

FARKLILIKLARIN BİRLİKTELİĞİ: STRATEJİK HEDEFLERDE YENİ KAMU YÖNETİMİNİN İZLERİ

Özlem ARACI¹

Öz

Geleneksel kamu yönetimi anlayışından radikal bir biçimde kopmadan, kendine özgü bakış açısı ile yazında yer bulan “yeni kamu yönetimi yaklaşımı” alandaki yayılımını sürdürmektedir. Merkez ülkelerden, Türkiye gibi çevre ülkelere transfer edilen bu yeni yaklaşımlar çevre ülke dinamikleri içinde yayılarak kurumsallaşmaktadır. Bu süreç içerisinde yeni yaklaşımların uygulamadaki gelişimi, öncelikleri farklılaşabilmektedir. Kamu yönetiminde uygulanmaya başlanan, dönemselsel olarak hazırlanan stratejik planlar bu gelişimi ve öncelikleri ortaya çıkarmak için anlamlı bir kaynaktır. Bu doğrultuda çalışmanın amacı, yeni kamu yönetimi yaklaşımının stratejik hedeflere ne derece yansıtıldığını, hangi temel başlıklar altında bu yaklaşımın stratejik hedeflere konu olduğunu ortaya çıkarmaktır. Bu amaç ile beş büyükşehir belediyesine ait 12 stratejik planın “yönetim alanındaki” stratejik hedefleri analiz edilmiştir. Yeni kamu yönetimi yaklaşımının göstergesi olabilecek, verimlilik ve etkinlik odaklı olma, performans esaslı yönetim anlayışı, katılım esaslı yönetim anlayışı, vatandaş memnuniyeti gibi 15 temel başlık ortaya çıkarılmıştır. Bu temel başlıkların stratejik hedeflerdeki yoğunluğuna göre yeni kamu yönetimi yaklaşımının alanda öncelikli olarak hangi uygulamalar ile konumlandırıldığına işaret edilmiştir.

Anahtar kelimeler; yeni kamu yönetimi yaklaşımı, stratejik hedefler, belediyeler

Jel Kodları : M10, M38

ALLIANCE OF DIVERSITIES: TRACES OF THE NEW PUBLIC MANAGEMENT IN THE STRATEGIC OBJECTIVES

Abstract

‘New Public Management’ approach keeps dissemination in the field without radically separation from the traditional public administration approach. New approaches that are transferred from countries in the center institutionalize within dynamics of the periphery country as in the Turkey. Development and priorities of these new approaches in the periphery country can be different. Periodically prepared strategic plans in the public sector are significant source to reveal this development and the priorities. Purpose of the study is to reveal to what extent the new public management approach is reflected to the strategic objectives and in which main topics this approach becomes the issue of strategic objectives. Strategic objectives related to general management field of 12 strategic plans of five metropolitan municipalities were analyzed. 15 main topics that can be indicators of the new public management approach were found out like efficiency and effectiveness, performance based management, participative management, citizen satisfaction. The study signified new public management was represented primarily in which main topics based on the intensity of these topics in the strategic objectives. On the other hand, objectives associated with the public governance were observed in the strategic plans of the municipalities.

Key words; new public management approach, strategic objectives, municipalities

Jel Codes: M10, M38

¹ Dr. Öğretim Üyesi, İstanbul Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Yönetim Bilimleri, ozlem.araci@istanbul.edu.tr

Giriş

Ulusal ve uluslararası alanda meydana gelen ekonomik, politik, sosyal değişimler, vatandaşların artan beklentileri, değişen değerler ve kamu kurumlarının işleyişine getirilen eleştiriler doğrultusunda kamu yönetimi sorgulanmaya başlamıştır. Kamu otoriteleri verimliliği artırmaya, bürokrasiyi yeniden yapılandırmaya, yeni uygulamalar ile hizmet vermeye yönelik bir gereklilik ile karşı karşıya kalmıştır. Öte yandan devletin yapı ve işleyiş itibari ile büyümesi kamu yönetimi ile ilgili faaliyetlerin de çoğalmasını, karmaşıklaşmasını beraberinde getirmiştir. Bu sorunlara çözüm olarak getirilen uygulamalar, kamu yönetimine getirilen yeni yaklaşımlar olarak ele alınmıştır (Eryılmaz, 2016, s.43).

Kamu yönetimi ile ilgili yazında devlet, yasalar yolu ile kamu yararını sağlamaya çalışan bir organdır ve faaliyetlerini yerine getirirken yasama, yürütme ve yargı erklerini kullanan “oldukça statik bir yapıdır” (Barca ve Balcı, 2006, s.30). Esnek olmayan bütçeleme ve personel sistemleri, merkezi karar verme süreçleri, vatandaş ihtiyaçlarına odaklı hizmet anlayışı yerine kurallar ile temellendirilmiş formel bürokrasi ile işleyişi sağlamak geleneksel kamu yönetiminin anahtar kelimeleridir. Yeni kamu yönetimi yaklaşımı ise devleti, dinamik bir süreç içerisinde faaliyetlerini gösteren, çevresini etkileyen ve çevresinden etkilenen, hedef odaklı yönetim anlayışı ile gelecek yönelimli olarak kamu yararını sağlayan konumuna getirmiştir (Barca ve Balcı, 2006, s.30).

Lane (1995, s.153) devletin üç rolü olduğunu ifade eder. Bunlardan biri, yasayı ve düzeni sürdürme rolüdür. Devletin bu rolü hesap verebilirlik ve yasalara uyum amacına hizmet eder. İkincisi, kamu hizmetlerini sağlama sorumluluğudur ve verimlilik amacına hizmet eder. Diğeri ise, gelirlerin yeniden dağıtımını ve eşitliğin sağlanmasıdır. Yeni yaklaşımların ortaya çıkması ile birlikte girişimci, uygulamak yerine yöneten, koordine eden, organize eden devlet rolleri, kamu yönetimi ile ilişkilendirilmiştir. Geleneksel kamu yönetimi anlayışından radikal bir biçimde kopmadan gelişen yeni kamu yönetimi yaklaşımında devlete biçilen rol tamamen farklılaşmamıştır. Kurumlar farklı dönemlerde dominant olan yaklaşımın uygulamalarına yer verse bile önceki yaklaşımları tamamen göz ardı etmemektedir(Kaufman, 1956).

Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımının “yeni kamu yönetimi” yaklaşımına doğru kayması, işletme yönetimindeki uygulamaların kamu yönetiminde de kullanılması yolu ile sağlanmaktadır (Denhardt ve Denhardt, 2000). Bu çalışma, yeni kamu yönetimi yaklaşımının hangi temel başlıklar altında kamu yönetimi uygulamalarına konu olduğunu ortaya çıkarmayı amaçlamaktadır. Kamu kurumlarına getirilen stratejik plan hazırlama gerekliliğinin yeni kamu yönetimi yaklaşımının meşruiyetine sağladığı katkı göz önünde bulundurularak, beş büyükşehir belediyesinin (Adana, Ankara, Bursa, İstanbul, İzmir) 12 stratejik planı inceleme alanı seçilmiş, yeni kamu yönetimi yaklaşımının stratejik hedeflere ne derece yansıtıldığı belirlenmeye çalışılmıştır.

OECD tarafından 1999 yılının sonlarında düzenlenen kamu sektöründe reformu amaçlayan “*Government of the Future: Getting from here to there*” başlıklı sempozyumun öncelikli reform konusu hükümetleri vatandaş ihtiyaçlarına daha duyarlı hale getirmektir. Her ne kadar ülkeden ülkeye farklılık gösterse de kamu kurumlarının etkin bir şekilde faaliyetlerini yerine getirmesinin vatandaş memnuniyeti üzerindeki önemi vurgulandı (Joyce, 2015,s.240). Bunu gerçekleştirebilmek için vatandaşın taleplerini bir rehber olarak kabul etmek, daha fazla kamu hizmetini daha az maliyet ile sağlamak ve vatandaşın güvenini kazanmak önemli adımlar olarak belirtildi. Hazırlanacak stratejik planlar ile vatandaşın taleplerini karşılayacak hizmetler sağlanmasının, politikalar geliştirilmesinin mümkün olabileceği ifade edildi (Joyce,2015,s.242). Ancak, her ülkeye uyan standart bir çözüm olmayacağı için ülkelerin kendi önceliklerine göre reform faaliyetlerini şekillendirmeleri gereklidir.

