

I.Ü.Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
No: 25 (Ekim 2001)

KAMU YÖNETİMİ DISİPLİNİNDE YENİ PARADIGMA

Ars.Gör.Veysel EREN*

Abstract

The term “New Public Management” has grown rapidly in many different directions regarding the model and context over the past decade. Because “New Public Management” concept has close relations with economics, sociology, law and politics, the domain of the discipline is inconclusive. The study aims to focus on the shift from the classical bureaucratic model to the new context. The possible outcomes based on the expectations of society is also discussed.

Giris

Kamu yönetimi, oldukça yeni sayılabilecek bir disiplindir. Bunun da etkisiyle kendi paradigmasını** (kavramsal çerçevesini) henüz tam olarak bulmuş değildir. Kimileri bu bağlamda kamu yönetiminde, doğumundan günümüze değin süren bir ‘kimlik bunalımı’ nin varlığından söz etmenin mümkün olduğunu belirtmektedir¹. Kamu yönetimi disiplininde Weber, sosyolojik çözümlenmeleri sonucu vardığı bürokrasi modeli ile; Taylor, özel sektör örgütlenmesinde verimlilik ve kâr

* Nigde Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü Araştırma Görevlisi

** Paradigma; bilimde bilim adaminin dünyaya bakışını belirleyen, ona olayları açıklama imkanı veren model, kavramsal çerçeve ya da ideal kuramdır. Bir bilim dalında, araştırmanın kurallarını koyan, bu alanda çalışan bilim adamlarının problem çözme çabalarını koordine eden ve yöneten kuram ya da kuramsal çerçevedir. Çağdas bilim felsefecisi Kuhn’a göre bilimsel düşünce ve faaliyetler kavramsal çerçeveler tarafından belirlenir, paradigmalara göre gerçekleşir. “Bu çerçeve içerisinde paradigma, genel kuramsal varsayım ve yasalarla, bu yasaların uygulanmaları için, belirli bir bilim topluluğunun üyeleri tarafından benimsenen yöntem ve tekniklerden meydana gelir.” Buna göre paradigma, bilim adaminin dış dünyaya bakışını belirleyen, içinde bulunduğu bilim dalındaki araştırma faaliyetlerinin standartlarını koyan bir kuramdır (CEVİZCI, Ahmet; Felsefe Sözlüğü, Genişletilmiş İkinci Basım, Ekin yay., Ankara, 1996, s.543). Kamu yönetiminde Max Weber’in bürokrasi modeli 19. yüzyılda yeni bir paradigma ortaya koymuştur. Bu bürokrasi modeli uzun yıllar sadece kamu yönetiminde değil, aynı zamanda endüstriyel büyük işletmelerde de uygulanmıştır. 20. Yüzyılda kamu yönetimi disiplininin paradigmasının siyaset bilimi ile örgüt kuramları arasında gidip geldiği söylenebilmektedir.

¹ ÜSTÜNER, Yılmaz; “Kamu Yönetimi Disiplininde ‘Kimlik Bunalımı’”, Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri, Cilt I, TODAİE yay., No: 262, Ankara, 1995, s. 59.; SAYLAN, Gencay; “Bağımsız Bir Disiplin Olarak Kamu Yönetimi: Yeni Paradigma Arayışları”, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 29, Sayı 3, Eylül 1996, s. 5.

artirmaya yönelik çözümlenmesi olan bilimsel yönetim yaklasimiyla ve Wilson, bagimsiz bir kamu yönetimi biliminin varligini ön gören yaklasimiyla farklı paradigmlar ortaya koymuslardir. Günümüzde de, büyük ölçüde Weber'in bürokrasi modeline dayanan geleneksel kamu yönetim anlayisi örgütlenme, isleyis, yapı ve yönetim kültürü bakımından ciddi bir biçimde eleştirilmeye baslanmistir. Bu eleştiriler kaynagini bir dizi gelismeden almaktadır. Bu gelişmeleri bes noktada toplamak mümkündür²:

- Sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçis,
- Politika ve ekonominin birbiriyle bağlantısının yeni biçiminin ortaya çıkması (kamusal faaliyetlerin ekonomiklesmesi),
- Fordist üretimden esnek üretime geçisin ivme kazanması,
- Kamusal faaliyetlerin devletin kendi ülkesi ile sınırlı olma durumunun ortadan kalkması, ulus-devletler dünyasının yerini küresellesmiş dünyaya bırakmaya başlaması (uluslararasılaşma ve Avrupalılaşma) ve
- Modernist düşüncenin yerini post-modernist düşüncenin almaya başlamasıdır.

Bütün bu değişiklikler kamu yönetim disiplinini de etkilemiştir. Ekonomik, demografik, teknolojik ve kültürel değişimlere paralel olarak kamu yönetimi disiplininin de bir paradigma değişimi geçirmesi kaçınılmaz görünmektedir. Çünkü kamu yönetimi disiplininin kökleri ekonomi, politika ve hukuk bilimi ile sosyoloji gibi bilim dallarına dayanmaktadır.

20. yüzyılda Max Weber'in 'ideal tip' bürokrasi modeline göre şekillenen kamu bürokrasileri, bu yüzyılın sonlarına doğru tartışılmaya ve alternatif yönetim usulleri aranmaya baslanmistir. 1970'li yılların sonlarına doğru bir çok OECD ülkesinde kamu sektörü büyük bir krizin içine girdi. Devlet aygıtının hizmetlerinin finansmanında büyük zorluklar yaşanmaya baslandı. Devletin kendisi verimsiz, bürokratik, vatandaşın kopuk ve esneklikten uzak bir görünüm sergilemekteydi. Bu koşullar altında Margaret Thatcher, içerisinde kamu yönetiminin esaslı bir reformunu da bulunduran kararlı ve köklü bir toplumsal reform paketini uygulamaya koydu³. Kanada, Avustralya ve Yeni Zelanda gibi diğer ülkeler de eski anavatanlarının uygulamalarını izlediler. Buradaki uygulamalara "Westminister-System" adı verildi. ABD'nin yerel yönetimleri, Ronald Reagan'ın politikalarıyla buna karşılık verdiler. 1992 yılında Amerikalı iki yazar (Osborne ve Gaebler), yerel ve federal yönetim reformlarından kazanılan tecrübeleri, 'Reinventing Government' (Yönetimin Yeniden Kesfi) adlı kitapta topladılar. Aynı dönemde, en iyiler listesinde yer alan bu kitap 'Westminister-ülkelerindekine benzer biçimdeki reformlara ivme kazandırdı. Daha sonra bilimsel çalışmalarda bu ampirik olgular yazılıp-çizilmeye, sınıflandırılmaya ve açıklanmaya baslandı.

Somut reform teklifleri ve tesvikleri bir çok ülkede kısmen muhafazakâr çevrelerden gelmekte (İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri), kısmen de sol

² FELDER, Michael; "Verwaltungsmodernisierung, die Transformation von Staatlichkeit und die neue Sozialdemokratie", UTOPIE kreativ, Heft 121/122, November/Dezember 2000, s. 1091.; GÖYMEN, Koral; "Türkiye'de Yerel Yönetim ve Yönetişim: Gereksinimler, Önermeler, Yönelimler", ÇYY, Cilt:9, Sayı:2, Nisan 2000, s. 6.

³ PETERS, G.B. / D.J. SAVOIE; "Civil Service Reform: Misdiagnosing the Patient", in: Public Administration Review, 54., 1995, s. 418.

çevrelerden gelmekteydi. (Yeni Zelanda, Avustralya). Bu ülkelerde değişim çabaları işletme kurallarından esinlenerek oluşturulan “Yeni Kamu İşletmeciliği” (NPM)’nde yoğunlaştı⁴. Bu yeni bir paradigmanın ortaya çıkmasına neden oldu.

Bu çalışmanın amacı, ekonomik, toplumsal, teknolojik ve kültürel değişimler çerçevesinde kamu yönetimi disiplini karşısındaki yeni paradigmayı ve bu paradigmanın unsurlarını ortaya koymaktır. Kuskusuz bu yeni paradigmada, Yeni Kamu İşletmeciliği modeli önemli bir yer tutmaktadır. Diğer taraftan ülkemizdeki ekonomik kriz ve bu krizi aşmak için uygulanmaya çalışılan programlar da, bu yeni paradigmanın yansımaları olarak değerlendirilebilir.

