir; daha doğrusu kamu değeridir. Kamu değeri genellikle hizmetler üretildikten sonra ortaya çıkar. Moore

kurulan bir tartışma sürecinden doğar. Bu nedenle kamu yararının ortaya çıkmasında, kamu görevlilerinin yalnızca taleplere tepki vermekle sınırlı kalmayıp, vatandaşlarla karşılıklı güven ve iş birliğine dayalı ilişkiler geliştirmesi önemlidir.

Şekil 7. Denhardt & Denhardt'ın (2007) The New Public Service Adlı Eserinde Sözcüklerin Kullanım Sıklığı



Denhardt ve Denhardt'da (2007, s. 65) devletin var oluş nedenlerinden birisi kamu yararının belirlenmesi ve hayata geçirilmesidir. Kamu yararı Moore'un sık kullandığı kavramlar arasında geçmez. Kamu yararı, literatürde, mevzuatta ve uygulamada daha çok kamu hizmetinin meşrulaştırılması sürecinde, toplumsal olarak tanımlanmış sabit doğru anlamında kullanılır. Moore (1995) meşrulaştırmanın “dinamik” bir süreç olmasını tercih eder; bu nedenle bu kavramla çok ilgilenmez. Bozeman (2007), her ikisine de kitabının adında yer vererek, kamu yararı ile kamu değerini birlikte ele alır. Bozeman'a göre, kamu yararı kamu değerlerinin üzerinde yer alan yönlendirici bir üst kavramdır; tek başına tanımlanamaz, ama kamu değerleri aracılığıyla politikaları meşrulaştırma, yönlendirme ve değerlendirme işlevlerini yerine getirir.

Şekil 8'da da üçüncü sırayı “yurttaş” (citizen) sözcüğü alır. Denhardt ve Denhardt, yurttaşları kamu hizmetinin “müşterileri” olarak değil, “sahipleri” ve ortakları olarak görür. Bunu “yurttaşlara hizmet et, müşterilere değil” (2007, s. 42) cümlesiyle özetlerler. Kitapta yazarlar genel olarak yurttaş “müşteri” kavramının dar dünyasından kurtarmaya çalışırlar, onu

kamu hizmeti sunumunda bir özne ve etkin bir aktör olarak konumlandırırlar. Günümüz toplumunda, katılım odaklı yurttaşlığın güç odaklı yaklaşımların gölgesinde kaldığından yakınırılar (Denhardt ve Denhardt, 2007, s. 49). Yurttaş katılımının kamu yönetiminin her aşamasında teşvik edilerek yurttaşların yalnızca taleplerde bulunan değil, kamu yararına katkıda bulunan aktif aktörler olması gerektiğini savunur (Denhardt ve Denhardt, 2007, s. 117). Moore, Denhardt ve Denhardt'a benzer biçimde müşteri merkezli yaklaşıma karşı çıkar. Hatta bunun ötesine giderek, “yetkilendirici çevre” ve “meşruiyet ve destek” gibi kavramlarla hizmetleri onların kullanıcılarıyla meşrulaştırma anlayışına alternatif bir çerçeve geliştirir (Moore, 1995, s. 71-76). Moore yurttaş odaklı bir yaklaşıma sahip olmakla birlikte, doğrudan katılımı Denhardt ve Denhardt kadar vurgulamaz, daha çok yurttaşların meşrulaştırma gücüne dikkat çeker. Kamu değerlerini yedi ayrı “takımyıldız” kategorisi altında sınıflandıran Jørgensen ve Bozeman (2007), bu kategorilerden birisini yurttaşlarla ile yönetim arasındaki doğrudan ilişkilere tahsis eder, bir diğerini ise kamu yönetiminin topluma katkısına. Böylece yazarlar bir yandan vatandaşların kamu yönetimiyle olan etkileşim ve beklentilerini vurgularken, diğer yandan da kamu kurumlarının toplumsal düzeyde üstlendiği sorumluluk ve işlevleri ön plana çıkarırlar.

Şekil 6’da dördüncü sırayı “hizmet” (service) sözcüğü alır. Bu sözcüğün frekansının yüksek çıkmasının nedeni yazarların, kamu hizmetini, savundukları yaklaşımın merkezine yerleştirmeleridir. Yazarlar kamu hizmetini kimin sunacağına ve bu süreci şekillendirecek yönetim anlayışına odaklanmaktadır. Onlara göre kamu hizmeti sunumu kamu yönetiminin asli görevidir; kamu kuruluşları yurttaşları yönlendirme ve kontrol etme yerine hizmet sunumuna odaklanmalıdır (Denhardt ve Denhardt, 2007, s. 139-154). Bu nedenle, Yeni Kamu İşletmeciliğinin kamunun rolünün yalnızca politika belirlemekle sınırlandırılmasını ve uygulamanın tamamıyla piyasalara bırakılmasını savunan anlayışına (Osborne ve Gaebler, 1992, s. 33) karşı çıkarlar. Kamu hizmetini vatandaşlarla birlikte yürütülen, güvene ve katılıma dayalı demokratik bir süreç olarak tanımlarlar. Kamu hizmetini “ekonomik değil, siyasal bir olgu” olarak görürler (Denhardt ve Denhardt, 2007, s. 62). Moore’un (1995) kamu değeri anlayışı, kamu hizmetini kimin sunacağı konusunda net bir tercih ortaya koymaz; pragmatik bir yaklaşım sergiler.