2005 yılında da Türkiye’deki yasal reformlar kamu kurumlarını stratejik planlama konusunda harekete geçirmiştir. Devletin mevcut plan ve stratejileri ile uyumlu olarak hazırlanacak stratejik

planlar ile kaynakların daha verimli kullanılması, kamu kurumlarının daha etkin bir şekilde faaliyet göstermesi amaçlanmıştır.

Bu çalışmanın amacı ile uyumlu olarak, öncelikle kamu yönetiminden yeni kamu yönetimi anlayışına geçiş kamu yönetimi ve işletme yönetimi arasındaki farklar esas alınarak açıklanacaktır. Yeni anlayışın uygulamalara nasıl ve ne derece yansıtıldığı sorusu kamu yönetimi ve işletme yönetimi arasındaki farkların bilinmesini gerektirir. Sonrasında yeni kamu yönetimi yaklaşımının özelliklerine, uygulamalarına yer verilecektir. Bu özelliklerin stratejilere hangi uygulamalar ile yansıtıldığı araştırma bölümündeki stratejik hedeflerin içerik analizi ile açıklanacaktır. Son olarak çalışmanın bulguları ve katkıları paylaşılacaktır.

1. Literatür Taraması

1.1. Geleneksel Kamu Yönetimi

Kamu yönetimindeki hukuki zemine bağlı olarak kamu yararı sağlama önceliği ve bu önceliğin vatandaşlar gözünde ‘olması gereken’ olarak özümsemesi dolayısıyla kamu hizmetlerinin yokluğu hiç akla getirilmez. Kamu yönetimi, günlük hayatın vazgeçilmez parçaları haline gelmiş güvenlik, sosyal refahın sağlanması, eğitim, ulaşım gibi hizmetler ile meşruiyetini sağlar.

Geliştirilen kamu politikaları ile sağlanan toplumsal düzen, korunan ulusal bütünlük, sosyal değişime ve ekonomik gelişime verilen destek ile anlamlılığını pekiştirir (Chakrabarty ve Chand, 2015). Bu politikalara işlerlik kazandıracak kamu kurumları da bir ulusun varlıklarıdır ve uygun şekilde çalıştığında kamu politikalarının geliştirilmesinde, uygulanmasında ve yönetiminde ekonomik kaynaklar kadar önemlidir (Lane, 1995).

İlgili yazında kamu yönetiminin tanımına dair bir çeşitlilik olduğunu söylemek mümkündür. Theodoulou ve Roy (2016) çalışmasında kamu yönetimi, gerekli kamu hizmetlerinin sağlanmasını ve geliştirilmesini amaçlayan idare ve liderlik sanatı olarak tanımlanır. Chakrabarty ve Chand (2015, s.2) yönetimi, “hizmet etmek, insanlar ile ilgilenmek, işleri yürütmek” olarak tanımlar ve söz konusu devlet iş ve faaliyetlerinin yönetimi olduğunda bunun kamu yönetimi olduğunu açıklar. Lane (1995, s.192) kamu yönetimini vatandaşların talepleri ile sunulan kamu hizmetleri arasındaki ilişkide politikacıların belirleyici olduğu bir süreç olarak tanımlar. Benzer şekilde, Dimock vd., (1983, s.4) politik olarak belirlenmiş amaçların gerçekleştirilme süreci olarak tanımlarken politikayı ön plana çıkarmıştır. Woodrow Wilson (1953) çalışmasında da kamu yönetiminin birbirinden bağımsız ve ayrı olarak “politika” ve “yönetim” olmak üzere iki alandan oluştuğunu ifade etmiştir. Politika, özel çıkarların dominant olduğu bir alan iken, kamu yönetimi kamu çıkarlarına hizmet eder. Dolayısıyla, politika kamu hizmetlerinin sağlanmasını kolaylaştıracağı gibi, yönetim süreçleri için kısıtlayıcı, aksatıcı olabilir (Wilson, 1953; Theodoulou ve Roy, 2016, s.30). Politika ve yönetim birlikteliği üzerinden yapılan tanımlar dışında; kamu politikalarının oluşturulmasında ve uygulanmasında bireysel çabaların ve grup çabalarının koordinasyonu (Pfiffner ve Presthus, 1953, s.3); yasaların, düzenlemelerin, uygulamaların, ilişkilerin, ilkelerin bütünü (White, 1955, s.2) şeklinde yapılmış kamu yönetimi tanımları da yazında yer almaktadır.

Geleneksel kamu yönetiminin anlaşılması bürokrasi ile özdeşleşen yapısının da dikkate alınmasını gerektirir. Yasalarla düzenlenmiş yetki alanı, işbölümü, otorite, hiyerarşi, yazılı kurallar, yazışmaların ve faaliyetlerin dosyalanması, gayri şahsilik, disipline olmuş bir yapı ile resmi pozisyonlardan oluşan bir örgüt biçimi Weber’in bürokrasi tanımı ile örtüşmektedir (Eryılmaz, 2016, s.261). Weber (1947) bürokrasi modelini “ideal tip” olarak kavramlaştırırken bir yapıyı savunmaktan çok, olması gereken yapıyı ortaya koymaya çalışmıştır. Bu doğrultuda, geleneksel kamu yönetimi üzerinde herkesin hemfikir olduğu bir bakış açısı söz konusu olmasa da geleneksel kamu yönetimi ile ilişkilendirilebilecek özellikler Denhardt ve Denhardt’ın (2000, s.551) çalışmasında sıralanmıştır; (1) Kamu yönetimi politik olarak nötrdür. (2) Hükümetin odak noktası kamu hizmetinin doğrudan yerine getirilmesidir. (3) En uygun organizasyon yapısı bürokrasi

modelidir. (4) Yukarıdan aşağıya kontrol mekanizmaları ile faaliyetler yürütülür. Takdir yetkisi mümkün olduğunca kısıtlıdır. (5) Bürokrasi mümkün olduğunca kapalı bir sistem olmaya çalışır. Vatandaşın katılımını kısıtlar. (6) Verimlilik ve rasyonellik en önemli değerlerdir. (7) Kamu yöneticileri kamu politikalarının oluşturulmasında değil, verimli şekilde uygulanmasında rol oynarlar.

Geleneksel kamu yönetim modelinde, kamu sektöründe faaliyet gösteren kurumlarda her bir iş biriminin faaliyetleri, prosedürleri kurallar ile belirlenmiştir (Lane, 1995). Tüm kamu faaliyetlerinde yasalara ve kamu çıkarına uygunluk aranır. Kamu kurumları da vatandaşların ihtiyaçlarına cevap vermek adına öngörülü oldukları kadar yasal sorumluluklarının bilinci ile hareket eder. Claver ve diğerleri (1999,s.459) çalışmasında kamu yönetimi uygulamalarının ülkeden ülkeye farklılık göstermesine rağmen, ortak olan özelliklerini; otoriteye dayanan yönetim, yüksek düzeyde kontrol, yukarıdan aşağıya tek yönlü iletişim, kurallara uyan, çok az inisiyatif alan bireyler, merkezi karar alma, yenilikçi süreçlere başlama konusunda isteksizlik, yüksek düzeyde konformizm, değişime karşı isteksizlik olarak sıralamıştır.

1.2. Geleneksel Kamu Yönetiminden “Yeni Kamu Yönetimi” Yaklaşımına Doğru

Günümüz koşullarında bürokrasi, daha esnek, daha piyasa odaklı kamu yönetimi yaklaşımı ile ikame edilmeye çalışılmaktadır (Chakrabarty ve Chand, 2015). Gerek kamu otoritelerince, gerekse akademik bir disiplin olarak kamu yönetiminde bu yönde artan bir eğilim vardır (Box, 1999). Kamu yönetimi ile özdeşleşen bürokrasinin, esnek olmayan yapıların, merkezi karar verme süreçlerinin, kısıtlı kaynakların, politikanın alandaki hâkimiyetinin yarattığı sorunlar işletme mantığı içerilmiş uygulamalar ile çözümlenmeye çalışılmaktadır.

Bu doğrultuda yeni yaklaşımlara dair tespitler yapmak kamu yönetimi ve işletme yönetimi arasındaki farkları ortaya koymayı gerektirmektedir. Farklılıkların boyutlarını belirlemek üzere yönetim kavramının tanımından yararlanılacaktır. Yönetim tanımı için gerekli anahtar kelimeler, organizasyon, amaç, maddi ve beşeri kaynaklar, yönetim fonksiyonları, etkinlik ve verimliliklerdir. Yönetim, organizasyonların maddi ve beşeri kaynaklarının yönetim fonksiyonları aracılığı ile etkin ve verimli şekilde kullanılarak amaçların gerçekleştirilmesi sürecidir (Ülgen ve Mirze, 2007, s.21).

