



**GAZİ İKTİSAT VE İŞLETME DERGİSİ**  
GAZİ JOURNAL OF ECONOMICS & BUSINESS

2017; 3(2): 19-48

## YENİ KAMU HİZMETİ YAKLAŞIMI: YÖNETİŞİME AÇILAN BİR KAPI

**Emrah AYHAN**

Arş. Gör. Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi,  
Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

emrahayhan@hotmail.de

**Murat ÖNDER**

Doç. Dr. Ankara Yıldırım Beyazıt Üniversitesi,  
Siyasal Bilgiler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü

muratondere@gmail.com

### ÖZ

*Kamu yönetiminin akademik bir disiplin olarak ortaya çıkışından itibaren farklı dinamikler ve etkileşimler nedeniyle sürekli olarak yeni yaklaşımlar gündemdedir. Bu yaklaşımlar, örgütlenmesi genel olarak Weber'in katı hiyerarşiye dayalı bürokrasi modeline göre yapılan ve kamu yönetiminin temelini oluşturan Geleneksel Kamu Yönetimi yaklaşımının değiştirilip geliştirilmesi hedefiyle bir takım yenilikler önermektedirler. 1960'larda ortaya çıkıp 1980'lerde popüler olan Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı kamu yönetimindeki etkisini arttırmış ve devletin daha etkin bir yapıya kavuşması için geleneksel yaklaşımlarda etkili bir dönüşüm öngörmüştür. Farklı ülkelerdeki siyasal ve kültürel kurum ve değerler sebebiyle Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı, bu ülkelerde farklı düzeylerde başarılı olmuştur. Ancak bu yaklaşım; demokratik süreçler, vatandaşa hizmet ve kamu yararı gibi kamu hizmetinin şahsına münhasır temel değerlerin göz ardı edilmesi gibi nedenlerle, 1990'lı yıllardan itibaren ciddi eleştirilere maruz kalmış ve zamanla bu yaklaşıma alternatif olarak yeni yaklaşımlar ortaya çıkmıştır. Kendisini daha çok Yeni Kamu İşletmeciliği eleştirisi üzerinden konumlandıran Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımı ve son yıllarda etkili olmaya başlayan Yönetişim yaklaşımı bu yaklaşımların en önemlilerindendir. Kamu yönetiminin konumu ve odak noktasıyla ilgili gelgitlerin yaşandığı farklı paradigmalardan da incelendiği bu çalışmada, Geleneksel Kamu Yönetimi yaklaşımında meydana gelen değişimlerin daha iyi anlaşılması için Yeni Kamu İşletmeciliği, Yeni Kamu Hizmeti ve Yönetişim yaklaşımlarının genel felsefeleri, tarihsel gelişimleri ve birbirleriyle etkileşimleri*

karşılaştırmalı analiz yöntemiyle incelenmiştir. Daha sonra Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımı ile ilintili bir yaklaşım olarak ortaya çıkan Yönetişim yaklaşımı incelenmektedir. Bunun sonucunda Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımının, kamu yönetimi alanında teorik olarak tartışıldığı fakat kavramsallaşma düzeyinde ve uygulamada hakim paradigma olan Yönetişim yaklaşımının gölgesinde kaldığı gözlemlenmiştir. Buna rağmen; demokratik değerlere, hesap verebilirliğe, şeffaflığa, aktif vatandaşlığa, müzakere ve diyalog süreçlerine öncelik veren bu yaklaşımın, Yönetişim yaklaşımına ciddi katkıları olduğu görülmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** demokratik değerler, katılımçılık, aktif vatandaşlık, işletmecilik, yönetim, kamu yönetimi.