Şekil 6’da beşinci sırayı “government” (hükümet, devlet, yönetim) sözcüğü alır. Üç yaklaşım arasında “government” kavramı eksenli bir karşılaştırma yapalım. Denhardt ve Denhardt (2007, s. 23) hiyerarşik devlet modelini eleştirir ve “devletin sahibi onun yurttaşlarıdır” anlayışını öne çıkaran yazarlara katılır. Yeni Kamu İşletmeciliği de hiyerarşiyi azaltma amacını taşır; ancak bunu, devleti piyasa mantığına göre işleyen bir aktöre dönüştürerek gerçekleştirmeyi hedefler. Aslında burada hedeflenen hiyerarşik otoritenin hafifletilmesinden çok, kademe sayısının azaltılmasıdır. Moore’un (1995) kamu değeri çerçevesi ise hiyerarşiye doğrudan müdahale etmeye çalışmaz; onu siyasal meşruiyet ve operasyonel kapasiteyle dengelenen bir unsur olarak kabul eder.

Şekil 6'da altıncı sırayı “demokrasi” sözcüğü alır. “Democracy” ve “democratic” sözcüklerinin toplam frekansı 26'dır. Denhardt ve Denhardt (2007), yurttaşları kamu yönetiminin merkezine yerleştirir, demokrasiyi yalnızca seçimlere indirgemez; onu sürekli etkileşim ve iş birliğine dayalı bir süreç olarak görür. Aslında bunun temelinde, yaklaşımın ana ilkelerinden biri olan “yurttaşlara hizmet et, müşterilere değil” (s. 42) anlayışı yatmaktadır. Öte yandan, demokrasi ve özellikle doğrudan katılım kavramları diğer iki kitapta bu kadar merkezi değildir; bu bağlamda Moore (1995) daha çok “yetkilendirici çevre” olarak kamu kavramını, Osborne ve Gaebler (1992) ise rekabet kavramını öne çıkarır. Böylece Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımı, demokratik yurttaşlık ve katılım boyutunu kuramsal söyleminin merkezine alarak diğer yaklaşımlardan ayırır. Yukarıdaki tartışmalara ilişkin ek sonuçlar için Şekil 7'ye bakılabilir.

Şekil 9. Denhardt & Denhardt'in New Public Service (2007) Adlı Kitabına Dayanan Kelime Bulutu



3. KAMU YÖNETİMİNDE BAZI ANA TEMALAR VE KAMU DEĞERİ YAKLAŞIMI

Yukarıda incelenen konuların seçilmesinde, alanın önde gelen yazarlarının temel kitaplarında en sık tekrarlanan sözcükler dikkate alınmıştır. Böyle bir yaklaşım her ne kadar oldukça kapsayıcı olsa da her zaman tüm önemli temaları kapsamayabilir. Bu nedenle aşağıda yazında sık tartışılan siyaset-yönetim ayrılığı, katılımcı yönetim, değer-olgu ayrılığı, durumsallık yaklaşımı, pragmatizm, faydacılık, meşruiyet, POSDCORB (yönetim tanımı olarak), radikal bireycilik gibi önemli konu ve sorunların KDY ile bağlantısı tespit edilmeye çalışılacak ve bunların bu yaklaşım içinde nasıl ele alındığı incelenecektir.

Moore'un (1995) stratejik üçgeni, Wilson'un (1887) başlattığı yönetim-siyaset ayrımı tartışmasının devamı niteliğindedir. Ancak Moore (1995), Wilson'un aksine yönetimi siyasetten ayırmaya girişmez, kendi yaklaşımını bu ikisinin birbirinden ayrılmazlığı üzerine kurar. Stratejik üçgenin üç boyutluluğu (kamu değeri, yetkilendirici çevre, uygulama kapasitesi), kamu yöneticisinin yalnızca idari bir aktör değil, aynı zamanda siyaset ile yönetim arasında köprü kurarak toplumsal değer üreten stratejik bir aktör olduğunu ifade etmektedir.

Moore, Wilson'un yönetim-siyaset ayrımına bir cevap üretirken, büyük ölçüde John Dewey'den beslenmiştir (Moore, 2014, s. 466). Dewey, 1927 tarihli *Public and Its Problems* adlı eserinde "kamu" kavramını tartışmış, tanımlamış ve böylece kamunun katılımına dayalı demokratik bir yönetim anlayışının ilk tohumlarını ortaya koymuştur. Eser, soyut teorik ayrımlardan sıyrılarak somut toplumsal ilişkiler ve deneyimlere dayalı pragmatik bir yaklaşım geliştirmesi bakımından katılımcı demokratik yönetim tartışması içinde önemli bir yere sahiptir (Bozeman, 2007, s. 103-104). Moore'un stratejik üçgende "kamu değeri"ni toplumsal bağlam içinde tanımlanması ve yöneticinin demokratik meşruiyet sağlamasının gerekliliğini vurgulaması, onun bu Deweyci çizgiden beslendiğini göstermektedir.