Organizasyonlar gerek işletme yönetiminde gerekse kamu yönetiminde kullanılan ortak bir araçtır. Belirli bir hedefi gerçekleştirmek üzere yapılandırılmış ve koordine edilmiş sistemlerden oluşan, çevre ile etkileşim halinde olan sosyal kurumlardır. Yönetici, organizasyonlar aracılığı ile mevcut maddi ve beşeri kaynaklarını etkin ve verimli şekilde kullanarak amaçları gerçekleştirmeye çalışır.

Kamu yönetiminde ve işletme yönetiminde ortak araç olan organizasyonların yapısal boyutları iki farklı disiplinin karşılaştırılması için temel oluşturmaktadır. Biçimsellik (formelleşme), iş bölümü ve uzmanlık, standardizasyon, hiyerarşi, çapraşıklık, merkezileşme, profesyonellik, departmanlara göre çalışan oranları organizasyonları yapısal olarak karşılaştırmak üzere incelenebilir (Daft, 1998, s.16).

Kamu sektöründe faaliyet gösteren kurumlarda *biçimsellik* derecesinin daha yüksek olduğunu söylemek mümkündür. Biçimselliği besleyen faktörlerden biri formel süreçlerin kamu kurumlarının hesap verebilirliğine hizmet etmesidir (Boyne, 2002, s.101). *İş bölümü ve uzmanlık* organizasyonlardaki işlerin ne derece alt iş birimlerine ayrıldığına incelenmesi ile ölçülebilir. İşlerin alt iş birimlerine ayrılması, uzmanlığın artışı tetikler. Bürokrasinin kamu kurumlarındaki yerleşikliğinin iş bölümünü beslediğini söylemek mümkündür. Boyne (2002), organizasyon çevrelerindeki, yapılarındaki, değerlerindeki ve amaçlarındaki kamu perspektifini incelediği araştırmasında kamu kurumlarının daha bürokratik olduğu sonucuna varmıştır. *Standardizasyon*, benzer iş faaliyetlerinin ne derece tekdüze biçimde gerçekleştiğini açıklamak üzere kullanılır

(Daft, 1998, s.16). Kamu kurumlarında yasalar, düzenlemeler, yönetmelikler ile belirlenen davranış ve faaliyetlerin rutinliğini değiştirecek elverişli ortam bulunmamaktadır. *Hiyerarşi* konusunda kamu ve özel sektördeki belirgin fark, organizasyonun büyüklüğü, kullandığı teknoloji, içinde bulunduğu çevre dikkate alındığında ortaya çıkarılabilir. Kamu yönetiminin daha detaylı hiyerarşik iş akışına sahip olma eğiliminde olduğunu söylemek mümkündür (Lane, 1995, s.181). Diğer belirgin fark ise kamu sektöründe faaliyet gösteren kurumların karar verme yetkisinin üst yönetimde toplandığı *merkezleşmiş* bir yapı ile çalışmasıdır (Lane, 1995).

Kamu sektöründe organizasyon yapılarının değişmesi, özel sektörde faaliyet gösteren kurumlarda olduğu kadar esnek değildir (Dimock vd., 1983, s.27). Yasalar, düzenlemeler, kurallar kamu kurumlarındaki yapısal dönüşümler için baskı unsurudur (Dimock vd., 1983, s.27). Ancak organizasyon yapısının içinde bulunulan koşullara göre şekillendirilmesi kamu sektöründe faaliyet gösteren kurumlar içinde geçerlidir. Bürokrasi ile eşleşen kamu kurumlarının organizasyon yapıları da değişen çevre koşulları ile basit yapısal dönüşümlere ihtiyaç duymaktadır (Lane, 1995, s.181).

Yöneticiler hem kamu yönetiminde hem de işletme yönetiminde vazgeçilmez bir role sahiptir. Organizasyonlarda amaçların gerçekleştirilmesi için işlerin yapılması gerekir ve yöneticiler de başkaları vasıtasıyla bu işleri gördüren kişidir (Koçel, 2010, s.63). Öte yandan belirsizliğin, karmaşıklığın mevcut olduğu çevrelerde yöneticiler beceri ve yetenekleri ile organizasyonların stratejik tepkilerini şekillendirir. Kamu sektöründe faaliyet gösteren bir kurumda yönetici olmak ve özel sektörde faaliyet gösteren bir kurumda yönetici olmak arasındaki temel fark; kamu yönetiminde nihai amaç kamu yararı sağlamak olduğu için yöneticiler tüm çabalarını ve tecrübelerini bu yönde kullanma önceliğine sahip iken, işletme yönetiminde yöneticiler tüm çabalarını ve tecrübelerini organizasyonlarının kar elde etmesi amacı ile kullanırlar (Daft, 2010).

Kamu yöneticileri amaç belirlemede, organizasyon yapısını şekillendirmede, çalışanlarını ve diğer kaynaklarını seçmede, işletme yöneticileri kadar bağımsız davranamazlar. Kamu yöneticileri, yasaların temelinde belirlenmiş amaç, kaynak, çalışan ve organizasyon yapısı ile yönetim fonksiyonlarını gerçekleştirmek durumundadırlar. Bu durum kuruma bağlılıklarını olumsuz yönde etkileyebilir çünkü kurumun başarısı ile kendi katkıları arasındaki bağı kuramazlar (Boyne, 2002). İşletmeler de belirli bir seviyede yasalara ve düzenlemelere bağlıdır ancak bu kamu kurumlarının maruz kaldığı yasalar ve düzenlemeler ile karşılaştırılmaz (Lane, 1995). İşletme yöneticileri ise organizasyonu bir oyun alanı olarak kullanarak (Koçel, 2010, s.65), kendi yönetim beceri ve yeteneklerini daha fazla yansıtmaya şansına sahiptirler. Bunu sağlayan diğer bir neden de işletme yöneticilerinin görev sürelerinin, kamu yöneticilerinin görev süreleri gibi seçimler dolayısıyla kısıtlı olmamasıdır.

Amaç, özel sektörde faaliyet gösteren organizasyonlarda karlılığın, satışların, gelirlerin artırılması gibi somut olarak ölçülebilecek ifadeler ile belirtilirken, kamu sektöründe faaliyet gösteren organizasyonlarda kamu yararı sağlamak tüm faaliyetlerde erişilmek istenen sonuçtur. Eşitlik, hesap verebilirlik kamu kurumlarını işletmelerden farklılaştıran diğer amaçlardır (Boyne, 2002, s.100). Öte yandan, etki alanının genişliği, çeşitli çıkar grupları arasında denge sağlama ve başarı ölçütünün belirsizliği, kamu kurumlarındaki verimlilik ve etkinlik ölçümlerini özel sektörde faaliyet gösteren kurumlara görece zorlaştırmaktadır.

Kamu kurumları amaçlarını gerçekleştirirken ayrımcılık yapamaz. Ama işletmeler kar elde etmek için farklı müşteri gruplarına farklı pazarlama stratejileri uygulayabilirler (Chakrabarty ve Chand, 2015). Diğer bir fark ise, kamu kurumları belirlenmiş bir amaç için faaliyet gösterirken, işletmeler yöneticilerinin belirleyeceği amaç için faaliyet gösterirler.

Kaynaklar açısından kamu kurumları etki alanı çok geniş olan sosyal fayda yaratma amacını gerçekleştirmek için kısıtlı kaynaklar ile mücadele ederler (Theodoulou ve Roy, 2016). Ancak

işletme yönetiminde, yöneticiler daha spesifik olarak belirlenmiş amaçlarını gerçekleştirmek için kaynaklarını daha kolay artırma avantajına sahiptirler. İşletme yönetiminde satış gelirlerinin artırılması, pazarda yer edinme endişesi, rekabet avantajı kazanma mantığı ile fonksiyonlarını zengin kaynaklar ile besleyebilir iken, kamu yönetim fonksiyonlarının gerçekleştirilmesindeki temel kaynak vergilerdir. Bu durum kamu yönetimi için hesap verebilirlik ilkesini önemli kılmaktadır. Kamu yöneticisi her zaman eleştirilebilir, faaliyetleri dolayısıyla yasama ve yargı birimlerine karşı hesap verebilir olmalıdır (Chakrabarty ve Chand, 2015).