## NEW PUBLIC SERVICE: A DOOR TO GOVERNANCE

### ABSTRACT

New approaches have continuously being discussed due to different dynamics and interactions in the societies since public administration has emerged as an academic discipline. These approaches recommend innovations in order to change and develop Traditional Public Administration which mainly reflects Weberian hierarchical bureaucratic model. For instance, The New Public Management, which appeared in 1960s and became popular in 1980s, has increased its influence on public administration, and proposed effective transformation of the traditional public administration in order to achieve active and efficient state. The success of New Public Management changes from country to country due to different political and cultural institutions and values. However, it faced criticism since 1990s due to negligence of democratic processes, public service for citizens and public interest which are main characteristics of the public administration. Therefore, alternative approaches have appeared such as New Public Service and Governance. The former has located itself on the basis of criticism of New Public Management. The latter also appeared as an alternative to New Public Management but it became more successful, compared to former approach, in theoretical conceptualization and practice in the academic world. This study firstly evaluates locus and focus discussions on public administration, and argues that it is necessary to establish comparative analysis between Traditional Public Administration, New Public Management, New Public Service, and Governance. In this way, the changes in the Traditional Public Administration can be understood better. In this direction, this study evaluates the philosophical, theoretical and historical developments of these approaches, and seeks to find out interaction with each other. There is also a special discussion part on the relations between New Public Service and Governance. As a result, it is argued that New Public Service was discussed in theoretical level in the academic arena, but it was overshadowed by the Governance paradigm which has become more successful approach in the theory and practice. Nevertheless, New Public Service contributed to Governance because of its values such as democratic processes, accountability, transparency, active citizenship, negotiation and dialog.

**Keywords:** democratic values, participation, active citizenship, managerialism, governance, public administration.

## 1. GİRİŞ

*Geleneksel Kamu Yönetimi*; Weber, Wilson ve Taylor gibi düşünürlerin teorilerini temel almaktadır. Özellikle Weber'in bürokrasi teorisi, *Geleneksel Kamu Yönetimi* yaklaşımının en önemli teorik unsurlarından biri olarak sayılabilir. Bu yaklaşım, kamu yönetiminde etkili olmaya başladıktan sonra teorik ve pratik açılardan sürekli sorgulanmıştır. Kamu yönetimi, özellikle 1980'lerden itibaren etkili bir şekilde değişime uğrayarak daha esnek ve piyasa temelli kamu işletmeciliğine doğru yönelmiştir. Böylece bu klasik okulun kamu yönetimi üzerindeki etkisi zamanla azalmaya başlamış ve sürekli tartışma konusu olmuştur. Bu değişim sadece işletmecilik alanında gerçekleşen küçük bir değişim değildir. Daha ziyade devletin toplum üzerindeki rolünde ve devlet ile vatandaş arasındaki ilişkilerde meydana gelen kapsamlı bir değişimdir (Katsamunskaya, 2012, s.74). Dolayısıyla, modern işletmeci yaklaşımın etkili olmaya başlamasıyla birlikte, mevcut kamu yönetimi *Yeni Kamu İşletmeciliği* yaklaşımına uyum sağlamaya başlamıştır. Bu kapsamda yapılan reformlar önce batılı ülkelerde ortaya çıkmış ve daha sonra küreselleşmenin de etkisiyle 1980'lerden itibaren tüm dünyaya yayılmaya başlamıştır. Forrer, Kee ve Gabriel'in (2007) "Not Your Father's Public Administration" (Babanın Zamanındaki Kamu Yönetimi Değil) isimli çalışmalarında da belirttikleri üzere, günümüzdeki kamu yönetimi büyüklerimizin zamanındaki kamu yönetiminden oldukça farklıdır. Onlara göre, mevcut kamu yönetimi yeni koşullara, sektörler arası sunulan kamu ürün ve hizmetlerine, küreselleşmeye ve liderlik bağlarına daha çok odaklanmalıdır. Buna ek olarak eğitim-öğretim müfredatlarında anlatılan kamu politikalarının ve kamu yönetimi derslerinin de bu dönüşüme ayak uydurarak idarenin sektörler arası ürün ve hizmet sunumu, küreselleşme ve liderlik gibi konuları içermesi gerekmektedir (Forrer ve diğerleri, 2007, s.264-266). Bu sayede, kamu ile özel sektör ortaklığının ciddi oranda arttığı bu dönemde gerekli donanımına sahip yeni kamu idarecileri ve yöneticileri yetiştirilebilecektir.

Geleneksel yaklaşım, günümüzde meydana gelen değişken ve tahmin edilmesi zor durumlara uyum sağlamak zorundadır. Çoğu araştırmacıya göre kamu bürokrasisi tarafından sunulan ürün ve hizmetlerin kalitesinin artırılması için bu ürün ve hizmetler kâr amacı güden veya gütmeyen kurumlara gördürülmektedir (Salamon, 2002; Koliba, 2006, s.593). Son yıllarda bu kapsamda yapılan reformlar, mevcut kamu yönetiminin daha verimli, etik,