İlk bakışta Simon ve Moore'un yaklaşımı arasında büyük benzerlik olduğu düşünülebilir, çünkü her ikisi de kamu yöneticisini "karar verme"nin merkezine yerleştirir. Ancak ayrıntıya inildiğinde aralarındaki ayrım belirginleşir. Simon ilk baskısı 1947'de yapılan *Administrative Behavior*'da (1997, s. 65) değerleri siyasetin alanında bırakır ve kamu yöneticisinin rolünü bu değerler doğrultusunda en uygun araçları seçmekle sınırlar. Bu çerçevede yönetici, amaçların doğruluğunu sorgulamayan, araçsal rasyonaliteye dayalı bir karar vericidir. Moore (1995, 2014) ise yöneticiyi yalnızca araç seçen bir teknokrat olarak değil, yurttaşlarla ve siyasetçilerle müzakere ederek değerlerin ne olması gerektiğini de şekillendiren bir stratejist olarak tanımlar. Dolayısıyla Simon'un yaklaşımı değerleri yönetimden dışlarken, Moore'un yaklaşımı değer yaratma sürecini bizzat yönetim pratiğinin merkezine yerleştirir. Bu farklılaşma, Moore'un yaklaşımının yalnızca karar vericinin rolünü değil, aynı zamanda yönetim araçlarına ilişkin anlayışı da dönüştürdüğünü göstermektedir.

Alford ve Hughes (2008, s. 141) kamu değeri pragmatizminin "tek en iyi yöntem" (one best way) yaklaşımlarına alternatif olduğunu belirtir. Yazarlara göre KDY koşullar değiştikçe yönetim araçlarının da değiştirilmesine dayalı bir yaklaşım sergilemektedir. Bu yöntemin "durumsallık" yaklaşımının önerisinden farklı olduğunu belirtmek gerekir. Durumsallık yaklaşımı örgütün yapısının (kendisinin) değişimi üzerinde dururken (Donaldson, 2001, ss. 1-2), burada yönetimin araçlarının değişimi üzerinde durulmaktadır. Yukarıda da tartışıldığı gibi Moore kendi kamu değeri anlayışını ortaya koyarken Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımlarının tersine mevcut yapıyı bütünsel olarak bozmaya

çalışmaz. Onunu ilgisi daha çok mevcut yapının yöneticilere sunduğu kapasitenin kullanımı üzerinedir.

Aksoy (2024, s. 335), KDY'yi, önerilerinin evrenselliğini iddia eden yaklaşımlardan farklı olarak, koşullara bağlı olarak farklı öneriler üretebilen bir yaklaşım olarak görmektedir. Yeni kamu işletmeciliği ve ondan önceki egemen yaklaşımlar, evrensellik iddiaları nedeniyle, siyasetin alanını daraltır; oysa KDY bu alanları birbirlerine açar (Aksoy, 2024, s. 337).

KDY'nin pragmatist niteliğine dikkat çeken yazarlardan biri de Stoker'dır (2006, s. 48). Stoker'e göre kamu değeri yönetimi, kamu hizmeti sunumunda ideolojik bir tutumdan ziyade duruma ve bağlama göre şekillenen pragmatik bir yaklaşım benimser. Bu nedenle hizmet sunumunda kamu, özel ya da gönüllü sektörler arasında ilkesel ve mutlak bir tercih yapılmaz; hangi aktörün uygun olduğu koşullara bağlı olarak değerlendirilir. Bu yaklaşım, bireylerin ve toplumsal aktörlerin de değişen koşullar karşısında kendi konumlarını ve değerlendirmelerini yeniden gözden geçirebileceği varsayımına dayanır. Nitekim bireylerin kamu hizmetlerine ve toplumsal düzene ilişkin tercihleri yalnızca kişisel fayda temelinde değil, toplumsal adalet ve çevresel duyarlılık gibi kolektif değerler çerçevesinde de şekillenebilmektedir. İnsanlar, kendilerine kısa vadede yük getirici olsa bile, toplumsal kaynakların daha adil dağıtımını sağlayan ya da çevreye daha duyarlı üretim ve dağıtım sistemlerini tercih edebilmektedir (Stoker, 2006, s. 51). Bu yönüyle Stoker'ın pragmatizm vurgusu, Moore'un (1995) kamu değerinin toplumsal meşruiyet ve destek temelinde üretilmesi gerektiğine ilişkin yaklaşımıyla da örtüşmektedir.