Yeni Paradigmanın Gereçekleri ve Yönelimleri

Yönetim danışmanları ve bilim adamları, giderek yeni bir çağı haber vermeye başlamışlardır. Yeni Kamu İşletmeciliği (NPM), Yeni Yönetim Modeli (Neuen Steuerungsmodell), Etkinlik Odaklı Yönetim (Wirkungsorientierte Verwaltung) gibi teori ve yaklaşımlar, kamu yönetimi bilminde çağdaş modellerin isimleridirler. Bu noktada şu soru gündeme gelmektedir: Acaba yaşanan ve tartışılan gerçek bir paradigma değişimi midir, yoksa açık bir moda gelişme midir?

‘Yeni Kamu İşletmeciliği’ modeli kamu yönetimi bilimi ve uygulamaları için neden yeni bir paradigmadır? Bu sorunun cevabı aşağıdaki gerçeklerle verilebilir⁵:

1. Model, bilimsel kuramlardaki teoriye ve uygulamaya ilişkin gelişmeleri kamu sektörü ve işletme yönetimiyle bağlantılı hale getirmek istemektedir. İşletme teori ve uygulamalarından kaynaklanan yönetim yaklaşımlarını kamu sektörü için geliştirme ve düzenleme olanaklarını araştırmaktadır. Halbuki klasik yönetim anlayışına göre kamu yönetimi, yönetimin özel bir biçimidir; özel sektörün yönetiminden oldukça farklıdır. Bu anlayışa göre biçimlenen ve işleyen kamu yönetimi, topluma ve piyasaya karşı duyarsız, fakat siyasilere ve bürokratların talimatlarını yerine getiren bir işleyiş sergilemekteydi⁶.
2. Yeni yönetim paradigması, yönetim problemlerini kamu sektörü için tamamlayıcı olarak dikkate almaktadır. Yönetime ait görevlerin, gerçeği aynı olmadığını, fakat hem politik sistem (parlamento, hükümet, partiler) hem de - dar anlamda- bürokrasi ve kamu işletmeleri, kamu yararı güden kurumlar ve dernekler için karşılaştırılabilir bir durum gösterdiği yolundaki bir kabulden hareket etmektedir.
3. Yeni yönetim paradigması, ilgili disiplinlerden farklı bakış açıları ve farklı gelir kaynaklarını kamu sektörüyle ilişkilendirip interdisipliner olmayı denemektedir.

⁴ BUDÄUS, Dietrich; " Von der bürokratischen Steuerung zum New Public Management- Eine Einführung", in: Dietrich Budäus / Peter Conrad / Georg Schreyögg (Hrsg); New Public Management, Berlin, New York, 1998, s. 1.

⁵ DAMKOWSKI, Wulf / Claus Precht; Public Management- Neuere Steuerungskonzepte für den öffentlichen Sektor, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart, Berlin, Köln, 1995, s.14.

⁶ ERYILMAZ, Bilâl; "Yeni Yönetim Anlayışının Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkileri", Yerel Gündem 21 içinde, İzmir, 1999, s. 45.

4. Yeni yönetim paradigması sadece teorik gelişmeleri gerçekleştirmeye değil, aynı zamanda teoriyi -mümkün olduğu ölçüde- uygulamayla temellendirmeye ve buradan pratige yönelik çabaları yönlendirmeye gayret etmektedir.

Buna göre paradigma değişimi; hiyerarsiden piyasaya, istikrardan esnekliğe, kurallara siki bağlılıktan sorumluluk içerisinde kendi olanaklarını kullanmaya, yöntemlere dayalı olmaktan amaçlara yönelime ve yöneticilerin direktiflerini gözetmekten müşterilere odaklanmaya doğru bir anlayış ve uygulama değişimini ortaya koymaktadır. Daha kısa ve net ifade etmek gerekirse “bir kültürel değişimi” ortaya koymaktadır⁷.

Yönetimdeki bu yeni paradigma; merkeziyetçi, örgütsel olarak gittikçe büyüyen (hantal), gizliliğin ve dışı kapalılığın egemen olduğu, kuralcılık ve sorumluluktan kaçışa olanak tanıyan, siyasallaşmayı ve kayırmacılığı beraberinde getiren, bütçe açıklarına neden olan, vergi yükünü katlanılmaz boyutlara getiren, vatandaşın kopuk, yavaş işleyen yönetim anlayışından; vatandaşın müşteri olarak gören, maliyetleri azaltan ve etkinlik baskısı altında çalışan, hizmetin yararlanılanlarca finansmanını öngören, desentralizasyona ağırlık veren, esnek örgüt yapısına sahip bir yönetim anlayışına doğru bir değişimi ifade eder. Söz konusu olan, kati ve bu arada belirgin bir biçimde işlevsel olarak yetersizleşmiş bürokratik sistemin; verimli, etkin, ekonomik davranan ve müşteriye yönelik kamusal hizmet üreten kurumlara dönüştürülmeleridir⁸.

Yönetimdeki paradigma değişimi için; “Yönetimin Yeniden Keshi (Reinventing Government)”, “Yeni Yönetim Modeli (Neues Steuerungsmodell)”⁹, “Etkinlik Yönelimli Yönetimsel Faaliyet (Wirkungsorientiertes Verwaltungshandeln)”¹⁰ ve özellikle “Kamu İşletmeciliği (Public Management)”¹¹ ve “Yeni Kamu İşletmeciliği (New Public Management)”¹² gibi kavramlar kullanılmaktadır.

Toplumda ekonomikliğe vurgu yapan trende paralel olarak, günümüzde yönetim biliminin özel ekonomiden esinlenen modeli kendine yer edinmeye başlamıştır. Böylece yönetim bilimi “yönetim reformu öğretisi” olarak güç kazanmaya başlamıştır¹³. Bunun yönetim için bir başarı reçetesi olması yolunda çaba

⁷ KLIMECKI, Rudiger; "Strategien Personaler Entwicklung bei der Reform des öffentlichen Sektors", in: Klimecki / Remer (Hrsg); Personal als Strategie, Neuwied, 1997, s. 49.

⁸ BOGUMIL, Jöng / Leo KISSLER (1995); Vom Untertan zum Kunden? Möglichkeiten und Grenzen von Kundenorientierung in der Kommunalverwaltung, Edition Sigma, Berlin, 1995.; NASCHOLD, Friedel; Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik. Entwicklungsfade des öffentlichen Sektors in Europa, Sigma Verlag, Berlin, 1995.; Budäus, a.g.e.

⁹ KGSt; Das Neue Steuerungsmodell, Bericht 5/1993, Köln.

¹⁰ SCHEDLER, Kuno; Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung, Bern, 1995.

¹¹ DAMKOWSKI/PRECHT; a.g.e.

¹² SCHEDLER, Kuno / Isabella PROELLER; New Public Management, Verlag Paul Haupt, Bern, Stuttgart, Wien, 2000.

¹³ KOCH, Rainer; "Methodologische Entwicklungen in der Verwaltungswissenschaft", Verwaltung - Archiv, 1993, Heft 3, s.265.

harcanmaktadır. Bu reçetenin basarili olup olmayacağı ise henüz tam netlik kazanmış değildir.

Böylece yönetim bilimi iki tehlike ile karşı karşıya kalmaktadır: Bunlardan birincisi, yönetimin temelini oluşturan esas disiplinler ve ilgili paradigmlar arasında yönetim biliminin ufalanıp gitmesi; diğeri ise, yönetim biliminin temel disiplinler içerisinde yeterli ampirik kökleri olmayan reçetelerin pesinden sürüklenmesidir¹⁴.

Yönetim Biliminin Kökleri ve Yönetim Çevresinin Gelişme Eğilimleri

Yukarıda tespit edilen her iki tehlike karşısında, gelişmeler ve arzulanan gelişme doğrultusu yönetim bilimi için bellidir: "Minimal Programlar" düşüncesi içinde yönetim bilimi, bir yandan, tek tek temel disiplinlerden kaynağını alan öğrenme içeriğinin güçlü bir entegrasyonuna ve birbiriyle bağdaşmasına ve diğeri yandan, ilgili disiplinler içerisinde teorik ve ampirik köklerinin olgunlaştırılmasına ihtiyaç duymaktadır¹⁵.