hesap verebilir ve şeffaf olmasını sağlamayı amaçlamaktadır. Yine de henüz hiçbir devlet, kamu yönetiminin tamamen değiştiğini ve iyi bir işleyişe kavuşturduğunu savunmamaktadır (Peter, 2001). Çünkü kamu yönetimi alanında 1980'lerden itibaren etkili olmaya başlayan *Yeni Kamu İşletmeciliği* odaklı işletmeci mantık henüz tam yerleşememiş ve sonuçları tam olarak elde edilememiştir. Bu dönemde ortaya çıkan Yeni Sağ hükümetler, neo-liberal politikalar uygulayarak ekonomik alanda klasik liberalizmine (piyasa köktenciliği, devletin ekonomi üzerindeki rolünün minimize edilmesi vb.) dayalı uygulamalar izlerken, siyasi ve toplumsal alanlarda muhafazakar ve otoriter bir yaklaşım sergilemişlerdir (Ayhan ve diğerleri, 2016, s.69-70). Bu hükümetlerin en bilinenleri İngiltere'de Thatcher, Amerika'da Reagan ve Türkiye'de Özal'dır. Bu hükümetler ülke ekonomilerini uluslararası ekonomiyle bütünleştirmek amacıyla neo-liberal politikalar uygulamışlardır, fakat siyasi ve toplumsal alanda muhafazakâr ve otoriter bir tavır sergiledikleri için liberalizm ve muhafazakârlık gibi birbirinden birçok noktada farklı ideolojilerin bir arada uygulanmasına neden olmuşlardır. Kaldı ki 1990'lı yılların başından itibaren devletin bir işletme gibi yönetilmesini amaçlayan, vatandaş müşteri gibi gören ve kamu yararını göz ardı eden bu mantık da eleştirilmeye başlanmış ve yeni yaklaşımlar ortaya çıkmıştır. Bunlardan en çok bilinenleri Robert B. Denhardt ve Janet Vinzant Denhardt'ın 1990'lardan itibaren ileri sürdüğü *Yeni Kamu Hizmeti* yaklaşımı ile hem teorik olarak kavramsallaşma noktasında hem de uygulamada gittikçe etkili olmaya başlayan *Yönetişim* yaklaşımlarıdır.

Demokratik değerlere daha çok önem veren, vatandaşa hizmete odaklanan, kamu yararını amaç edinen, kamu çalışanları ile vatandaşlar arasında oluşturulacak müzakere ve diyalog süreçlerini ön plana çıkaran Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımı, kendisini genel olarak Yeni Kamu İşletmeciliği eleştirisi üzerine konumlandırmıştır. Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımı özel sektör faaliyetlerinin genişletilmesi nedeniyle devletin rolünün azalması gerektiği görüşünü desteklemektedir. Fakat özelleştirme ya da sözleşme yoluyla kamuya ait ürün ve hizmetlerin özel sektör tarafından sunulmasıyla birlikte kamunun hesap verebilirliği ve şeffaflık gibi önemli olguların dikkate alınıp alınmadığıyla alakalı endişeler bulunmaktadır (Cooper, 2003, s.58). Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımı da bu endişeleri gidermek adına bu iki olguya özellikle vurgu yapmaktadır. Yönetişim yaklaşımı da Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımına alternatif olarak ortaya çıkmıştır. Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımındaki unsurlara

benzer bir şekilde, Yönetişim yaklaşımı kamu politikalarının belirlenmesinde ve uygulanmasında; sivil topluma, aktif vatandaşlığa, stratejik vizyona, etkileşime, katılımcılığa ve işbirliğine önem vermektedir.

Bu çalışmada yapılan karşılaştırmalı analiz sonucunda, *Geleneksel Kamu Yönetimi* yaklaşımında son zamanlarda meydana gelen dönüşümün gerekli olduğu fakat bu dönüşümü sağlayan *Yeni Kamu İşletmeciliği* yaklaşımının eksik ve kusurlu olduğu görülmektedir. Bu nedenle, kendisini genel olarak bu eksik ve kusurlu noktaların eleştirisi üzerine konumlandıran *Yeni Kamu Hizmeti* yaklaşımının, teorik olarak kamu yönetimi açısından daha iyi sonuçlar verebileceği belirtilmektedir. Bu yaklaşım, *Yeni Kamu İşletmeciliği* yaklaşımının da ötesine geçerek kamunun sadece ekonomi politikalarında değil, siyasi ve toplumsal alanlardaki kamu politikalarında da bir dönüşüm hedeflemektedir. Bu kapsamda yönetim, demokratik vatandaşlık, sivil toplum, müzakere, diyalog ve vatandaş odaklılık gibi değerleri merkezine almaktadır. Bu şekilde, daha çok sayıda vatandaşın kamu yönetiminde rol alması sağlanarak uygulanan politikalarda daha yüksek seviyede toplumsal uzlaşma hedeflenmektedir. Kamu yönetiminde meydana gelen dönüşümlerin üzerinde toplumun genelinin rızası olacağı için bu değişimler yere daha sağlam basan ve daha sürdürülebilir hale geleceklerdir. Ancak *Yeni Kamu Hizmeti* yaklaşımı, uygulamada başlı başına bir yaklaşım olarak yer edinmemiştir. Bunun yerine, hem teorik olarak kavramsallaşma noktasında hem de uygulamada başarılı olan *Yönetişim* yaklaşımına ciddi katkılarda bulunmuştur. Bu nedenle, *Yönetişim* yaklaşımının daha iyi anlaşılabilmesi için benzer değerleri konu edinen *Yeni Kamu Hizmeti* yaklaşımının da incelenmesi önem arz etmektedir.