Yukarıda tartışılan pragmatizm faydacılıktan farklıdır. Faydacılık, Benthamcı anlayışa dayanır ve bireysel faydaya odaklı bir bakış açısıdır, kamu değeri anlayışı ekonomik bireyciliğe eleştiriler getirir ve onun yerine kamu değerini koyar (Bozeman, 2007, s. 103). Faydacı yaklaşım, genellikle belli sonuçlara ulaşmak için izlenmesi gereken aşama ve atılması gereken adımların bir listesinin önceden hazırlanmasını talep eder (De Jong vd., 2016, s. 3). KDY, bu bakış açısını, kamuyu, yani kamu değerini bulacak özneyi, dikkate almadığı için eleştirir. KDY, kamuyu dışlayan, net cevap üretici nicel analiz ve karar verme araçlarına alternatif araçlar önermektedir. Bu alternatifler teknik analizlere dayalı “dışlayıcı” karar verme anlayışı yerine, kararı kamunun vermesine yardımcı olma işlevi görmektedir (De Jong vd., 2016, s. 3).

KDY'nin belki de en fazla gözden kaçan yönü, yönetimle ilgili alanlarda üretilen ve artık yönetim tartışmalarının temel bileşeni haline gelmiş olan kavram ve bilgiyi sahiplenmesi ve kendi çerçevesine uyarlayarak yoğun biçimde kullanmasıdır; üstelik bu kullanım uygulama odaklı bir kullanımdır. Moore (1995), Weber'in meşruiyet kavramını en kapsamlı biçimde yönetime uygulayan yazardır. Weber'in meşruiyet kavramı, iktidarın sürdürülebilirliğini toplumun gönüllü kabulüne dayandırır (Weber, 1978, s. 212). Moore'un stratejik üçgeninde bu fikir, “yetkilendirici çevre” boyutunda

somutlaşır. Kamu yöneticisi yalnızca değer üretmekle değil, aynı zamanda siyasal destek ve toplumsal meşruiyet sağlayarak bu değeri sürdürülebilir kılmakla yükümlüdür. Böylece Moore, Weber'in meşruiyet anlayışını yönetsel düzeye uyarlayarak kamu değerinin temel koşulu haline getirmiştir.

Moore'un yaklaşımı, Klasik Kamu Yönetimi Yaklaşımının (KKYY) tamamen reddi değil, onun sahiplenilip geliştirilmesi bağlamında yer almaktadır. 1930'lı yıllarda yükselişte olan KKYY'nın odak noktası devletin ve kamu kuruluşlarının yapısıdır. Bu anlayışta hiyerarşi, kurallar ve örgütsel düzen ön plandadır. Gulick'in (1937) POSDCORB'u (yönetim tanımı), görevi önceden belirlenmiş bir yönetici varsayımına dayanır. Dolayısıyla politika belirlemeyi, yani işin siyasi yönünü yönetim dışı bırakır. Aynı zamanda yapılan işlerin değerlendirilmesi ve geri bildirimini de dışarıda bırakır. Moore (1995) ise ayrıntılı kurumsal yapı tartışmalarından ziyade, yöneticilerin bu yapılar içinde nasıl kamu değeri üretebildiklerine odaklanır. Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımları, kurumsal yapıyı sırasıyla piyasa mekanizmaları ve demokratik katılım gerekçeleriyle dönüştürmeyi hedeflerken; KDY, bu tartışmaları merkeze almaz. KDY, daha çok mevcut kapasitenin etkin biçimde kullanılmasına ve yöneticilerin ellerindeki kaynakları toplumun benimsediği değerler doğrultusunda seferber edebilmesine vurgu yapar. Bununla birlikte, KDY kurumsal yapıyı tamamen ihmal etmez; “uygulama kapasitesi” boyutu, kurumsal yapı ve organizasyonel işleyişle doğrudan ilişkilidir.

KDY'yi benimseyen yazarlar, neoliberal ideolojiye dayalı yönetim anlayışlarını değişik biçimlerde eleştirmişlerdir. Neoliberalizmin bireycilik anlayışını, Moore, “radikal bireycilik” (Moore, 2014, s. 466) Bozeman ise “ekonomik bireycilik” (Bozeman, 2007, s. 4) olarak nitelendirir. Her iki yazar da KDY'yi, neoliberalizmin bireycilik anlayışına bir karşı çıkış olarak görür.

Moore'a göre, neoliberal çabalar, radikal bireyciliği alabildiğine teşvik etmiş ve devletin rolünü ciddi şekilde sınırlandırmıştır. Ancak bu yönelim, bireylerin ve toplumsal aktörlerin her geçen gün birbirine daha fazla bağımlı hâle geldiği günümüz toplumunun yapısıyla uyumlu değildir. “Kamu” kavramı, demokrasinin alanına, temsili demokrasinin dışarıda bıraktığı demokratik uygulama ve yöntemleri de dahil ederek yurttaşların ve uygulamacıların önünü açma gücüne sahiptir (Moore, 2014, s. 466).