Yönetim biliminden işletme yönetimi bilimindeki ilgili yaklaşımlara doğru bir geçişin belirlenmesi için çıkış noktası, yönetim çevresi olmalıdır. Çoğunlukla, toplumsal ve ekonomik dinamikler, idari sürecin uyusukluguna ve tembelliğine maruz kalmaktadır. Böylece, yönetim bilimi çevresinde izlenen değişikliklerin, yönetim biliminde çevresel koşulları oluşturdıkları tartışmasız hale gelmektedir. Geçtiğimiz on yıllık sürede yönetim biliminin çevresi bütün temel alanlarda (ekonomi, kamu ve medya, toplum ve politika) kesin bir biçimde gelişime uğramıştır (Şekil 1 ve 2). Günümüzde ekonomi, artan bir biçimde globalleşme ile, ve böylece üretim faktörlerinin (özellikle sermaye ve işgücü) güçlü bir biçimde akışkanlığıyla sekillenmektedir¹⁶.

Böylece, üretimin şimdiye kadar belirleyici unsuru olan coğrafik bağımlılığın belirleyicilik özelliği kaybolmaktadır. Kısacası üretim kendini delokalize etmektedir. Bütün bunlar ulusal, bölgesel, yerel kamu otoritelerinin arasında, çok uluslu şirketleri kendi egemenlik alanları içindeki yerlere çekmek için, bir rekabetin doğmasına neden olmaktadır. Bunun sonucunda, merkezi ve yerel yönetimler arasında kamusal mal ve hizmetlerin üretiminde etkinlik ve ekonomikliğin ön plana çıktığı görülmektedir. Bir başka ifade ile yönetim faaliyetlerinin ekonomikliği sürekli daha büyük bir anlam kazanmaya başlamıştır¹⁷.

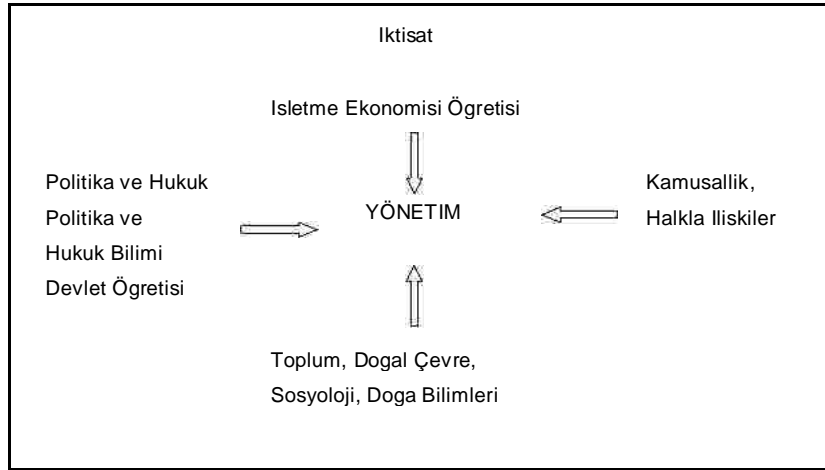
¹⁴ BUSSMANN, Werner; "Konturen eines neuen Paradigma der Verwaltungswissenschaft", Verwaltung und Management, 2. Jg., 1996, Heft 6, s.336.

¹⁵ BUSSMANN; a.g.m., s.336.

¹⁶ GÖYMEN, a.g.m., s.6.

¹⁷ BRÜGGEMEIER, Martin; Controlling in der öffentlichen Verwaltung: Ansätze, Probleme und Entwicklungstendenzen eines betriebswirtschaftlichen Steuerungskonzepts, Hampp Verlag, München, Mering, 1991, s.11.; BUDÄUS, Dietrich; "Controlling in öffentlichen Verwaltung", Rechnungswesen und EDV: Kundenorientierung in Industrie, Dienstleistung und Verwaltung / 17. Saarbrücker Arbeitstagung 1996, Hrsg: August-Wilhelm Scheer, Physica Verlag, Heidelberg, 1996, s.498.

Bilgi çağının getirdiği yenilikler, toplumun yaşam tarzını da çeşitlendirmiştir. Özellikle ferdiyetçilik ve buna paralel olarak artan bir farklılaşma toplumu şekillendirmiştir. Böyle bir ortamın temel kategorileri belirsizlik ve karmaşıklıktır. Bir başka ifade ile, sosyal problemler beklenmeyen bir biçimde ortaya çıkabilmekte ve kamusal faaliyetler için ihtiyaçları gündeme getirebilmektedir. Bu durum, kamu yönetiminin toplumun alt kesimleri ile “iletişim köprüleri” kurma ve aynı zamanda, toplumdaki merkezden uzaklaşma ve kopma eğilimlerine, entegre politikalarla karşılık verme gerekliliğini artırmaktadır¹⁸.



Şekil 1: Yönetimin ve Yönetim Biliminin Sistem ve Disiplin Bakımından Çevresi

İletişim (medya) alanında bilgi sunumunun adeta patlar bir biçimde artması, medya araçlarının yelpazesinin genişlemesi (Radyo, TV, Yazılım, İnternet), bu araçların bağımsızlaşması (yerel, bölgesel, ulusal ve uluslararası) ve kamu kesimi, özel sektör ya da ikisinin ortak bir biçimde faaliyet göstermeye başlamaları da yönetim anlayışının değişmesinde önemli bir faktör olmuştur. Böylece medya dünyasındaki ve politika alanındaki değişim paralel bir gelişme göstermiştir. Medyanın eğilimi, politikanın şekillenmesini ve politik taleplerin yönetime etkilerini de büyük ölçüde değiştirmiştir. Bununla birlikte iletişim olanaklarının yaygınlaşmasının asıl etkisi, yönetimde gizlilik ve kapalılık kültürünün sürekli anlamsızlaşmasına ve bunun yerine “seffaf yönetim” taleplerinin önem kazanmasına neden olmuştur. Ayrıca iletişim teknolojisi demokrasinin aşağıdan yukarıya doğru gelişmesine katkı sağlamış ve vatandaşları edilgen konumdan etkin konuma taşımıştır¹⁹.

¹⁸ BUSSMANN; a.g.m., s.337.

¹⁹ REINERMANN, Heinrich; "Verwaltungsentwicklung und Verwaltungsinformationssysteme", in: Klaus Lüder (Hrsg); Staat und Verwaltung, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 122, Duncen, Humbolt, Berlin, 1997, s. 435.



Sekil 2: Modern Yönetimde Gelişmeler²⁰

Politika alanını da etkileyen bir çok gelişme, eylemcilik ve etkililik kavramları içinde toplanabilir: Politik taleplerin söz konusu edilmesinde, çoğunlukla politik faaliyet ölçütü (Aktivizm) esas alınır. Bir başka ifadeyle, politik talepler yönetime, nelere özen gösterilmesi ve önem verilmesi gerektiğini bildirir. Sorumluluk ise, politik bakımdan açık seçik ifade edilen taleplere yerinde ve yönetsel açıdan uygun ilgiyi içermektedir. Böylece yönetim mümkün olduğu ölçüde amaçlar ve taleplerle ilgilenmektedir. Söz konusu gelişmeler ve talepler çoğunlukla karşılıklı olarak çoğalmaktadır.

Özetle, Sekil 2'de görüldüğü gibi, yönetim anlayışının değişmesinde çerçeve koşullar, rekabet baskısı ve zaman faktörü, iletişim teknolojisi, karmaşıklık ve farklılaşma, politik etkililik ölçütü (Aktivizm) ve sorumluluktur. Bunun yanı sıra yönetimin beklentiler, ekonomiklik, seffalık, farklılaşma ve entegrasyondur. Bunlar yönetim anlayışının değişmesinde etkili olan faktörler olarak öne çıkmaktadır.

Kamu Yönetiminin Çevresinde Değişmeler ve Yeni Beklentiler

20. Yüzyılın sonunda toplumsal değişim nedeniyle, politika ve devletten beklentiler de değişmiştir. Modernizasyon baskısı aşağıda ele alacağımız dört temel faktörü ortaya çıkarmıştır: Bunlar, yeni problem çeşitleriyle karşılaşılması, değişen uluslararası çevre, özel sektörde örgütsel paradigma değişimi ve rakip ülkelerde

²⁰ BUSSMANN; a.g.m., s.337.

uygulanan modernizasyon politikalarıdır²¹. Simdi kamu yönetimi çevresindeki bu değişimler ve yeni beklentiler daha yakından incelenecektir.