Çalışmanın ilk bölümünde, kamu yönetiminin bir disiplin olarak ortaya çıkışından itibaren konumunun (locus) ya da odak noktasının (focus) ne olması gerektiği ile alakalı yapılan tartışmalar incelenmektedir. Bu çerçevede, 1900'lü yılların başından günümüze kadar kamu yönetiminin konusu ve odak noktasıyla alakalı ileri sürülmüş farklı paradigmlar dönemsel olarak araştırılmaktadır. İkinci bölümde, devletin nasıl daha etkin bir hale geleceğiyle alakalı kamu yönetimi alanında 1970'lerden itibaren en çok tartışılan yaklaşımlar incelenmektedir. Bu bölümün ilk kısmında *Geleneksel Kamu Yönetimi* yaklaşımı ve esas aldığı bürokrasi modeli tanımlanmaktadır. Daha sonra bu yaklaşımı değiştirmeye zorlayan nedenler tartışılmaktadır. Bu bölümün ikinci kısmında, *Geleneksel Kamu Yönetiminde* 1970'lerden beri devam etmekte olan dönüşüm

*Yeni Kamu İşletmeciliği* kapsamında değerlendirilmektedir. Bu kısımda ayrıca; *Yeni Kamu İşletmeciliği* modelinin dayandığı ana prensipler, temel amaçları ve teorik arka planı belirtilmektedir. Üçüncü kısımda, hem *Geleneksel Kamu Yönetimi* hem de *Yeni Kamu İşletmeciliği* modellerine alternatif bir yaklaşım olarak ortaya çıkan *Yeni Kamu Hizmeti* tanımlanmaktadır. Bu yeni yaklaşımın teorik altyapısı, genel olarak *Yeni Kamu İşletmeciliği* yaklaşımının eleştirisi üzerine inşa edilmektedir. Bu kapsamda, *Yeni Kamu Hizmeti* yaklaşımının *Yeni Kamu İşletmeciliğine* ve *Geleneksel Kamu Yönetimine* getirdiği eleştiriler ve savunduğu temel prensipler karşılaştırmalı analiz yöntemiyle tartışılmaktadır. İkinci bölümün son kısmında *Yeni Kamu Hizmeti* yaklaşımı ile hem teorik olarak kavramsallaşma noktasında hem de uygulamada etkili olan *Yönetişim* yaklaşımı arasındaki ilişki incelenmektedir. Çalışmanın sonuç bölümünde ise, önceki bölümlerdeki tartışmalar ve değerlendirmeler genel olarak özetlenmektedir.

## **2. KAMU YÖNETİMİNE DAİR KONUM (LOCUS) VE ODAK NOKTASI (FOCUS) TARTIŞMALARI**

Kamu yönetiminin bir araştırma alanı olarak ortaya çıkışından itibaren, ayrı bir bilim dalı olarak kabul edilip edilmeyeceğiyle alakalı farklı görüşler bulunmaktadır. Aksine görüşler olsa da, çoğu araştırmacıya göre kamu yönetimi ayrı bir disiplin olarak kabul edilmektedir. Nicholas Henry (1995), kamu yönetiminin kendine özgü bir disiplin olarak siyaset bilimi ve işletme biliminden ayrıldığını savunmaktadır. Çünkü kamu yönetimi, bürokratik yapılara ve davranışlara vurgu yaptığı için siyaset biliminden ayrılır. Kâr amacı gütmeyen özel kuruluşların kullandığı değerlendirme teknikleri ile kâr amacı güden özel kurumların değerlendirme teknikleri birbirinden farklıdır. Ayrıca kâr amacı güden kuruluşlarının karar alma süreçlerinde “kamu yararı” olgusu diğer kuruluşlara göre daha az ön plandadır. Bu nedenle kamu yönetimi işletme biliminden de ayrılmaktadır.