Moore'a göre, kamu değeri kavramı, devlet faaliyetlerini piyasa başarısızlıklarını gidermekle sınırlama tutumuna sahip olan neoliberal düşünceyi reddetmeyi içermektedir (Moore, 2014, ss. 465-466). Genelde neoliberal anlayış, devleti iyi bir şey yapan olarak değil, kötü bir şeyi önleyen olarak görmek ister. Kamu kuruluşlarına yalnızca piyasa başarısızlıklarını düzeltme gibi sınırlı roller verir ve onların toplumda görünürlüğünü en aza indirmeyi hedefler. Moore ise, kamu yöneticilerini sadece sahnede rol alan değil, aynı zamanda senaryoyu toplumla birlikte yazan ve oyunun yönünü belirleyen stratejik aktörler olarak konumlandırır. Bu yaklaşım, kamu kuruluşlarının sadece uygulayıcı değil, aynı zamanda kamu değerini

tanımlayıcı ve yönlendirici rolünü de vurgular. Dolayısıyla, kamu değeri kavramı, Çelik ve Akca (2021, s. 386)'nın da belirttiği gibi, devletin değer üretemeyen bir varlık olduğu biçimindeki geleneksel algıyı kırarak, kamu yöneticilerini hayal güçlerini kullanmaya, girişimciliğe ve yaratıcılığa teşvik etmektedir.

Moore, Yeni Kamu İşletmeciliğinin çeşitli uygulanış biçimlerine açıkça karşı çıkmaktadır. Örneğin bu yaklaşımın müşteri kavramının kamu yönetiminin odağı olmaması gerektiğini iddia etmektedir. Moore'a göre, genellikle yurttaşların yönetimden beklentisi, yasalarla belirlenen sosyal hedeflerin verimli biçimde gerçekleştirilmesidir. Adil vergi toplama, kaliteli eğitime erişim ve güvenli bir çevre gibi talepler, bu kapsamda yer alır. Buradaki asıl amaç sosyal sonuç üretmektir ve bu yönetimin bireyleri müşteri gibi memnun etmesiyle aynı değildir. Sosyal sonuçlar, bireylerin memnuniyetini değil, toplumun genel durumunu gösterir. Bu sonuçları değerli kılan, bireylerin değil, vergi ve düzenlemeleri kabul eden geniş kamunun bu sonuçlara değer vermesidir. Bu nedenle kamu sektöründe muhatap, müşteri-birey değil, temsili demokrasi yoluyla hareket eden topluluktur (Moore, 2013, s. 3).

Bozeman ekonomik bireyciliğin giderek kamu yararı ve kamu değeri kavramlarının yerini almakta olduğuna dikkat çeker (Bozeman, 2007, s. 23). Bozeman'a göre, ekonomik bireycilik bireysel değerleri her zaman toplumsal değerlerden üstün tutar ve toplumsal kurumları ve devlet kurumlarını yalnızca birey gereksinimlerini gidermeye yönelik araçlar olarak görür. Ekonomik bireycilik, bireylerin birbirine ihtiyacı olmadığı ve her bireyin diğerlerinden bağımsız olduğu varsayımını benimser (Bozeman, 2007, s. 4).

Üstelik günümüzdeki kamu yönetimi ile ilgili retorik, çoğu zaman, ekonomik bireyciliği görmemiz için yeterli değildir. Bu ancak zahmetli derinlemesine analiz ile mümkündür (Bozeman, 2007, s. 6). Toplumda ekonomik bireyciliği örten çok sayıda "yumuşak" retorik ve liberal mitoloji" dönmektedir (Bozeman, 2007, s. 6). Ekonomik bireycilik, Yeni Kamu İşletmeciliği tarafından, yönetim olarak formüle edilmiştir (Bozeman, 2007, s. 7); bu anlamda yönetim içine piyasa mekanizmaları entegre edilmiş yönetimdir.

Bu bağlamda, bu bölümde son olarak yönetim ve KDY'yi karşılaştıralım. Moore da Bozeman gibi, kendi yaklaşımını yönetimden oldukça farklı biçimde inşa eder. Moore'un yaklaşımı, özellikle kamu otoritesinin rolünün vurgulanması bakımından yönetimden önemli derecede farklılaşır. Moore'da, "kamu yönetimi"ndeki kamu kavramı, "kamu değerindeki" kamu kavramından farklıdır. Kamu değeri ifadesinin bileşeni olan kamu kavramı, belli bir konu ya da sorun etrafında oluşan ya da bir araya gelen ve devletin ne üretmesi gerektiği hakkında konuşup tartışma yapan insanları ifade etmektedir (Moore, 2014, ss. 465-466). "Kamu yönetimi", "kamu otoritesi" ya da "devlet" ise, bu "kamu"nun sorunun çözülmesi için harekete geçmesini istediği daha güçlü aktördür. KDY, iste bu noktada

yönetişimden ayrılır. Yönetişim genellikle devletin dışarıda bırakılmasını ya da ortak seviyesinde rol oynayan bir aktör olmasını vurgular. Başka bir deyişle yönetim yaklaşımında sorunu, kamunun (ağın) kendisi çözer; Moore'un yaklaşımında ise sorunun çözümünü (ya da kamu değerinin yaratılmasını) kamu yönetimi üstlenir.