- a) Yeni problem çeşitlerinin ortaya çıkması: Bu alt başlık altında hissedilir bir biçimde azalan finansal hareket alanı, vatandaşların değişen beklentileri ve tekno-ekonomik gelişmelerin artan karmaşıklığı sayılabilir. Bu problemler, kısmen 80'li yıllarda güncel hale geldiler, 90'li yılların başlarında da sürekli artan baskıyla genişlediler.
- b) Değişen uluslararası çevre: Bu yeni tür problemler çerçevesinde değişen uluslararası çevreler ortaya çıkmıştır. Avrupa Birliğinde ortaya çıkan gelişmeler, Batı Avrupa'nın Doguya doğru genişlemesi ile birlikte ekonomik globalleşme ve kit kaynaklar, devletin ve kamu yönetiminin görevlerinin yeniden tanımlanmasını zorunlu hale getirmiştir.
- c) Özel sektörde örgütsel paradigma değişimi: Bu değişim, Japon işletme modeli örneğine göre, Taylorist kitle üretiminden değişen örgüt ve rekabet stratejilerine doğru gerçekleşmiştir. Bununla bağlantılı olarak bir yandan devlete oldukça fazla yeni talepler yöneltilmiş, diğer yandan Japon üretim modeli giderek kamu kurumları için bir tür normatif örnek oluşturmıştır.
- d) Rakip ülkelerde uygulanan modernizasyon politikaları: Uluslararası rekabet sistemi içerisinde konum faktörü olarak devlet ve kamu yönetiminin önemi globalleşme çağında daha da artmıştır. Yönetim modernizasyonu, Kuzey Amerika'da Phoenix şehri örneğinde olduğu gibi uluslararası ve bağımsız çevrelerde bir stratejik rekabet faktörüne dönüşebilmektedir.

Bu tür gelişme ve değişimlere paralel olarak ülkemizde de kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması bağlamında büyük değişiklikler ön görülmeye başlandığı söylenebilir. Örneğin Sekizinci Bes Yıllık Kalkınma Planı'nda Türkiye'nin temel amaçları ve stratejileri için şu şekilde bir değerlendirme bulunmaktadır²²:

" 76. Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında; kamu hizmetlerinin yeniden değerlendirilmesi, görev ve teşkilat arasında dengenin sağlanması, hizmet etkinliğinin artırılması, kamu hizmetlerinde vatandaşın taleplerini esas alan kaliteli mal ve hizmet sunumu, gerekli sayı ve nitelikteki personelin istihdamı, katılımçılık ve halka dönük bir yönetim anlayışının yerleştirilmesi esas alınacaktır.

Kamu yönetiminin performansının artırılması, yetki, işbölümü ve sorumlulukların açık bir şekilde tanımlanması, yetki devri ve esneklikle birlikte hesap verme sorumluluğunun ve yönetsel saydamlığın güçlendirilmesi, kamu yönetimi ve çalışanlarının niteliklerinin geliştirilmesi ve kamu hizmetlerinin sunulmasında bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanılması sağlanacaktır" .

Ülkemiz için düşünülen kamu hizmetlerinin yeniden değerlendirilmesi, hizmet etkinliği, kalite, vatandaş taleplerinin ön plana çıkarılması ve katılımçılık,

²¹ NASCHOLD/BOGUMIL; a.g.e., s.71.

²² 1 Haziran 2000 Tarihli Resmi Gazete Mükerrer Sayısı.

açık sorumluluk alanları, saydamlık, yetki devri ve esneklik gibi amaçlar aslında yeni yönetim paradigması ile paralellik göstermektedir. Bu amaçlar, ülkemizde de kamu yönetimi için bir paradigma değişiminin gündemde olduğunu göstermektedir. Çünkü kalkınma planındaki şeffaflık, katılım, topluma hesap verme (sorumluluk) ve ekonomik etkinliğin sağlanması gibi alanlar, klasik kamu yönetimi paradigmasında söz konusu yapılmayan alanlardır.

Yönetim Paradigmasının Dönüşümü

Genel, toplumsal bir dönüşümün çekim alanında bulunan güncel reform hareketlerinde, kati ve bu arada bir çok alanda işlevsizleşmiş bürokratik kamu yönetiminin verimli, etkili, ekonomik çalışan ve vatandaş odaklı kamusal mal ve hizmet üreten bir yönetsel yapıya kavuşturulması söz konusudur. Yönetim çevresindeki en önemli değişiklikler şu şekilde sıralanabilir²³:

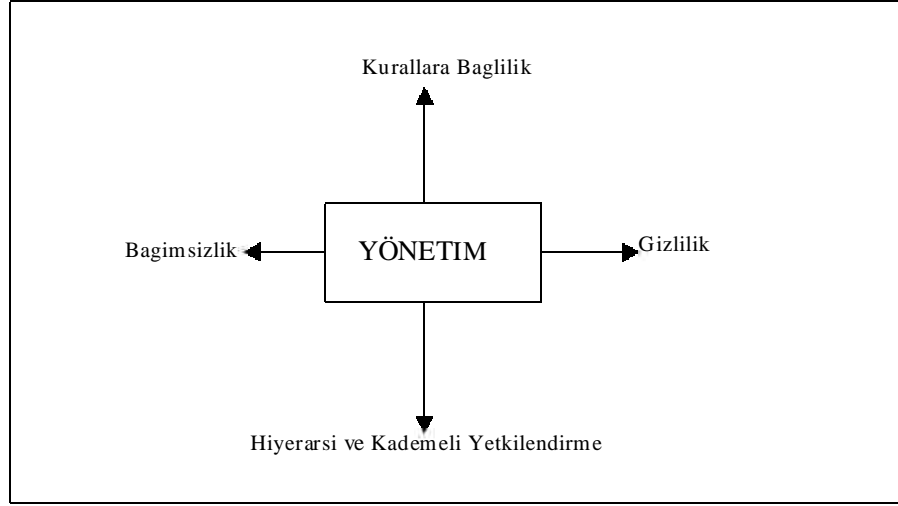
- Mal ve faktör piyasalarının, uluslar ve bölgeler arasındaki standart rekabetler neticesinde, globalleşmesi ve uluslararasılaşması.
- Klasik endüstriyel üretim alanlarında sermaye vasıtasıyla artan iş ikamesi.
- Avrupa Birliği'nde ve uluslararası örgütlerde bugüne kadar ulusal devlet işlevlerinin, yetkilerinin ve yapılanma olanaklarının artması.
- Problem çözücü olarak devlet ve yönetime karşı uygun taleplerle toplumun klasik normlarının zayıflaması, değer yargılarının değişmesi ve artan bireycilik.
- Bazı toplumsal gruplar için sosyal mekanizma ve kurumlara bağlılığın etkilerinin önemli ölçüde azalması.
- Enformasyon ve iletişim teknolojilerinin hemen hemen bütün yaşam alanlarını kapsatmaları ve etkileri altına almaları.

Yönetim alanını derinden etkileyen bu değişimler, devlet ve yönetimin rol ve görev anlayışında başarı (hizmet) yeteneğine sahip yönetim araçlarını gerekli hale getirmiştir.

Yönetime ilişkin yeni çevresel koşullar ve talepler, eski çevre koşulları karşısında tamamen mantıklı hale gelen ve aynı zamanda bugün hâlâ geçerliliğini bir ölçüde koruyan yönetim yapısına yöneltmiştir. Max Weber 20. yüzyılın başında mesru iktidarın rasyonel biçimi olarak tasarlanan yönetimin ideal tip yapısını ortaya koymuştur (Şekil 3). Weber'in ideal tipinin temelini oluşturan dört özellik, ekonomi ve toplum bakımından açık iş sınırları ve aynı zamanda önceden belirlenmiş kuralların tesisi ile yönetimin sınırlandırılması (kurallara uygunluk); toplum bakımından yönetimin tek düzeliginin sağlandığı hiyerarşi ve aynı zamanda vatandaşlar karşısında üstünlük; kamusal (öffentlichkeit) bakımdan kamusal iradenin baskısı karşısında yönetimin korunması ve vatandaşların özel gözetlemelerinden korumak için bir araç olarak kamusal işlerde gizliliğin geçerliliği ve nihayet, politik bakımdan kurallara sadık ve önceden kestirilebilir bir yönetim

²³ BUDÄUS, Dirich / G. FINGER; "Stand und Perspektiven der Verwaltungsreform in Deutschland", Die Verwaltung: Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaft, Band:39, Heft 3, 1999, s. 314.

için öngörülen uzmanlık ve personel açısından bağımsızlık şeklinde tespit edilmiştir²⁴.