Yönetim fonksiyonları, kamu yönetiminde ve işletme yönetiminde amaçlar ve kaynaklar farklılık gösterse de, kaynakları amaçlara yönlendirmede kullanılır. Yöneticiler maddi ve beşeri kaynaklarını planlayarak, organize ederek, yürütme ve kontrol işlevlerini gerçekleştirerek amaçlara hizmet ederler (Daft, 2010, s.5). Farklı olarak, kamu sektöründe politikaların, yasaların, kuralların, düzenlemelerin, kaynakları amaçlara yönlendirmedeki etkileri daha belirleyicidir.

Çevre; kamu, özel ayrımı olmaksızın tüm organizasyonları etkileyen bir faktördür. Kamu kurumları nihai amacı olan sosyal fayda yaratma önceliğini, çıkarları birbirinden farklı olan çok çeşitli paydaşı içeren bir çevrede gerçekleştirmek durumundadır. Bu çeşitlilik hem kamu kurumlarının etki alanını artırmaktadır hem de kamu ihtiyaçlarının tatminini zorlaştırmaktadır (Boyne, 2002). Oysaki işletmeler kar amacı ile piyasa koşulları ve pazar mantığı ile hareket ederken bazı paydaşlarının çıkarlarını göz ardı edebilmektedir (Boyne, 2002).

Lane (1995) çalışmasında kamu kurumlarının faaliyet gösterdiği çevrenin, işletmelerin faaliyet gösterdiği çevreye göre daha durağan olduğunu ancak ani değişimlerin, uzun dönemli dönüşümlerin kamu kurumlarını etkilediğini belirtmiştir. Bu durağanlığın kamu yöneticilerine öngörülülü davranabilme avantajı sağladığını savunmuştur.

Kamu yönetimi ve işletme yönetimi arasındaki bu temel farklar, işletme yönetimindeki hangi başarılı uygulamaların kamu yönetimine aktarılabilmesine, aktarıldığında kamu yönetiminin mevcut sorunlarına çözüm olup olamayacağına dair tespitler yapılmasını kolaylaştıracaktır. Örneğin, performans esaslı yönetim anlayışının parçası olarak işletmelerde hazırlanan ve uygulanan stratejik planlar, kamu faaliyetlerinin etkinliğinin ölçülmesi sorununa, amaçların gerçekleştirilme derecesini ortaya koyarak çözüm yaratabilir.

1.3. Yeni Kamu Yönetimi

Kamu yönetiminde politika ile yönetimin birlikteliği, kamu yöneticilerinin özerkliklerinin kısıtlı oluşu, merkezileşmenin yarattığı hiyerarşik yapı, insan kaynakları politikalarındaki merkezi tutum, hesap verebilirliği sistemli hale getirecek performans değerlendirme metotlarının eksikliği, kaynakları artırma potansiyelinin kısıtlı oluşu ve kamu kurumlarının çevresel değişimlere uyum sorunu yeni bakış açılarının doğmasını tetiklemiştir. Devletlerin büyümesi, ihtiyaç ve taleplerin artması, kaynak dağıtımının zorlaşması bürokrasi ve yasalar ile özdeşleşen geleneksel kamu yönetimi ilkelerinin işlerliğini sorgulatmaktadır.

Yeni kamu yönetimi yaklaşımının odak noktası genellikle işletme yönetimindeki uygulamaları kamu yönetimine aktararak vatandaş ihtiyaç ve taleplerine cevap veren bir anlayış kazandırmaktır. Kamu ve özel sektör olarak beliren “ayrım” yeni yaklaşımlarda “birlikteliğe” dönüşmekte ve devlete yeni roller yüklemektedir. Girişimci, katılımcı yönetim anlayışı ile vatandaşları pasif hizmet kullanıcısı konumundan aktif müşteri konumuna getirerek devletin “yapıcı (*doer*)” kimliği, “mümkün kılıcı (*enabler*)” kimliğe yaklaştırılmaya çalışılır (Chakrabarty ve Chand, 2015, s.24).

1960’lı yıllarda ortaya çıkan “yeni kamu yönetimi” katı ve esnek olmayan geleneksel kamu yönetimini dinamik politik ve ekonomik güçlere uyumlaştırma ihtiyacı ile işlerlik kazanmıştır (Theodoulou ve Roy, 2016). 1980’li yılların ortalarında dünyanın önde gelen ülkelerinin kamu yönetim uygulamalarında yansımaları görülmeye başlanmıştır. Devlet, piyasa ve toplum arasındaki ilişkilerin yeniden şekillendiği gözlenmiştir (Özcan ve Ağca, 2010). Bürokrasinin

hantallığı, özel sektör temelli, piyasa odaklı yönetim uygulamaları ile aşılma istenmiştir. Verimlilik, etkinlik, piyasa odaklı uygulamalar gibi neo-liberal değerler, vatandaş müşteri olarak gören yaklaşımlar kamu yönetimi uygulamalarında yer bulmaya başlamıştır. Niskanen (1971) çalışmasında, bürokrasinin dominantlığı ile mücadele etmek için bürokratlar üzerindeki kontrolün artırılması, kamu hizmetlerinin sağlanmasında daha fazla rekabetin oluşturulması, özelleştirme ya da sözleşme esaslı çalışarak kaynakların daha etkin kullanılması, rekabetçi fiyatlar ile alternatif kamu hizmetlerinin mevcudiyetinin sağlanması önerilerinde bulunmuştur. Osborne ve Gaebler (1992) ise hükümetin fonksiyonlarını yeniden tanımladıkları çalışmalarında performans, ölçüm ve değerlendirme yolu ile kamu kurumlarındaki işleyişin iyileşeceğini, seçici özelleştirme uygulamaları ile bürokrasinin engellendiği, merkezi olmayan, daha demokratik bir yönetim şeklinin oluşması gerektiğini ifade etmişlerdir.

Kamu yönetimine bakış açısındaki bu değişim “yeni kamu yönetimi” olarak adlandırılmaktadır. Yeni kamu yönetimini, kamu kurumlarının süreç odaklı performanstan sonuç odaklı performansa yöneldiği, çıktı odaklı uygulamaların hâkim olmaya başladığı bir yaklaşım olarak tanımlamak mümkündür (Chakrabarty ve Chand, 2015). Bu yaklaşım, yönetimi teknik bir iş olarak değerlendirerek kamu yönetimini biçim ve içerik açısından etkilemiştir. Âdemi merkezîyetçilik, devletin küçülmesi, e-devlet, post bürokrasi yeni anlayışın uygulama alanları olarak ortaya çıkmıştır (Özcan ve Ağca, 2010). Global baskıların artık ulusal düzeydeki politikaları etkileme potansiyeli de dikkate alındığında yönetime daha stratejik açıdan bakılan bu yeni yaklaşımların sadece ülke düzeyinde değil, uluslararası alanda da devletlere daha uzun süreli avantaj sağlayacağı düşünülmektedir (Barca ve Balcı, 2006).

Hood (1991) geleneksel anlayıştan yeni kamu yönetimi yaklaşımına doğru dönüşümü zıtlıkların bir arada olma hali olarak yorumlamaktadır. Bu yaklaşım, kamu kurumlarının özel sektörde faaliyet gösteren işletmelerin amaçlarla yönetim, toplam kalite yönetimi, performansa dayalı ücret gibi başarılı yönetsel uygulamalarını, davranışlarını kendi süreçlerine entegre etmesi gerektiğini savunur (Boyne, 2002). Rasyonelliğe olan inanç, gelişen ilerleyen özel sektör ve işletme mantığı içerilmiş uygulamaların kamu kurumlarında da geçerliliği ile ilgili oluşan genel inanış yeni kamu yönetimi yaklaşımının tetikleyicisidir (Vigoda, 2002; Meyer ve Hammerschmid, 2006, s.1006). Vigoda (2002) çalışmasında, kamu otoritelerinin sadece kamu hizmetlerindeki kaliteyi artırmak için değil, piyasa koşullarının ve ekonomik taleplerin gerekliliği olarak yeni kamu yönetimi yaklaşımına uygulamalarında yer verdiklerini belirtmiştir. Bu yaklaşımda, bürokrasi kamu kurumunu yönetmenin en etkin yolu değildir, kamusal hizmetlerin özel sektör kurumlarına götürülebileceği, özel sektör uygulamalarının kamu sektörünün problemleri için de çözüm olacağı savunulur (Lamba vd., 2014).