Burada literatürde bu iki yaklaşımın farklılıklarından ziyade benzerliklerinin vurgulandığını hatırlamak gerekir. Parlak ve Gençosman kamu değeri kavramının günümüzde oldukça popüler olan ağ yönetişimi kavramı ile uyumlu olduğunu belirtir (Parlak ve Gençosman, 2020, s. 320). Seçkiner Bingöl (2022, s. Ö62), kamu değerini, katılımcı yönetişimin bir ürünü olarak görmüştür. Büyük ölçüde KDY'nı benimsemiş olan Bryson vd., (2014, s. 445), stratejik yönetimin günümüzdeki zeminini ifade etmek için “yükün tamamıyla hiçbir kimsenin üzerinde olmadığı, çok sektörlü ağlar dünyası” ifadesini kullanır. Ancak Moore'un yaklaşımında, kamu değeri yaratma konusunda nihai sorumluluk, yalnızca kamusal tartışma süreçlerinden beslenmekle kalmayan, aynı zamanda bunları eyleme dönüştüren güçlü bir kamu otoritesine aittir.

Özetle, KDY, klasik kamu yönetiminin hiyerarşi ve kurallara dayalı yapısından, Yeni Kamu İşletmeciliğinin piyasa merkezli yaklaşımından ve Yeni Kamu Hizmeti'nin normatif vurgularından ayrılmakta; çok aktörlü ağ gerçekliğini kabul etmekle birlikte kamu otoritesine stratejik ve düzenleyici bir rol atfederek ağ yönetişiminden belirgin biçimde farklılaşmaktadır. Moore'un stratejik üçgeni, yöneticiyi yalnızca teknik karar verici değil, siyaset ile yönetim arasında köprü kuran, meşruiyeti “yetkilendirici çevre”de inşa eden ve kamu değerini yurttaşlarla birlikte tanımlayan bir aktör olarak ele alır. Bozeman'ın ekonomik bireycilik eleştirisi ise, güncel retoriğin gölgelediği bireycilik-toplumsallık gerilimini açığa çıkararak kamu değerinin ortak yarar temelinde yeniden düşünülmesini zorunlu kılar. KDY'nin pragmatizmi, koşullara göre değişebilen araçlara vurgu yaparken, amaçların kamusal müzakere ile belirlenmesini öne çıkarır ve böylece katılımcılığı, meşruiyeti ve sonuç odaklılığı bir araya getirir. Bu bütünlük içinde KDY, kamu otoritesinin yönlendirici kapasitesini farklı alanlardaki işbirlikleriyle birleştiren, esnek ama aynı zamanda toplumsal değer üretimini merkeze alan bir çerçeve ortaya koymaktadır.

Sonuç

KDY, kamu yöneticisinin elindeki yetki ve kaynakları, içinde bulunduğu siyasal sistemin sınırları çerçevesinde, toplum yararına en etkili biçimde kullanmasına odaklanır. Bu yaklaşım, yöneticiyi içinde faaliyet gösterdiği yapıyı bozmadan geliştirmeye ve yapının sunduğu imkânları değerlendirmeye yöneltmeyi amaçlar. Böylece yöneticinin örgütsel yapının sınırlılıklarına hapsolmasını önlemek ve yönetimi çevreye daha duyarlı hale getirmek için kamu değeri kavramını yönetimin merkezine yerleştirmiştir.

Kamu değeri, yönetim sürecinin her aşamasında ve sonucunda üretilebilir; ayrıca yönetimin ve kamunun taleplerine bağlı olarak farklı biçimler alabilir.

Moore'un kitabında kullandığı kavramların ve temaların sıklığı incelendiğinde, KDY'nin, Yeni Kamu İşletmeciliğinden ayrıştığı görülür. KDY, yönetimin kamusal ve siyasal yönlerini öne çıkarır, değer odaklılığı vurgular ve yenilikçiliği, üretilen ürün, yani kamu değeri üzerinden tanımlar. Buna karşılık Yeni Kamu İşletmeciliği, kamuya yönelik olumsuz bir bakış açısıyla rekabeti ve özelleştirmeyi ön plana çıkarır; yenilikçiliği ise kamu kurumlarının yapısal dönüşümü üzerinden açıklar.

KDY, Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımından da belirli yönleriyle ayrılmaktadır; ancak bu ayrışma, Yeni Kamu İşletmeciliği ile arasındaki mesafe kadar keskin değildir. Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımı, üretilecek hizmetin belirlenmesi sürecinde yöneticiye KDY'de olduğu ölçüde kurucu bir rol atfetmez. Kamu değeri yerine kamu yararını merkeze alır ve kamu yararının tanımlanmasında yurttaşları belirleyici aktörler olarak konumlandırır. Yenilikçilik ise bu yaklaşımda, daha çok yurttaş katılımını güçlendirmek amacıyla örgütsel yapının dönüştürülmesi bağlamında ele alınır.

Hakem Değerlendirmesi: Dış Bağımsız

Yazar Katkısı: Lutfi YALÇIN: %100

Destek ve Teşekkür Beyanı: Çalışma için destek alınmamıştır.

Etik Onay: Bu çalışma etik onay gerektiren herhangi bir insan veya hayvan araştırması içermemektedir.

Çıkar Çatışması Beyanı: Çalışma ile ilgili herhangi bir kurum veya kişi ile çıkar çatışması bulunmamaktadır.

Peer Review: Independent double-blind

Author Contributions: Lutfi YALÇIN: 100%

Funding and Acknowledgement: No support was received for the study.