Sekil 3: Weber’de Mesru İktidarın İdeal Tipinin Özellikleri

İdeal tipin temelini oluşturan bu dört özellik, yönetimdeki paradigma değişiminin gerekliliğini tam olarak göstermeye yetmemektedir. Çünkü ortaya konan amaçlar ve değerler (örneğin yönetimin sınırlanması, kestirilebilirlik, tekdüzelik ve yönetimin çeşitliliği gizlilik ve dışa kapalılık, başka bir deyişle, dışarının etkisinden uzak karar alma) bugün hâlâ geçerliliğini korumaktadır. Bundan dolayı, şimdiye kadar yönetime ilişkin özellikler (Sekil 3.) ile gelecekteki yönetime ilişkin özellikler (Tablo 1) arasında önemli bir tartışma alanı oluşmaktadır. Bu tartışma alanı, bugünkü yönetim reformunun çoğunlukla niçin iki yönlü olduğunu açıklamaktadır: Daha yakın tarihli yönetim ilkeleri vurgulanmak suretiyle, mevcut yönetim ilkeleri ikinci plana itilmiştir. Zaten şimdiye kadar var olan yönetim ilkeleri büyük ölçüde idari uygulama faaliyetleriyle bütünleşmeyi gerektiren yoğun itirazlarla karşılaşmaktadır.

Mesru iktidarın ideal tipinin temel özellikleri	Modern Yönetimde dört temel beklenti
Kurallara siki bağlılık Önceden tahmin edilebilirlik Gizlilik ve dışa kapalılık Hiyerarşi ve dereceli yetkilendirme	Ekonomiklik Sorumluluk Seffalık (Yönetimde açıklık) Esnek farklılaşma ve yatay entegrasyon

Tablo 1: Yönetimin Dört Temel Tartışma Alanının Karşılaştırılması²⁵

²⁴ BUSSMANN; a.g.m., s.338.

²⁵ BUSSMANN; a.g.m., s. 338.

Yönetim bilimi uzun zamandan beri, eski ve yeni ideal tipin özellikleri ve koşulları arasında bir denge noktası bulmaya çalışmaktadır. Bazı bilim adamlarına göre bu arayış bir kimlik bunalımını ifade etmektedir ve yönetim bilimi doğusundan bu yana bir kimlik bunalımını içerisindedir²⁶. Bununla birlikte yönetim bilimi eleştirilenleri yönetimde reformun olanaklılığını öngörmektedirler. Yeni koşulları uygulayabilmek için yönetim uzun bir yol almıştır. Buna örnek olarak, yönetimin kurallara siki sikiye bağlılığı ve ekonomikliğini arasında bir tartışma alanının bulunması gösterilebilir. Bu noktada, yönetimin ekonomiden kaynaklanan özel koşullarının nasıl mesrulasırdığının biçim ve tarzı söz konusudur.

Yönetimsel Faaliyetin Ekonomikliğı ve Kurallara Siki Bağlılığı

Yönetimde kurallara siki bağlılığın yönetimsel faaliyetlerin ekonomikliğine karşı olabileceği yakın zamanların bir yansımasıdır. Fakat, uzun zamandan beri yönetimin kurallara siki bağlılığı onun ekonomikliğinin bir koşulu olarak görülmektedir. Kanunların önceliğı ve üstünlüğüne göre yönetim, ekonomiyi ve hemşehrileri, özellikle keyfi vergilendirmeye karşı korumaktadır. Kurallara bağlılık yönetimin isteklerinin açıklığını ve önceden kestirilebilirliğini sağlamaktadır. Yönetimin özel kişi ve kurumlarla ilişkisi belli prensiplerce düzenlenmektedir. Bu düzenlemeler sayesinde, mülkiyet düşüncesi gelişmiş ve özel sektör ekonomik yönetimi için gerekli koşullar oluşmuştur. Yönetimin kurallara bağlılığı, çalışmalarını hiyerarsiyeye göre sınıflandırarak ve uzman memurlar arasında paylaştırarak işleyişin ekonomikliğini de sağlar ve böylece bir zamanlar endüstriyel işletmelerde geçerli olan ilkelere göre rasyonellesme gerçekleştirilebilir.

Yönetimsel faaliyetlerin açık kurallarca belirlenmesinin avantajları, bugün hâla anlamını korumaktadır. Bu durum, özellikle düzenleme yetersizliklerinin bulunduğu ve hukukun güvenilirliğinin kaybolmasıyla tanımlanan alanlarda hissedilmektedir. Açık düzenlemelerin avantajı, taleplerin önceden belirlenebilmesinde de görülmektedir. Ayrıca, kamu sektöründe rekabet koşullarının tekdüzeliginde, prosedürlerin hızlanmasında, hatta yasal bir düzenlemenin mesruluğunda bile görülmektedir.

Son otuz-kırk yıldaki gelişmelerin boyutu ve hızı, özellikle ekonomik ve toplumsal çevreyi ve yönetimin iç yapısını yoğun bir biçimde değiştirmiştir. Bunun sonucunda, kamu yönetiminin kurallara bağlılığı bir çok yönden tartışılabilir hale gelmiştir²⁷:

- a) Toplumsal farklılaşma ve artan karmaşıklık, belli toplumsal ve ekonomik norm tanımlamalarında mevcut düzenlemelerin artık yaşam koşullarına büyük ölçüde uymaması sonucunu doğurmuştur (Örneğin, sosyal güvenlik alanında ortaya çıkan güçlükler, hayat akışının ferdiyetçiliğe doğru kayması vs...).
- b) Kamusal düzenlemelerin artması ve müdahale yoğunluğu ilgili kişiler ve örgütlerce giderek farklı biçimlerde algılanmaya başlanmıştır (Örneğin, teşvik uygulamaları ve vergi yükünün artırılması yönündeki uygulamalar). Ayrıca tek tek karmaşık düzenlemelerin etkileri, ne ilgili kişi ve kurumlardaki karşılıklı tesirlerinde önceden tahmin edilebilmekte ya da eskiye bakarak

²⁶ ÜSTÜNER; a.g.m., s. 59.

²⁷ BUSSMANN; a.g.m., s. 339.

degistirilebilmekte, ne de yönetimlerde iç yapıların ortaya çıkardığı sonuçlar bakımından doğru tahmin yapılabilir. c) Ekonomik ve toplumsal dinamiklerden dolayı yönetsel bakımdan kurallara bağlılık, değişim engeline ve beklenmeyen yan etkilere yol açmaktadır (Örneğin, haberleşme alanındaki hukuki düzenlemeler). d) Sosyal kurumların artan oranda kapalı kutu haline gelmesi (anlaşılabilirliği) ile bağlantılı olarak "yöneten devlet" eğilimi kamusal yönetim tecrübesini giderek artan oranda anlamsızlaştırmaktadır.

Bu noktada ekonomiklik ve kurallara siki bağlılık arasında en doğru uyumlaştırma stratejilerinin geliştirilmesi önem kazanmaktadır. Buna ilişkin güçlükler kesinlikle yeni değildir ve yönetim alanında büyük izler bırakmıştır. Bu zorluklar fark edildiklerinden bu yana, devlet faaliyetlerinin ekonomikliğine dönük talepleri daha iyi karşılayabilmek için "yönetim laboratuvarlarında" stratejiler geliştirilmeye başlanmıştır. Elbette bu stratejiler kurallara bağlılıktan kaynaklanan avantajlardan tamamen vazgeçmeksizin geliştirilmektedir.

Bu noktada ekonomiklik ve kurallara siki bağlılık arasında en doğru uyumlaştırma stratejilerinin geliştirilmesi önem kazanmaktadır. Buna ilişkin güçlükler kesinlikle yeni değildir ve yönetim alanında büyük izler bırakmıştır. Bu zorluklar fark edildiklerinden bu yana, devlet faaliyetlerinin ekonomikliğine dönük talepleri daha iyi karşılayabilmek için "yönetim laboratuvarlarında" stratejiler geliştirilmeye başlanmıştır. Elbette bu stratejiler kurallara bağlılıktan kaynaklanan avantajlardan tamamen vazgeçmeksizin geliştirilmektedir.