Yeni kamu yönetimi bakış açısının hâkim olduğu kamu kurumlarında beklenen etkileri Ghuman'ın (2001) çalışmasında özetlenmiştir. Bu etkilerden bazıları, organizasyonun yeniden yapılandırılması ve performans değerlendirme kriterlerinin belirlenmesidir. Bunların dışında politikanın yönetim faaliyetlerindeki yönlendirici etkisi ortadan kaldırılmaya çalışılır. Kamu hizmetlerinin sağlanmasında ve ulaştırılmasında sözleşme esaslı çalışan servis sağlayıcılar kullanılabilir, yarı özerk, özerk ya da özel sektör hizmet sağlayıcılarından faydalanılır. Özel sektörde faaliyet gösteren kuruluşların yönetim uygulamaları kamu yönetiminde kullanılarak sinerji artırılmaya çalışılır. Kamu politikalarının oluşturulmasında vatandaşların ihtiyaç ve istekleri belirleyici olur. Vatandaşlar, kendilerine sağlanan kamu hizmetleri ile memnun edilmeye çalışılır. Daha katılımcı bir yönetim anlayışı gereği vatandaşların karar verme süreçlerine katılımı teşvik edilir (Ghuman, 2001). Kurun (2017, s.86) çalışmasında ise yeni kamu yönetimi anlayışının yerel yönetimlerdeki etkisini hizmette yerellik, vatandaş odaklılık ve katılımcılık, alternatif hizmet sunum yöntemlerinin gelişmesi, toplam kalite yönetimi ve e-belediyeçilik, halkla ilişkiler uygulamaları ile gösterebileceğini ifade etmiştir.

Her yeni bakış açısında olduğu gibi yeni kamu yönetimine de yöneltilen eleştiriler vardır. Örneğin, kamu yönetimindeki temel problemlere, zayıflıklara değinmeden oluşan bu bakış açısının kamu yöneticileri arasında bir söylemden ibaret olduğu konusunda eleştiriler vardır (Hood, 1991). Başka bir eleştiri konusu da yeni kamu yönetimi yaklaşımının evrensel olarak uygulanabilirliğinin olanaklı olmadığı ile ilgilidir. Farklı koşulların farklı yönetim uygulamaları gerektirdiği savunulmaktadır (Hood, 1991). Ancak bu durum geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı için de geçerli olduğundan çok güçlü bir eleştiri olduğunu söylemek mümkün değildir. Diğer bir eleştiri konusu ise yeni kamu yönetimi yaklaşımının etik gibi diğer kritik konulardaki hassasiyetinin yeterli olmamasıdır (Chakrabarty ve Chand, 2015). Kamu ve özel sektör birbirinden çok farklı olduğu için, işletme uygulamalarının kamu kurumlarına transfer edilemeyeceği görüşüne dayanarak yeni kamu yönetimi yaklaşımına getirilen eleştiriler olsa da (Sayre, 1953), bu eleştiriye desteklemeyen ampirik çalışmalar da vardır. Örneğin; Boyne (2002) çalışmasında, kamu yöneticilerinin işletme yöneticilerinden dikkate değer, çok faydalı bilgiler edinebileceği görüşünü desteklemiştir. Peters ve Pierre (1998) ise, kamu sektörü ve özel sektör arasındaki ayrımın artık kalmadığını, yönetim kavramının tüm sektörleri kapsayıcı bir kavram olduğunu ifade etmişlerdir.

2. Araştırma Metodu

2.1. Örneklem

Bu çalışma beş büyükşehir belediyesine ait toplam 12 stratejik plan raporuna dayanarak yeni kamu yönetimi yaklaşımının “yönetim alanına” ait stratejik hedeflerde ne derece yer bulduğunu tespit etmeyi amaçlamaktadır. Adana (2015-2019; 2010-2014 dönemleri), Ankara (2015-2019; 2007-2011 dönemleri), Bursa (2015-2019; 2010-2014; 2006-2009 dönemleri), İstanbul (2015-2019; 2010-2014; 2007-2011 dönemleri), İzmir (2015-2019; 2011-2017 dönemleri) stratejik plan raporlarının incelendiği büyükşehirler olarak belirlenmiştir. Araştırmanın amacı ile uyumlu olarak yönetim alanı ile ilgili belirlenmiş toplam 380 stratejik hedef incelenmiştir. Örneklem dâhil edilen stratejik plan raporlarına kamuda stratejik yönetim adlı web sitesi üzerinden erişilmiştir (sp.gov.tr, 2017).

Çalışmada incelenmek üzere stratejik planların seçilmesinin nedeni, stratejik plan hazırlamanın yasal bir düzenleme ile desteklenmesi ve bunun yeni kamu yönetimi yaklaşımının kamu kurumlarında meşru bir zemine kavuşmasının önemli bir göstergesi olmasıdır. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun dokuzuncu maddesi gereğince kamu idareleri belirledikleri hizmet alanları üzerine güçlü ve zayıf yönlerini tespit edip, fırsatları ve tehditleri dikkate alacak şekilde analizler gerçekleştirerek stratejik amaçlarını ölçülebilir stratejik hedeflere dönüştürürler. Belirledikleri misyon ve vizyon doğrultusunda daha sistematik şekilde süreçlerini oluşturur, stratejilerini uygular, izleme ve değerlendirme aşamaları ile performans ölçümünü gerçekleştirebilirler.

Büyükşehir belediyelerinin yönetim alanının (insan kaynakları yönetimi, hukuk işleri, teftiş ve iç denetim, halkla ilişkiler, tedarik yönetimi, bilgi yönetimi, proje yönetimi gibi) çalışmanın odak noktası olmasının en temel nedeni ise, bu birimlerin belediyelerin ana hizmet alanlarının (imar, kent ve toplum düzeni, çevre, ulaşım, sağlık, sosyal destek, kültür, afet gibi) işleyişini de yönetmesidir. Bu doğrultuda “yönetim alanı” ile ilgili belirlenmiş stratejik hedeflerde “yeni kamu yönetimi” yaklaşımının izleri sürülmüştür. Stratejik planların içeriğinde belirtilen bu stratejik hedefler belediyelerin belirli bir zaman diliminde gerçekleştirmeyi planladıkları hedeflerdir ve belediyeler faaliyetlerini bu hedefler doğrultusunda belirlerler. Stratejik hedeflerdeki yeni kamu yönetiminin izleri belediyelerin faaliyetlerinde bu mantığa ne derece uyumlu davranacağını gösterme potansiyeline sahiptir. Ayrıca belirli dönemler halinde hazırlanan stratejik amaçlar, hangi dönemde hangi yeni kamu yönetimi yaklaşımı uygulamalarının öne çıktığını belirlemeye yardımcı olur.

2.2. Analiz

Yeni kamu yönetimi yaklaşımının stratejik hedeflerdeki yansımalarını ortaya çıkarmak üzere içerik analizi yönteminden yararlanılmıştır. İçerik analizi, çeşitli ifadelerden anlamlı kategoriler oluşturmak üzere kullanılmaktadır. Benzer içeriğe sahip ifadeler ortak bir kategori başlığı altında gruplanır ve kategoriler oluşturulurken verinin içerik zenginliği korunur (Zimmer ve Golden,1988).

İçerik analizinin ilk aşamasında çalışmaya konu olan beş büyükşehir belediyesine ait toplam 12 stratejik plan raporundaki “yönetim alanı” ile ilgili 380 stratejik hedef listelenmiştir. Stratejik hedefleri, ilgili kategorilere atama işlemi sırasında öncelikle açık kodlama yapılmıştır. Açık kodlama, verilerin incelenerek hazırlık niteliğindeki kategoriler şeklinde özetlenmesidir (Neuman, 2006, s.664). Sonrasında ise, oluşan kategoriler üzerinden ikinci kez geçilerek, eksenli kodlama yapılmıştır. Bu aşamada kategorilerin daha alt kategorilere bölünüp bölünemeyeceği ya da birbiri ile yakın ilişkili kategorilerin daha genel bir başlık altında birleştirilip birleştirilemeyeceği incelenmektedir (Neuman, 2006, s.667).

Böylelikle, 380 stratejik hedef ayrı ayrı incelenmiş, benzer ifadeler aynı kategori altında toplanmıştır. Kategorilere dâhil edilen birbirinden farklı 256 ifade, 15 kategori altında gruplandırılmıştır. Stratejik hedefler rafine edilerek kuramsal açıklamalar için daha anlamlı kategorilere dönüştürülmüştür.