Ethics Approval: This study does not contain any human or animal research that requires ethical approval.

Conflict of Interest: There is no conflict of interest with any institution or person related to the study.

Kaynakça

Aksoy, A. (2024). Kutadgu Bilig'de yönetim düşüncesi: kamu değeri yaklaşımı merkezli bir inceleme. *Kafkas Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 15(29), 334-353. <https://doi.org/10.36543/kauibfd.2024.013>

- Alford, J. & Hughes, O. (2008). Public value pragmatism as the next phase of public management. *The American Review of Public Administration*, 38(2), 130-148. <https://doi.org/10.1177/0275074008314203>
- Benington, J. (2009). Creating the public in order to create public value? *International Journal of Public Administration*, 32(3-4), 232-249. <https://doi.org/10.1080/01900690902749578>
- Benington, J. & Moore, M. H. (2011). Public value in complex and changing times. J. Benington & M. H. Moore (Ed.), *Public value: Theory and practice* (s. 1–30). Palgrave Macmillan.
- Bozeman, B. (2007). *Public values and public interest: Counterbalancing Economic Individualism*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Bozeman, B. & Sarewitz, D. (2005). Public values and public failure in US science policy. *Science and Public Policy*, 32(2), 119-136. <https://doi.org/10.3152/147154305781779588>
- Bryson, J. M. (2004). *Strategic planning for public and nonprofit organizations: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C. & Bloomberg, L. (2014). Public value governance: moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, 74(4), 445-456. <https://doi.org/10.1111/puar.12238>
- Çelik, A. & Akca, H. (2021). Değer odaklı bir yönetim yaklaşımı: kamu değeri. *Dicle Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi* (28), 376-404.
- De Jong, J., Douglas, S., Sicilia, M., Radnor, Z., Noordegraaf, M. & Debus, P. (2016). Instruments of value: Using the analytic tools of public value theory in teaching and practice. *Public Management Review*, 19(5), 605-620. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1192162>
- Denhardt, J. V. & Denhardt, R. B. (2007). *The new public service: Serving, not steering* (Expanded ed.). M.E. Sharpe.
- Dewey, J. (2016). *The public and its problems*. Athens, OH: Ohio University Press / Swallow Press.
- Donaldson, L. (2001). *The contingency theory of organizations*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Grubert, T., Steuber, J. & Meynhardt, T. (2022). Engagement at a higher level: The effects of public value on employee engagement, the organization, and society. *Current Psychology*, 42, 20948–20966. <https://doi.org/10.1007/s12144-022-03076-0>
- Gulick, L. (1969). Notes on the theory of organization: With special reference to government in the United States. L. Gulick & L. Urwick (Ed.),

- Papers on the science of administration* (ss. 1–46). New York: Institute of Public Administration. Reprint, New York: Augustus M. Kelley.
- Hill, M. (2005). *The public policy process*. Pearson Education Limited.
- Horner, L. & Hutton, W. (2011). Public value, deliberative democracy and the role of public managers. J. Benington & M. H. Moore (Ed.), *Public value: Theory and practice* (pp. 112–135). Palgrave Macmillan.
- Jørgensen, T. B. & Bozeman, B. (2007). Public Values: An Inventory. *Administration & Society*, 39(3), 354-381. <https://doi.org/10.1177/0095399707300703>
- Mitnick, B. M. (1980). *The political economy of regulation: Creating, designing, and removing regulatory forms*. New York: Columbia University Press.
- Moore, M. H. (1994). Public value as the focus of strategy. *Australian Journal of Public Administration*, 53(3), 296-303. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.1994.tb01467.x>
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.
- Moore, M. H. (2013). *Recognizing public value*. Harvard University Press.
- Moore, M. H. (2014). Public value accounting: establishing the philosophical basis. *Public Administration Review*, 74(4), 465-477. <https://doi.org/10.1111/puar.12198>
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley.
- Parlak, B. & Gençosman, F. (2020). Kamu değeri yönetimi: uygulamaya yönelik bir yöntem önerisi. *İktisadi İdari ve Siyasal Araştırmalar Dergisi*, 5(13), 318-330. <https://doi.org/10.25204/iktisad.693091>
- Rokeach, M. (1973). *The nature of human values*. The Free Press.
- Schwartz, S. H. (2003). *A proposal for measuring value orientations across nations*. Questionnaire development package içinde (s. 259–319). European social survey. 8 Temmuz 2021 tarihinde https://www.europeansocialsurvey.org/sites/default/files/2023-06/ESS_core_questionnaire_human_values.pdf adresinden edinilmiştir.
- Seçkiner Bingöl, E. (2022). Katılımcı yönetim üzerine normatif ve pratik tartışmalar. *Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 51 (Özel sayı 1), Ö55–Ö70. <https://doi.org/10.30794/pausbed.1114973>
- Simon, H. A. (1997). *Administrative behavior: A study of decision-making processes in administrative organizations*. Free Press.