Kamu yönetimi faaliyetlerinin ekonomikliğinin sağlanması için yönetim hukukunun tamamen çaresiz kalmadığı öncelikle ifade edilmelidir. Mal ve hizmet üretimi alanına devlet müdahalesinin, amaçlara uygunluk ve gereklilik koşullarını sağlayarak yapılması, devlet faaliyetlerinde mesruluk ve ekonomiklik ilkelerinin birleştirilmesine uygun düşmektedir. Bu nedenle, çok sayıda stratejiler geliştirilmiştir. Bu stratejiler arasında, yönetime, yönetim-vatandaş ilişkisi içinde esas kuralları ayrıntılı bir biçimde belirtmeksizin hedefler gösteren final programlar²⁸, üst düzey yönetim faaliyetlerinin genellikle amaca uygun çözümler üretmediği düşüncesinden güç kazanan ve bunun için bazen hukuksal olarak en uygun çözümden kaçınılabileceğinden hareket eden informal yönetim faaliyetleri, yönetimin uygulamaya dönük çözümleri hızlı gerçekleştirmek maksadıyla uzman birimlerle sözleşmeler yapması gibi türler yer almaktadır. Bunlardan başka, bir de esgüdüm stratejisi bulunmaktadır. Özellikle kamu hizmetlerinin karmasıklaşması ve yoğunlaşması ile birlikte, ihtiyaçların yeterli düzeyde kavranmasında güçlükler ya da hukuksal prosedürlerin atlanması, yönetsel ve zamana ilişkin harcamalarda artış ve bir takım hukuki belirsizlikler daha sık ortaya çıkmaya başlamıştır. Bunun için, yönetimin her aşamasında esgüdüm daha da önemli hale gelmiştir²⁹.

Simdiye kadar amaçlanan çözümlerin temelinde bulunan esas strateji ve çalışmaların yakından incelenmesi, onların yetki verme, öğrenme, görüş alıs-verisi ve esgüdüme dayandıklarını göstermektedir. Bunların tamamı günümüz yönetim faaliyetlerinin merkezinde yer almaktadır.

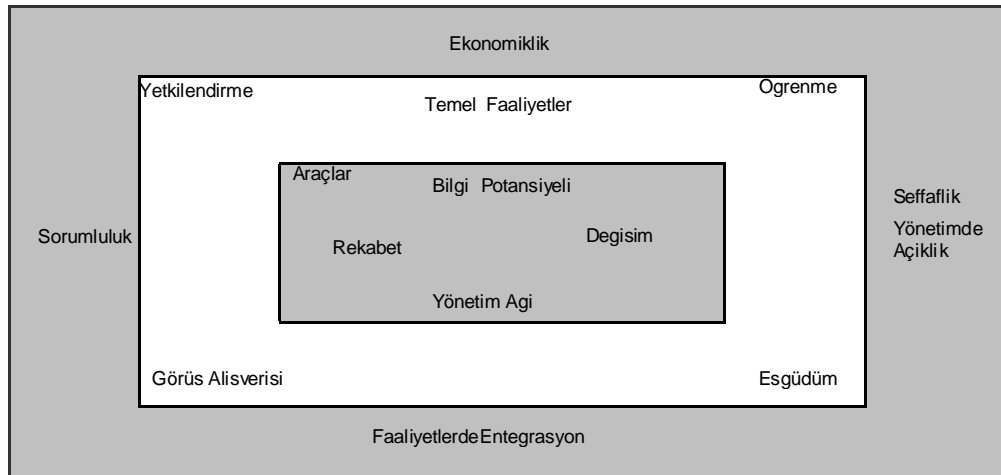
²⁸ FREIBURGHANUS, Dieter; "Finansprogramme und Politikevaluation", in: Werner Bussmann (Hrsg); Evaluationen: Wozu und für Wen?, Nationales Forschungsprogramm 27, Bern, 1991.

²⁹ BUSSMANN, Werner; "Konturen eines neuen Paradigma der Verwaltung-(swissenschaft) (Teil 2)", Verwaltung und Management, 2. Jg. (1996), 3. Jg. 1997, Heft 1, s. 25.

Modern Yönetim Biliminin Temel Unsurları

Modern yönetim biliminin temel unsurları yetki verme, görüş alis-verisi, öğrenme ve koordinasyon olarak öne çıkmaktadır. Bu unsurlar, rekabet, sebeke örgüt, değişim ve bilgi gibi dört temel araçla birlikte kullanılmaktadır. Baska bir deyişle, dört temel unsur, dört temel araçla birlikte kullanılırsa amaca uygun hale gelmektedir³⁰.

Sekil 4.'de görüldüğü gibi modern yönetimin temel unsurları, karmaşık ve beklenmeyen problemlerin hızlı ve etkili bir biçimde çözülmesi, ekonomikliğin ve seffalığın sağlanması, sorumluluk, farklılaşma ve entegrasyon taleplerinin karşılanması için, bilgi unsuru, rekabet, değişim ve sebeke örgüt yapısı araçlarının kullanılması ile yetki verme, öğrenme, görüş alis-verisi ve esgüdümdür. Bir başka ifade ile yönetim, çevreyle etkileşim içerisinde (bilginin paylaşılması-öğrenme) uyumlaştırıcı bir strateji geliştirmelidir. Bilginin karşılıklı değişim-tokusu için görüş alis-verileri zorunludur. Çeşitli sözleşmelerin hazırlanmasında bu gerçekleştirilebilir. Yönetim çeşitli süreçler arasında bir esgüdüm sağlayarak ekonomikliğini sağlayabilir. Bunun için de yönetimin yeniden yapılanması, hatta yeniden örgütlenmesi gerekmektedir³¹.



Sekil 4: Modern Yönetimin Temel Unsurları

Devletin makro ve mikro düzeyde temsili (yetki verme) temel bir prensiptir. Makro düzeyde “yasama yetkisini de kapsayan bir hizmette halka yakınlık (legislatorischer Subsidiarität) ilkesi” canlandırılmaktadır. Hizmette halka yakınlık ilkesi ayrıca, iş yaratma, söz konusu istekleri ivedi olarak karşılama, devletin görev üstlendiği alanlarda özel sektörle uygun işbölümü ve işbirliği yapma gibi hususları

³⁰ A.g.m., s. 26.

³¹ A.g.m., s. 26.

da kapsamaktadır³². Ancak Türkiye gibi üniter devletlerde böyle bir ilke kuskuyla karsılanmaktadır. Yasama yetkisinin yerel makamlara, özellikle de belediye meclislerine devri konusunda önemli ölçüde çekimserlik gözlemlenmektedir.

Makro düzeyde önemli bir ilke olan yetki devri, mikro düzeyde de örgüt prensiplerinin en önemli özelliğidir ve onun yansımaları bir çok yönetim modelinde (amaçlara, sonuçlara göre yönetim, NPM vs.) ortaya çıkmıştır. Yetki vermenin gerçekleşmesi için temel araç, genel olarak faaliyetlerin kurallara uygunluk, etkililik ve ekonomiklik bakımlarından denetimi şeklinde değişimdir. Ayrıca, eğer rekabet için uygun ortam oluşturulabilirse, yetki verme çok önemli bir kolaylığa dönüşmektedir. Daha açık bir ifade ile, bu durum, yetki veren kuruma sanki rekabet ortamında yasal koşulları sorumlu tutuyormuş ve çok genel olarak zorlastıran yan etkilerle bağlantılıymış gibi değişimde denetime yoğunlaşma olanığı sağlamaktadır³³.

Yönetimin diğer önemli faaliyetlerinden birisi de öğrenmedir. Öğrenme, bireysel, örgütsel ve bütün bir sebekte düzeyinde meydana gelmektedir. Öğrenme artan çevresel kompleksliğe bir cevaptir. Somut yeteneklere ve onların eylem kaynaklarıyla bağlantılarının bilinçli ve amaçlı geliştirilmesine dayanmaktadır. Bunun yanı sıra, kendi kendine düşünme yeteneğini içine almaktadır. Bunun anlamı, çalışanların kendi durumlarını, avantaj ve dezavantajlarını düşünmeleri ve amaçlara ulaşmak için şimdiye kadar elde edilen tecrübelerden yararlanarak yasal hedefler ve onların gerçekleşme derecelerini birleştirme yeteneklerini kullanmalarıdır. Öğrenme, mevcut bilgi unsurlarının somut bir biçimde değerlendirilmesine ve o anki faaliyetler içerisine yerleştirilmesine dayanmaktadır. Öğrenmenin temel araçları, sebekte örgüt yapısı ve örgütün kendisinin ve yabancı örgütlerin değişimlerinin metodik odaklı faaliyetleridir³⁴.