2.3.Bulgular

Çalışmanın amacı ile uyumlu olarak yönetim alanı ile ilgili belirlenmiş 15 temel kategori; (1) Vatandaş memnuniyeti, (2) Bilişim teknolojilerinden yararlanma kapasitesi, (3) Etkinlik ve verimliliğinin sağlanması, (4) Performans esaslı yönetim anlayışı, (5) Katılım esaslı yönetim anlayışı, (6) İşbirliği ve koordinasyon ağlarının geliştirilmesi, (7) İç müşteri memnuniyeti, (8) Hesap verebilirlik ve şeffaflık, (9) Kaynak yaratma, (10) Çalışan niteliklerini ve yönetsel yetkinliklerini geliştirme, (11) Organizasyon yapısının işlerliğini artırma, (12) Proje esaslı çalışma anlayışını geliştirme, (13) Küçülme hedefi ile hareket etme, (14) Yarı özerk kurum gibi davranma, (15) Kamu yöneticisine daha fazla otonomi sağlama olarak sınıflandırılmıştır.

Hizmet ve çözüm odaklı çalışma, hizmet kalitesini artırma, hizmet standartlarını yükseltme, vatandaş memnuniyetini ölçen anketlerin, kamuoyu araştırmalarının yapılması, vatandaş taleplerine en kısa sürede cevap verilmesi **vatandaş memnuniyetini** esas alan stratejik hedeflerin konusunu oluşturmaktadır. Yeni kamu yönetimi yaklaşımı ile uyumlu olarak tasarla-uygula süreci yerine vatandaş ihtiyaçlarını merkeze alan süreç ile hizmet vermek hedeflenmiştir.

Vatandaş memnuniyeti ile ilişkili olmak üzere, incelenen stratejik hedefler göstermiştir ki, belediyeler vatandaşlarının memnuniyetini sağlamada **bilişim teknolojilerinden** destek almayı hedeflemektedirler. E-belediyecilik uygulamaları, öneri ve şikayet sistemleri, coğrafi bilgi sistemleri, iş süreçlerine özel yazılım ve donanımın sağlanması, fiber optik altyapı ve mobil iletişim altyapılarının güçlendirilmesi, online hizmetler yolu ile vatandaş ile etkileşimin artırılması, teknolojik kapasitenin geliştirilmesi belediyelerin stratejik hedefleri arasındadır. Bilişim teknolojileri sadece vatandaş memnuniyetine hizmet etmek üzere değil, aynı zamanda verimlilik ve etkinliğin artırılması amacıyla da stratejik hedeflerin konusu olmuştur.

Kaynakların, bütçe ve gelirlerin yönetiminde, kamulaştırma süreçlerinde, hukuk süreçlerinde, satın alma süreçlerinde, insan kaynakları yönetiminde, evrak yönetiminde, karar verme süreçlerinde, işletme ve iştiraklerinin yönetiminde **verimlilik ve etkinliğin** sağlanması yönetim alanındaki stratejik hedeflerde ifade edilmiştir.

Sağlam bir **performans esaslı yönetim anlayışına** sahip olmak yeni kamu yönetimi yaklaşımının bileşenlerinden biridir. İç kontrol sistemlerinin yayılımının ve sürdürülebilirliğinin sağlanması,

stratejik yönetim sürecinin etkin hale getirilmesi, iç denetime verilen önem, denetim standartlarının geliştirilmesi, performans esaslı çalışma anlayışının geliştirilmesi, sürekli gelişim anlayışının oluşturulması, uluslararası iç denetim standartlarının idari çalışmalara yansıtılması, performans programlarının, raporlarının hazırlanması, faaliyetlerin mevzuata uygunluğunun denetimi, kalite standartlarına uygunluğunun denetimi üzerine belirlenen stratejik hedefler belediyelerde performans esaslı yönetimin işaretleri olarak belirlenmiştir.

Katılım esaslı yönetim anlayışı geliştirmek yeni kamu yönetimi anlayışının önemli bir bileşenidir. Sorunların en iyi o sorunları yaşayanlar tarafından aktarılacağı anlayışı ile belediye hizmetlerine konu olan faaliyetlerde ilgili paydaşların katılımını sağlamak yönetim anlayışını yeni kamu yönetimine yaklaştırmaktadır. Çalışanların, vatandaşların önerilerini dikkate almak, paydaş ihtiyaçları doğrultusunda projeler hazırlamak, problem çözümlerine birimlerin katılımını sağlamak, paydaş görüşlerini belirlemek ve paydaşların hizmet beklentilerini ölçmek üzere anketler yapmak, hizmet masaları kurmak, stratejik hedeflere konu olan katılım esaslı yönetimin işaretleridir.

İşbirliği ve koordinasyonun ağlarının geliştirilmesi belediyelerin stratejik hedeflerinde paylaşılan hizmet anlayışı gereği koordinasyonun sağlanması, ulusal ve uluslararası ilişkileri güçlendirmeye yönelik işbirliklerini geliştirme, farklı ülkelerdeki iyi belediyecilik uygulamalarını örnek almak üzere işbirlikleri geliştirmek ve bilgi alışverişini sağlamak, kurumsal gelişime katkı sağlayacak işbirlikleri kurmak, yerel yönetimler alanındaki uluslararası kuruluşlar ile ilişkileri geliştirmek ve güçlendirmek, üniversiteler ile işbirliği kurulmasına destek olmak şeklinde yansıtılmıştır.

İç müşteri memnuniyeti, işletmelerde özellikle toplam kalite yönetimi anlayışının bileşenlerinden de biri olan çalışanların memnuniyeti belediyelerin stratejik hedeflerine de konu olmuştur. Kurum çalışanlarının motivasyonlarını artırmak, başarıyı ödüllendirmek, kurum çalışanlarını bir araya getiren sosyal etkinlikler düzenlemek, destek hizmeti vermek, maaş, ikramiye gibi işlemlerini zamanında yerine getirmek, uygun çalışma ortamları hazırlamak, memnuniyet ölçen anketlerin sonuçlarına göre iyileştirmeler yapmak çalışan memnuniyetine hizmet eden stratejik hedefler olarak belediyelerin stratejik planlarına yansımıştır.

Hesap verebilirlik ve şeffaflık kamu kurumlarının her zaman koruması gereken yönetim ilkesidir. Özellikle, kaynakların vergiler yolu ile sağlanıyor olması hesap verebilirlik ve şeffaflığı vatandaşlar nezdinde önemli hale getirmektedir. Belediyeler de aldıkları kararlara kolaylıkla erişimi sağlamayı, evrak yönetimi ile hesap verebilirliği desteklemeyi, mali raporlarını uluslararası standartlara ve yönetim ihtiyaçlarına göre hazırlamayı, arşiv ve güncel belgelere hızlı ve güvenilir şekilde erişilebilirliği sağlamayı, hizmetleri ve sorumluluk alanları ile ilgili halkı bilgilendirmeyi, paydaşları ile iletişimi güçlendirmeyi stratejik hedefleri arasında konumlandırmıştır. Bu stratejik hedefler kamu kurumu olarak belediyelerin hesap verebilir ve kararlarında, iş süreçlerinde şeffaf belediye olma anlayışına hizmet etmektedir.

Kamu kurumları kaynaklarını etkin kullanarak kamu yararını artırmaya çalışır. Ancak artan talepler, vatandaşı müşteri konumuna getiren yeni kamu yönetimi yaklaşımı vatandaş memnuniyetini ön plana çıkarmıştır. Sadece seçilen ve yeniden seçilen olma endişesinin dışında işletme mantığı içerilmiş uygulamalar ile oluşan rekabet, sürdürülebilirliğin sağlanması kamu kurumlarının **kaynak yaratma** ihtiyacını artırmıştır. Ulusal ve uluslararası kurumların fon ve hibe programları yolu ile kaynak yaratma, Avrupa Birliği projeleri konusundaki kapasiteyi artırmak, yatırım sayısını artırmak, ihaleler düzenleyerek ya da atıl gayrimenkulleri kiralarak gelir kaynağına dönüştürmek kaynak yaratma odaklı stratejik hedefler arasındadır.

Çalışan niteliklerini ve yönetsel yetkinliklerini geliştirme işletme mantığı içerilmiş uygulamaların kamu kurumlarına aktarımında etkilidir. Çalışanların becerilerini geliştirmeye yönelik eğitimler düzenlenmesi, ihtiyaca yönelik uzman personel yetiştirilmesi, nitelikli çalışan sayısının artırılması,

yönetici yetkinliklerini artırmaya yönelik eğitimlerin düzenlenmesi gibi stratejik hedefler bu bileşene hizmet etmektedir.