- Stoker, G. (2006). Public value management: A new narrative for networked governance? *The American Review of Public Administration*, 36(1), 41–57. <https://doi.org/10.1177/0275074005282583>
- Swilling, M. (2011). Greening public value: The sustainability challenge. J. Benington & M. H. Moore (Ed.), *Public value: Theory and practice* (ss. 91–109). Palgrave Macmillan.
- Tritter, J. Q. (2011). Public value and health care. J. Benington & M. H. Moore (Ed.), *Public value: Theory and practice* (ss. 158–170). Palgrave Macmillan.
- Weber, M. (1978). *Economy and society: An outline of interpretive sociology*. G. Roth & C. Wittich, (Ed.), E. Fischhoff, H. Gerth, A. M. Henderson, F. Kogler, C. Wright Mills, T. Parsons (Çev.). Berkeley, CA: University of California Press.
- Wilson, W. (1887). The study of administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197–222. <https://doi.org/10.2307/2139277>

Extended Abstract

The emergence of the Public Value approach (PVA) was shaped by Mark Moore's article *Public Value as the Focus of Strategy* (1994) and his book *Creating Public Value: Strategic Management in Government* (1995). Moore's perspective particularly attracted scholars seeking alternatives to New Public Management. Within the public administration literature, thanks to the contributions of many authors, most notably Bryson (2004) and Bozeman (2007), the PVA has been positioned as an influential and prominent paradigm.

Bozeman (2007, p. 14) provides a highly comprehensive definition of “public value.” According to Bozeman, public values are those on which society has reached consensus regarding the rights, benefits, and privileges citizens should enjoy; the obligations they should assume toward each other, society, and the state; and the principles that the state should abide by and that should underpin public policies. Bozeman emphasizes that these values are those of the nation and society as a whole.

Bozeman's (2007, p. 17) definition of public values can be illustrated with everyday examples. For instance, military service can be seen as a responsibility imposed on citizens, i.e., an obligation. In contrast, the idea of serving the nation represents a public value that legitimizes and guides this obligation. Calling an ambulance constitutes a benefit provided to individuals; the public values legitimizing this benefit are the right to life, the protection of public health, and the principle of equal access to services. These examples demonstrate that public values represent the normative framework underlying individual behavioral rules rather than the rules themselves.

The aim of this study is to contribute to clarifying the overall picture of the PVA and its place among other approaches. First, the study discusses the

concept of public value and other related concepts that help clarify it (such as “public,” “value,” and “public interest”), as well as the interrelationships among these concepts and their contributions to the PVA. Next, a comparative analysis is undertaken. At this stage, the themes used and developed by public value scholars are examined alongside similar themes emerging in the public administration literature, and the approach itself is compared with two contemporary paradigms: *New Public Management* and the *New Public Service*.

Methodologically, this study combines interpretive analysis of concepts and themes with qualitative content analysis. Theme-based analysis is conducted by interpreting the themes that have emerged in the public value literature within the framework of themes developed outside this field. Content analysis, on the other hand, involves comparing the PVA with the two contemporary paradigms in public administration. To ensure objectivity, the founding works of the key authors known in each of these paradigms have been compared.

For the PVA, 574 paragraphs from pages 13-123 and 293-308 of Mark H. Moore’s *Creating Public Value* (1995) were examined. For New Public Management, 447 paragraphs from pages 1-122 of David Osborne and Ted Gaebler’s *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* (1992) were reviewed. For the New Public Service, 380 paragraphs from pages 3-120 of Janet V. Denhardt and Robert B. Denhardt’s *The New Public Service: Serving, Not Steering* (2007) were considered.

In all three cases, the paragraphs were not analyzed directly; rather, each was used as a basis for identifying an *in vivo* code - a short expression drawn verbatim from the text that best captured the paragraph’s main idea. These expressions ranged from single words to short phrases.

All *in vivo* codes were then processed using the Python programming language. Each expression was transformed into word-frequency tables, from which bar charts were generated to illustrate the distribution of recurring concepts. Word clouds were also produced to visualize conceptual density. In this way, the dominant value orientations of each approach were identified and compared both textually and visually.

The PVA focuses on how public managers effectively use the authority entrusted to them for society’s benefit. It seeks to direct managers toward improving the structures within which they operate without dismantling them and toward utilizing the opportunities those structures provide. In order to prevent managers from being constrained by organizational limitations and to render governance more responsive to its environment, the concept of public value is placed at the core of management. Public value can be generated at every stage and outcome of the management process and may take different forms depending on the demands of both administration and the public.

An analysis of the frequency of the concepts and themes used in Moore's book reveals the divergence of the PVA from New Public Management. The PVA emphasizes the political and societal dimensions of management, highlights value orientation, and defines innovation in terms of the product generated-namely, public value. In contrast, New Public Management highlights competition and privatization, often with a negative stance toward the public, and defines innovation in terms of restructuring public organizations.

The PVA also differs from the New Public Service, although not to the same extent as from New Public Management. The New Public Service does not assign as significant a role to managers as the PVA does in determining the services to be delivered. Rather than focusing on public value, it emphasizes the public interest and foregrounds citizens in defining it. Innovation, in this approach, is understood primarily as transforming organizational structures to enhance citizen participation.