Görüş alis-verisi ise, ekonomiklik, sorumluluk, farklılaşma ve entegrasyon taleplerine bir cevaptir. Bu tür bir çalışma yetki verme ve esgüdümleme ile birlikte yürütülmektedir. Scharpf³⁵ görüş alis-verisi mantığını şu şekilde açıklamaktadır: Görüş alis-verileri birbirine bağımlı ve bu nedenle bölünemez faaliyetleri ve özellikle dissal problemleri ele almak için gerekli koşulları oluşturmaktadır. Bu yaklaşım hiyerarşik yönetim biçimlerinde geçerli görülmektedir. Bununla birlikte görüş alis-verilerinin başarı şansı, mevcut potansiyellerin aktarılabilirliğine, bağlı olduğu sebekenin karşılıklı etkileşimine ve görüş alis-verilerinin uygun metotlarla artırılmasına siki sikiya bağlıdır.

³² REINERMANN, Heinrich; Die Krise als Chance: Wege innovativer Verwaltungen, 5. Auflage, Speyer, Berlin, 1995, s. 25 vd.

³³ BUSSMANN; a.g.m. (1997), s. 27.

³⁴ KLIMECKI, Rudiger G. / H. LASSLEBEN / M. THOMAE; "Organisationales Lernen: Ein Ansatz zur Integration von Theorie Empirie und Gestaltung, Management und Praxis," Univ. Konstanz, Diskussionsbeitrag, 1999, s. 7.

³⁵ SCHARPF, Fritz; "Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts", in: Kohler-Koch, Beater (Hrsg); Staat und Demokratie in Europa, Leske+Budrich, Opladen, 1992, s. 100 vd..

Dördüncü ve son faaliyet olarak esgüdümde bahsedilmektedir. Esgüdüm, faaliyetlerin, süreçlerin ya da uzmanlık davranışlarının karşılıklı uyumunu içermektedir. Esgüdüm hem devletin makro düzeyinde (devlet-toplum esgüdümü, merkezi yönetim-yerel yönetim esgüdümü, çeşitli politik alanların faaliyetlerinde esgüdüm) hem de bunların mikro düzeyinde (belli hizmetlerin görüldüğü tasra birimlerinin faaliyetleri arasında esgüdüm, belli bir ruhsat verme sürecinde esgüdüm) ortaya çıkmaktadır. Yönetim biliminin hemen hemen bütün disiplinlerinde en önemli konulardan biri olan esgüdüm, devlet açısından çok fazla tartışılan faaliyetlerde, bir yandan değişim mühendisliği modeline göre faaliyet ve çabaların siki bir ilişki ağına doğru bir eğilimi³⁶, diğer yandan yönetimin ve onun örgütlerinin bağımsızlaşması nedeniyle yeni yönetim anlayışı çerçevesinde faaliyetlerin radikal bir ayırımını meydana getirmektedir.

Sonuç olarak, dört temel etkinlik (yetki verme, görüş alis-verisi, öğrenme ve esgüdümlenme) dört temel araca, yani rekabet, sebecke (Netzwerk), değişim ve bilgiye hizmet etmektedir.

Toplumsal olarak kendi kendini örgütlemenin, organize etmenin bir aracı olarak rekabetin rolü ekonomi bilimi ve felsefesi bakımından yeterince gösterilmistir. Buradan hareketle yeni yönetim anlayışı temsilcileri³⁷, bu aracı devlet faaliyetlerinde yeniden bilinçli bir biçimde kullanmak ve yerleştirmek istemektedirler (Örneğin dış kaynaklardan yararlanma, rekabet eğilimi ve hizmet karşılaştırması yöntemlerinin uygulanması ile). Bu bağlamda rekabet yönetimin mikro düzeyine de girmeye başlamıştır. Kurum içerisindeki çalışma grupları ve tek tek kişiler arasındaki rekabet buradan kaynaklanmaktadır. Bu tür rekabet, ücret sistemleri ile desteklenmeye başlamıştır³⁸.

Rekabetin yani sıra giderek artan ölçüde değişim de önem kazanmaya başlamıştır. Değişim devlet faaliyetlerinin verimlilik, etkililik ve ekonomikliğini içermektedir. Öğrenmeye paralel olarak gelişir, yetki verme, görüş alis-verisi ve esgüdümü kolaylaştırır. Daha doğru bir ifade ile, diğer dört unsurun gerçeğe uygun bir biçimde anlaşılabilmesi için gerekli koşulları oluşturur.

Sebecke ise, görüş alis-verisi, esgüdüm ve öğrenme için merkezi odak noktayı oluşturabilir. Sebeckenin oluşturulması ve tesisi makro düzeyde (devlet ve özel kesim aktörlerinden oluşan bir sebecke), orta düzeyde (bir çok bakanlığın aktörlerinden oluşan sebecke) ve mikro düzeyde (belli bir örgütün çeşitli birimlerinin çalışanlarından oluşan bir sebecke) görülebilmektedir. Yönetim biliminin temel disiplinlerinde, dört merkezi unsurdan oluşan sebecke, simdilik anlatılan en düşük kategoridir³⁹.

Dördüncü fakat en az önemli olmayan araç ise bilgidir. Diğer dört temel faaliyetin anlaşılması, dayanıklı bir bilgi temeli olmaksızın mümkün değildir. Bilgi unsuru, yetki verme görüş alis-verisi ve esgüdüm içinde etkileştiği bir çerçeveyi

³⁶ REINERMANN; a.g.e., s. 35 vd.

³⁷ SCHEDLER; a.g.e. (1995 ve 2000); DAMKOWSKY VE PRECHT; a.g.e.

³⁸ BUSSMANN; a.g.m. (1997) s. 28.

³⁹ A.g.m., s. 28.

belirlemede ve genellikle öğrenme sürecinin temel yapı tasını oluşturmaktadır. Bilgi unsuru özellikle diğer öğelerden rekabet ve değişimle siki bir bağlantı içerisindedir.

Sonuç ve Değerlendirme

Üçüncü milenyumda yaşadığımız bu günlerde dünyamız, önemli bilimsel, ekonomik, toplumsal, teknolojik ve kültürel değişim yaşamaktadır. Böylece rekabet, sebek örgütlenme, değişim ve bilgi unsuru gibi özellikler önem kazanmaya başlamıştır. Bu değişim modern yönetimden, ekonomiklik, saydamlık, sorumluluk, farklılaşma ve entegrasyon gibi bir takım beklentilerin ortaya çıkmasına neden olmuştur. Kamu yönetiminden yeni beklentiler, kamu yönetimi disiplininde yeni paradigmanın egemenleşme sürecine yol açmaktadır.

Öncelikle sanayi toplumundan bilgi toplumuna geçişle, geleneksel üretim faktörleri içerisine bilginin tartışmasız bir biçimde dahil olması; bilginin evrenselleşmesi, dijital ortamda saklanabilmesi, dünyanın bir ucundan diğer ucuna anında ulaşabilmesi; bilgiye sahip olma ve onu kullanabilme olanığının önemli rekabet avantajları sunması gibi gelişmeler ekonomik ve sosyal ilişkileri derinden etkilemiştir. Bilgi çağı olarak nitelendirilen günümüzün dünyasında geleneksel yönetim paradigmasının özellikle kamu sektöründeki bilgi ve belgeleri dışarıya sızdırmama, gizleme niteliği yoğun eleştirilere uğramıştır. Bilginin önem kazanması, insanların, kamu yönetimi de dahil olmak üzere çevrelerinde olup biten her şeyden haberdar olma isteklerini artırmıştır. Kamu yönetimi saydamlık baskısıyla birlikte, yaptığı işlemlerin niteliği, yerindeliği, kalitesi, maliyeti gibi nedenlerle eleştirilmeye başlanmıştır.

İkinci olarak politika ve ekonominin birbiriyle bağlantısının yeni biçiminin ortaya çıkması, kamu yönetiminden ekonomik davranması yönünde beklentileri ortaya çıkarmıştır. Politika, ekonomiyi önemli ölçüde etkilediği için, ekonomiklik, özel sektör kadar kamu yönetimi için de göz ardı edilmemesi gereken bir faktör olarak karşımıza çıkmıştır. Özelleştirme, kamusal hizmetlerin bir kısmının dış tedarikçilere gördürülmesi, sözleşme yönetimi gibi yaklaşımlar bu baskının sonucunda ortaya çıkmıştır.