Organizasyon yapısının işlerliğini artırma amacı ile organizasyon yapısını yeniden yapılandırma, kullanıcı faydası esasına dayalı ya da süreç temelli yapılanmanın sağlanması gibi stratejik hedefler belediyelerin organizasyon yapılarının işlerliğine verdikleri önemin işaretleridir.

Proje esaslı çalışma anlayışını geliştirmek belediyelerin belirlenen zaman ve bütçe ile uyumlu şekilde, proje hedefleri doğrultusunda faaliyetlerinin etkinliğini artırır. Proje yönetimine dayalı çalışmak, zamanında ve belirlenen bütçe ile proje kapsamına uyumlu şekilde hedefleri gerçekleştirme belediyelerin hedef odaklı çalışma yöntemini iş süreçlerine yansıtma şeklindeki stratejik hedeflerinin örnekleridir.

Kamu kurumlarının **küçülme** yönünde aldıkları önlemler, yeni kamu yönetimi anlayışının yansımaları olarak kabul edilir. Belediyelerin stratejik planlarına konu olan hedeflerinde, personel sayısının ve personel maliyetlerinin azaltılması, personel tasarrufu yapılması küçülme yönündeki adımların yansımalarıdır. Ayrıca belediyeler hizmet kiralama, özelleştirme çalışmaları, işletme ve iştiraklere ortak olma yönünde ifade ettikleri stratejik hedeflerinde yeni kamu yönetimi ile ilişkilendirilebilecek **yarı özerk kurum gibi davranma** serbestisinin izlerini taşımaktadır.

Kamu yöneticilerine daha fazla otonomi kazandırılarak bürokrasinin kamu hizmetinin etkinliği üzerindeki olumsuz etkisini azaltmak yeni kamu yönetimi yaklaşımının izlerini taşır. Kararı işi yapanın, halka yakın olanın vermesi ihtiyaçların belirlenmesini kolaylaştırırken zaman ve maliyet açısından da avantajlar yaratır. Belediyelerin stratejik hedefleri incelendiğinde bu konunun daha çok insan kaynakları yönetiminde vurgulandığı görülmektedir. Kariyer planlama altyapısının oluşturulması, insan kaynakları uygulamalarının kurumun stratejileri ile ilişkilendirilmesi, kurumun ihtiyaçlarına uygun kişilerin istihdam edilmesi kamu yöneticisini bu konuda daha fazla yetkili kılmayı gerektirmektedir.

3. Sonuç ve Tartışma

Çalışmada yeni kamu yönetimi yaklaşımı söylemlerinin stratejik hedeflere ne derece yansıtıldığını ortaya koymak amaçlanmıştır. Bu amaç ile beş büyükşehir belediyesine ait toplam 12 stratejik planda “yönetim” alanındaki “stratejik hedefler” içerik analizi yöntemi ile incelenmiştir.

Stratejik hedeflerin içeriği doğrultusunda ortaya çıkan 15 temel başlık yeni kamu yönetimi yaklaşımının stratejilere ne derece yansıtıldığını göstermenin ötesinde, yönetim alanı ile ilgili belirlenen kategorilerdeki stratejik hedeflerin yoğunluğuna göre belediyelerin daha çok hangi başlıklar altında yeni kamu yönetimi yaklaşımını stratejilerine yansıtma eğilimine sahip olduğunu da göstermektedir.

12 stratejik plan verisi doğrultusunda birincil düzeyde stratejik hedeflere konu olan yeni kamu yönetimi yaklaşımının izleri; bilişim teknolojilerinden faydalanma kapasitesi, verimlilik ve etkinlik, performans esaslı yönetim anlayışı, katılım esaslı yönetim anlayışı, vatandaş memnuniyeti başlıklarıdır. Büyükşehir belediyelerinin stratejik hedeflerine yansıyan bu durum gelişen teknolojilerin gerek vatandaş memnuniyeti gerekse etkin ve verimli şekilde kamu hizmeti sunma konusunda öncelikli araç olarak ortaya çıktığını gösterir. Bürokrasi kaynaklı hantallığın kamu kurumlarının en çok eleştiri aldığı konu olduğunu düşündüğümüzde bu başlıkları yansıtan stratejik hedefler ile bu eleştiriye cevap verilmiştir. Diğer yandan kamu kurumlarının çok çeşitli çıkarları içinde barındıran bir alanda kamu yararı sağlama zorunluluğuna, katılım esaslı yönetim uygulamalarının stratejik hedeflere yansıtılması ile cevap verilmiştir. Sonuçta kamu yönetimi sadece yasalar ile yönetmenin ötesinde toplumun problemlerine tarafların görüşlerini, beklentilerini ihtiyaçlarını dikkate alarak çözümler sunmayı gerektirmektedir (Denhardt ve Denhardt, 2000, s.553).

İkincil düzeyde; işbirliği ve koordinasyon, hesap verebilirlik ve şeffaflık, kaynak yaratma, çalışan niteliklerini ve yönetsel yetkinliklerini geliştirme, iç müşteri memnuniyeti başlıkları yönetim alanındaki stratejik hedeflerde yeni kamu yönetimi yaklaşımının işaretleridir. Kamu kurumlarının özelliklerinden biri de verili kaynakları verili organizasyon yapısı içinde verili amaca doğru yönlendirmeleridir. Ancak belirlenen bu stratejik hedefler ile hesap verebilirlik ve şeffaflığı göz ardı etmeksizin verili kaynak, amaç, organizasyon yapısı üzerinde değişiklikler yapabilme fırsatı yaratmaya çalıştıklarını söylemek mümkündür. Durumu korumayı amaçlayan uygulamalar yerine kamu kurumları kurulan işbirlikleri ile, istihdam edilen vizyon sahibi, nitelikli çalışanlar ile, yaratılan yeni kaynaklar ile girişimci uygulamalara yer vermeye çalışmaktadır.

Organizasyon yapısının işlerliğini artırma, proje esaslı çalışma, küçülme, yarı özerk kurum gibi davranma, kamu yöneticilerine daha fazla otonomi sağlama üzerine belirlenen stratejik hedefler ise daha az vurgulanan, son dönem stratejik planlara yansıyan ama yeni kamu yönetimi yaklaşımının izlerini taşıyan başlıklardır. Büyükşehir belediyeleri belirledikleri bu stratejik hedefler ile kamu kurumlarının çevreye uyum gösterme konusunda esnek olmayan yapılarını, işlerliği artan, daha fazla özerklik tanınan, küçülen organizasyon yapıları ile iyileştirmeye çalışmaktadır. Ferlie vd., (1996, s.12) çalışmalarında daha küçük örgüt yapılarının daha esnek ve daha az merkeziyetçi yapılara dönüşebileceğini ifade etmişlerdir. Öte yandan, kamu yöneticilerinin sonuçlar üzerinde daha fazla katkı sağlayabileceği, yön belirleyici bir rol ile amaçları gerçekleştirmeye yönelik yol çizmelerine olanak sağlayan uygulamalar kamu yöneticilerinin gücünü artıracaktır (Denhardt ve Denhardt, 2000, s.549).

Bu önceliklendirmeye ilişkin sonuç, Türkiye'nin çevre(*periphery*) ülke olması dolayısıyla yeni kamu yönetimi yaklaşımının kurumsallaşması ve yayılımı noktasında merkez ülkelerden transfer edilen uygulamaların çevre ülke dinamiklerine göre hangi öncelikler ile şekillendiğini göstermektedir. Yeni kamu yönetimine dair uygulamaların neden öncelikle bu başlıklar ile kendini gösterdiğini sorguladığımızda “uygulanabilirliği”, “kabul edilebilirliği”, “fayda sağlanabilirliği” dışında “içinde bulunulan koşulların” etkili olduğu söylenebilir. Yeni yaklaşıma dair uygulamalarda öne çıkan başlıklar, kurumların sorun çözümü için yaptığı önceliklendirme ile de ilişkili olabilir.