Üçüncü olarak, Fordist üretimden esnek üretime geçişin ivme kazanması, kurallara bağlılığın esas olduğu kamu yönetimi modelini değişime zorlamıştır. Kurallara bağlılık, geleneksel yönetim paradigmasında, her somut olaya uygulanacak önceden belirlenmiş soyut düzenlemelerin yapılmasını gerektirmekteydi. Ancak çevresel koşulların hızlı değişimi kati kuralcılığın sonu, esnek üretim ve yönetimin temel gerekçesi olmuştur.

Yeni kamu yönetimi paradigması oluşumu, kamusal faaliyetlerin devletin kendi ülkesi ile sınırlı olma durumunun ortadan kalkması, ulus-devletler dünyasının yerini küreselleşmiş dünyaya bırakmaya başlaması (uluslararasılaşma ve Avrupalılaşma) ile de yakından ilgilidir. Globalleşen dünya özel sektörde olduğu kadar, kamu sektöründe de global mal ve hizmet üretimini gerektirmiştir. Bu durum örgütler için olduğu kadar bireyler için de geçerlidir. Global dünyada yaşamın temel kosulu, bu dünyanın her yerinde geçerli olan niteliklere sahip olmaktır.

Son olarak, modernist düşüncenin yerini post-modernist düşüncenin almaya başlaması da yeni kamu yönetimi paradigmasının oluşmasına katkı sağlamıştır.

Postmodernizm, benzerliklerden çok benzemezlikler ve farklılıklar ile altkültürler üzerinde odaklanmıştır. Tek düzelik, merkezilik yerine, farklılaşma postmodernizmin temel odagi olmuştur. Bu düşünce, her şeyin kurallarla belirlenmesi ve kurallar çerçevesinde hiyerarsik olarak yürütülmesine karsidir. Kisaca postmodernizm, bürokrasiye karsidir.

Özetle söylemek gerekirse, kamu yönetimi disiplini geleneksel kuralların yoğunluğu, önceden kestirilebilirlik, gizlilik, hiyerarsi ve tepeden düzenleme ilkelerinin egemen olduğu paradigmadan kurtulmaya çalışmaktadır. Bu paradigmanın yerini, ekonomiklik, sorumluluk, saydamlık, esnek farklılaşma ve entegrasyon ilkelerini esas alan yeni bir paradigma almaktadır.

KAYNAKLAR

- BOGUMIL, Jöng / Leo Kissler (1995); Vom Untertan zum Kunden? Möglichkeiten und Grenzen von Kundenorientierung in der Kommunalverwaltung, Edition Sigma, Berlin.
- BRÜGGEMEIER, Martin (1991); Controlling in der öffentlichen Verwaltung: Ansätze, Probleme und Entwicklungstendenzen eines betriebswirtschaftlichen Steuerungskonzeptens, Hampp Verlag, München, Mering.
- BUDÄUS, Dietrich (1996); "Controlling in öffentlichen Verwaltung", Rechnungswesen und EDV: Kundenorientierung in Industrie, Dienstleistung und Verwaltung / 17. Saarbrücker Arbeitstagung 1996, Hrsg: August-Wilhelm Scheer, Physica Verlag, Heidelberg, S. 485-498.
- BUDÄUS, Dietrich (1998); "Von der bürokratischen Steuerung zum New Public Management- Eine Einführung", in: Dietrich Budäeus / Peter Conrad / Georg Schreyögg (Hrsg); New Public Management, Berlin, New York, s. 1-10.
- BUDÄUS, Dietrich / G. Finger (1999); "Stand und Perspektiven der Verwaltungsreform in Deutschland", Die Verwaltung: Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaft, Band:39, Heft 3, S. 313-343.
- BUSSMANN, Werner (1996); "Konturen eines neuen Paradigma der Verwaltung-(wissenschaft)", Verwaltung und Management, 2. Jg. (1996), Heft 6, s.336-339.
- BUSSMANN, Werner (1997); "Konturen eines neuen Paradigma der Verwaltung-(wissenschaft)", Verwaltung und Management, 2. Jg. (1996), 3. Jg. (1997), Heft 1, s. 25-30.
- CEVIZCI, Ahmet (1996); Felsefe Sözlüğü, Genisletilmiş İkinci Basım, Ekin yay., Ankara.
- DAMKOWSKI, Wulf / Claus Precht (1995); Public Management- Neuere Steuerungskonzepte für den öffentlichen Sektor, Verlag W. Kohlhammer, Stuttgart, Berlin, Köln.
- ERYILMAZ, Bilâl (1999); "Yeni Yönetim Anlayışının Yerel Yönetimler Üzerindeki Etkileri", Yerel Gündem 21 içinde, s. 43-51.
- FELDER, Michael (2000); "Verwaltungsmodernisierung, die Transformation von Staatlichkeit und die neue Sozialdemokratie", UTOPIE kreativ, Heft 121/122 (November/Dezember 2000), s. 1090-1102.

- FREIBURGHHAUS, Dieter (1991); "Finansprogramme und Politikevaluation", in: Werner Bussmann (Hrsg); *Evaluationen: Wozu und für Wen?*, Nationales Forschungsprogramm 27, Bern, s. 35-45.
- GÖYMEN, Koral (2000); "Türkiye'de Yerel Yönetim ve Yönetişim: Gereksinimler, Önermeler, Yönelimler", *ÇYY*, Cilt:9, Sayı:2, Nisan 2000, s. 3-13.
- KGSt (1993); *Das Neue Steuerungsmodell*, Bericht 5/1993, Köln.
- KLIMECKI, Rudiger (1997); "Stratagien Personalentwicklung bei der Reform des öffentlichen Sektors", in: Klimecki / Remer (Hrsg); *Personal als Strategie*, Neuwied, s. 46-68.
- KLIMECKI, Rudiger G. / H. Lassleben / M. Thomae (1999); "Organisationales Lernen: Ein Ansatz zur Integration von Theorie Empirie und Gestaltung, Management und Praxis," *Unv. Konstanz, Diskussionsbeitrag*.
- KOCH, Rainer (1985); "Methodologische Entwicklungen in der Verwaltungswissenschaft", *Verwaltung - Archiv*, Heft 3, s.247-275.
- NASCHOLD, Friedel (1995); *Ergebnissteuerung, Wettbewerb, Qualitätspolitik. Entwicklungsfade des öffentlichen Sektors in Europa*, Sigma Verlag, Berlin.
- NASCHOLD, Frieder / Jörg Bogumil (1998); *Modernisierung des Staates: New Public Management und Verwaltungsreform*, Leske+Budrich, Opladen.
- PETERS, G.B. / D.J. Savoie (1995); "Civil Service Reform: Misdiagnosing the Patient", in: *Public Administration Review*, 54., s. 418-425.
- REINERMANN, Heinrich (1995); *Die Krise als Chance: Wege innovativer Verwaltungen*, 5. Auflage, Speyer, Berlin.
- REINERMANN, Heinrich (1997); "Verwaltungsentwicklung und Verwaltungsinformationssysteme", in: Klaus Lüder (Hrsg); *Staat und Verwaltung*, Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Band 122, Duncen, Humbolt, Berlin, s. 425-446.
- RG (2000); 1 Haziran 2000 Tarihli Resmi Gazete Mükerrer Sayısı.
- SCHARPF, Fritz (1992); "Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts", in: Kohler-Koch, Beater (Hrsg); *Staat und Demokratie in Europa*, Leske+Budrich, Opladen, s. 93-115.
- SCHEDLER, Kuno (1995); *Ansätze einer wirkungsorientierten Verwaltungsführung*, Bern .
- SCHEDLER, Kuno / Isabella Proeller(2000); *New Public Management*, Verlag Paul Haupt, Bern, Stuttgart, Wien.
- SAYLAN, Gencay (1996); "Bağımsız Bir Disiplin Olarak Kamu Yönetimi: Yeni Paradigma Arayışları", *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt 29, Sayı 3, Eylül 1996, s. 3-16.
- ÜSTÜNER, Yılmaz (1995); "Kamu Yönetimi Disiplininde 'Kimlik Bunalımı'", *Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*, Cilt I, TODAİE yay., No: 262, Ankara, s. 59-69.