Çalışmada belirlenen temel başlıklardan bazıları aynı zamanda “kamu yönetimi” ile de ilişkilendirilebilir. Osborne (2011, s.417) çalışmasında yönetimin temel özellikleri arasında kontrat esaslı yönetim ve ağlar üzerinden kurulacak işbirliği esaslı yönetimden bahsetmiştir. Çalışmada incelenen belediyelerin özellikle 2015-2019 yıllarını kapsayan zaman dilimine ait stratejik planlarında işbirliği ve koordinasyon ağlarının geliştirilmesi stratejik hedeflerine yansıtılmıştır. Kamu yönetimi günümüz koşullarında sadece merkezi yönetim tarafından belirlenen yönetim ilkelerinin yerine getirilmesinin ötesinde, ulusal, bölgesel, yerel organizasyonlar arası bağlılık ilişkilerinin, kamu özel sektör ilişkilerinin yönetilmesi gerekliliğini de ortaya çıkarmaktadır (Lane, 1995, s.180). Özellikle, ulusal ve uluslararası birliklerin oluşturulması yerel yönetimlerin birbirleri ile bilgi alışverişine zemin hazırlarken, iyi uygulamaların yayılımını ve birimlerin gelişimini destekleyecektir. Diğer taraftan yarı özerk kurum gibi davranma serbestisini hedefleyen belediyeler işletme ve iştirakler ile ortaklıklar kurma, ihale usulü hizmet alımı ya da kiralama yolu ile yeni kamu yönetimi yaklaşımından yönetime geçişin işaretlerini vermektedir. Bu sonuç, yeni yaklaşımlar ortaya çıktığında mevcut olanın tamamen ortadan kalkmadığının göstergesidir. Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımına rakip yeni bir yaklaşım ortaya çıktığında, eski ile yeni yaklaşımın birbirine karıştığı bir dönüşüm süreci yaşandığına dair sonuçlar yazında yer bulmuştur (örneğin; Meyer ve Hammerschmid, 2006; Aberbach ve Christensen, 2003). Meyer ve Hammerschmid (2006), Avusturya kamu yöneticilerini örneklem aldıkları çalışmalarında kamu yöneticilerinin %58'inin geleneksel kamu yönetimi söylemlerini kullandığını, %20,5'inin hem geleneksel hem de yeni kamu yönetimi yaklaşımı

söylemlerini birlikte kullandığını, %11,6'sının yeni kamu yönetimi yaklaşımını dikkate aldığı sonucuna varmışlardır.

Bu temel başlıklar üzerinden yeni kamu yönetimi yaklaşımının kamu kurumlarındaki olumlu ve olumsuz etkilerini tespit etmek üzere potansiyel bir araştırma sorusu oluşturulabilir. Öte yandan bu temel başlıklar üzerinden yeni kamu yönetimi yaklaşımının kamu kurumlarında ne derece benimsendiğini ölçmek amacı ile ölçek geliştirme sürecine katkı sağlanabilir. Diğer bir potansiyel çalışma konusu ise bu temel başlıkların yaratacağı karşılaştırma olanağıdır. Farklı kamu kurumları karşılaştırılarak işletme mantığı içerilmiş bu uygulamaların etkinlik, verimlilik gibi performans kriterleri üzerindeki etkisi incelenebilir.

Çalışmanın kısıtlarından birisi içerik analizi yapılmak üzere seçilen örneklemin beş büyükşehir belediyesine ait stratejik planlar ile sınırlı kalmasıdır. Diğer kısıt, stratejik hedeflerin uygulamaya ne derece yansıtıldığına ilişkin verinin analiz kapsamına dâhil edilmemesidir. Kamu otoriteleri ile yapılacak mülakatlar neticesinde elde edilecek kalitatif veri çalışmayı güçlendirerek, bu kısıtı ortadan kaldırılabilir.

Kaynakça

- Aberbach, J., & Christensen, T. (2003). Translating Theoretical Ideas Into Modern State Reform. *Administration & Society*, 35, 491-509.
- Barca, M., & Balçı, A. (2006). Kamu Politikalarına Nasıl Stratejik Yaklaşılabılır? *Amme İdaresi Dergisi*, 39(2), 29-50.
- Box, R. (1999). Running Government Like a Business: Implications for Public Administration Theory and Practice. *American Review of Public Administration*, 29(1), 19-43.
- Boyne, G. (2002). Public and Private Management: What's the Difference? *Journal of Management Studies*, 39(1), 97-122.
- Chakrabarty, B., & Chand, P. (2015). *Public Administration in a Globalizing World* (6th ed.). New Delhi: Sage Publications.
- Claver, E., Llopis, J., Gasco, J.L., Molina, H., Conca, F.J., (1999). Public Administration: From Bureaucratic Culture to Citizen Oriented Culture. *International Journal of Public Sector Management*, 12(5), 455-464.
- Daft, R. (1998). *Organization Theory and Design* (6th edition b.). Cincinnati: South-Western College Publishing.
- Daft, R. (2010). *New Era of Management* (9th ed.). Canada: South Western Cengage Learning.
- Denhardt, R., & Denhardt, J. (2000). The New Public Service: Serving Rather than Steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559.
- Dimock, M., Dimock, G., & Fox, D. (1983). *Public Administration*. New York: CBS College Publishing.
- Eryılmaz, B. (2016). *Kamu Yönetimi: Düşünceler, Yapılar, Fonksiyonlar, Politikalar* (9.baskı). Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L., & Pettitgrew, A. (1996). *The New Public Management in Action*. New York Oxford University Press.
- Ghuman, B. (2001). New Public Management: Theory and Practice. *Indian Journal of Public Administration*, 47(4), 769-779.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons. *Public Administration*, 69(1), 3-19.

- Joyce, P (2015). *Strategic Management in the Public Sector*.New York:Routledge
- Kaufman, H. (1956). Emerging Conflicts in the Doctrines of Public Administration. *American Political Science Review*, 50(4), 1057-1073.
- Koçel, T. (2010). *İşletme Yöneticiliği*. İstanbul: Beta.
- Kurun, İ., (2017).Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Kamu Hizmetlerine Etkisi:Belediyeler Örneği.*Bartın Üniversitesi, İ.İ.B.F.Dergisi*, 8(16), 85-106.
- Lamba, M., Altan, Y., Aktel, M., & Kerman, U. (2014). Sağlık Bakanlığında Yeniden Yapılanma: Yeni Kamu Yönetimi Açısından Bir Değerlendirme. *Amme İdaresi Dergisi*, 47(1), 53-78.
- Lane, J. (1995). *The Public Sector:Concepts, Models and Approaches*. London: Sage Publications.
- Meyer, R., & Hammerschmid, G. (2006). Changing Institutional Logics and Executive Identities: A Managerial Challenge to Public Administration in Austria. *American Behavioral Scientist*, 49(7), 1000-1014.
- Neuman, W.L., (2006).*Toplumsal Araştırma Yöntemleri: Nitel ve Nicel Yaklaşımlar*.(Çev. Özge, S.), Yayın Odası, Ankara.
- Niskanen, W. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine Atherton.
- Osborne, S. (2011). *From the New Public Management to Public Governance*. Edward Elgar (Cheltenham).
- Osborne, S., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. London: Plume.
- Özcan, K., & Ağca, V. (2010). Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımında Postmodernizmin İzleri. *Amme İdaresi Dergisi*, 43(3), 1-32.
- Peters, B., & Pierre, J. (1998). Governance without Government: Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8, 223-243.
- Pfiffner, J., & Presthus, R. (1953). *Public Administration*. New York : Ronald Press.
- Sayre, W. (1953). Premises of Public Administration. *Public Administration Review*, 18, 102-3.
- Theodoulou, S., & Roy, R. (2016). *Public Administration: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Ülgen, H., & Mirze, S. (2007). *İşletmelerde Stratejik Yönetim*. İstanbul: Arıkan Basım Yayım.
- Vigoda, E. (2002). From Responsiveness to Collaboration: Governance, Citizens and the Next Generation of Public Administration. *Public Administration Review*, 62(5), 527-540.
- Weber, M. (1947).*The Theory of Social and Economic Organization*.(Translated by A.M.Henderson, Talcott Parsons), The Free Press,New York.
- White, L. (1955). *Introduction to the Study of Public Administration*. New York: Crowell-Collier and Macmillan.
- Wilson, W. (1953). The Study of Administration. D. Waldo içinde, *Ideas and Issues in Public Administration* (s. 65-75). New York: McGraw-Hill.
- Zimmer, M., & Golden, L. (1988).“Impressions of Retail Stores: A Content Analysis of Consumer Images”, *Journal of Retailing*, 64 (3), 265-293.
- <http://www.sp.gov.tr/tr/kurum/g/mahalli/kurum/Mahalli>, 27.03.2017
- <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf>, 17.03.2017