Kamu yönetiminin ayrı bir araştırma alanı olarak gelişmesinde farklı dönemlerde ortaya çıkan beş temel paradigmanın rol oynadığını söyleyebiliriz. Bu paradigmlar, kamu yönetimi konumlandıkları yere (locus) göre ve kamu yönetiminin hangi araştırma alanları üzerinde odakladıklarına (focus) göre ayrışmaktadır (Golembiewski, 1977, s.8-12). Konumsal olarak bir paradigmaya baktığımızda, kamu yönetimiyle alakalı genel vurgunun yönetim bürokrasisi kurumları üzerinde olup olmadığı önem arz eder. Diğer bir ifadeyle,

paradigmanın kamu yönetimini tam olarak hangi noktada konumlandığına bakılmalıdır. Fakat kamu yönetimini yönetim bürokrasisi üzerinde konumlandıran paradigmalardan sınırlarının bazen belirsiz hale geldiğini ve bu paradigmalardan sürekli değişmekte olduğunu da göz önünde bulundurmak zorundayız (Henry, 1995). Odak noktası açısından baktığımızda, paradigmanın tam olarak hangi araştırma alanlarına odaklandığı hususuna bakılır. Örneğin, kamu yönetiminin odak noktalarından birisi yönetim prensipleri araştırma alanıdır. Yine bu tarz paradigmalardan da zamanla kendisine rakip olarak ortaya çıkan yeni paradigmalardan tarafından zayıflatılmakta ya da ortadan kaldırılmaktadırlar.

Dönemsel olarak incelediğimizde, ilk paradigma olarak 1900-1926 yılları arasındaki siyaset/yönetim ayrımı yapan paradigmayı sayabiliriz. Bu paradigma siyaset bilimini ve kamu yönetimini farklı noktalarda konumlandığı için, konumlandırıcı (locus) paradigma olarak sayılabilir. Çünkü bu paradigmaya göre siyaset bilimi, devlet iradesinin ortaya konulması ve politikaların oluşturulması ile alakalı konularla ilgilenirken, kamu yönetimi ortaya konulan devlet idaresinin ve oluşturulan politikaların uygulanmasıyla ilgilenmektedir (Henry, 1995, s. 22).

1927-1950 yıllarında etkili olan yeni paradigma ile birlikte kamu yönetiminin konumu değişmiş ve odak noktası daha çok ön plana çıkmıştır. Kamu yönetimi prensiplerine odaklanan bu paradigmaya göre kamu yönetimi prensipleri her türlü kültürde, çevrede, amaçta ve kurumsal çerçevede işleyebileceği için her yerde uygulanabilirler (Henry, 1995, s.24). Bu prensiplerden en çok bilenenleri Luther Gulick ve Lyndall Urwick'in organizasyonların nasıl işlediklerini anlamak için 1937 yılında ortaya attıkları: Planlama, Organizasyon, Kadrolama, Yönelme, Koordinasyon, Raporlama ve Bütçeleme (POSDCORB) prensipleridir (Henry, 1995, s.26). Bu paradigma ile kamu yönetimi her ne kadar işletmecilik mantığı esas olsa da kamu yönetimini siyaset biliminden etkili bir şekilde ayırttığını söyleyebiliriz.

Üçüncü paradigma, kamu yönetimini siyaset biliminin içinde gören ve 1950-1970 yılları arasında etkili olan paradigmadır. Bu paradigma kamu yönetimini yeniden yönetim bürokrasisi üzerinde konumlandırırsa da kamu yönetimini siyaset biliminin bir parçası olarak görmüştür (Henry, 1995, s.30-

34). Bu anlayışa göre ana disiplin olarak kabul edilen siyaset bilimi, kamu yönetimini içine alan üst bilim alanı olarak görülmektedir.

Kamu yönetiminin ayrı bir disiplin olarak önemini kaybettiği yıllarda, 1956-1970 yılları arasında etkili olan dördüncü bir paradigma ortaya çıkmıştır. Bu paradigma ise kamu yönetiminin odak noktasını işletme tekniklerine çevirerek kamu yönetiminin işletme biliminin bir parçası olduğunu savunmuştur (Henry, 1995, s.34-37). Böylece kamu yönetiminin siyaset biliminden ayrı olan konumu korunmuş fakat odak noktası olarak işletme tekniklerinin kamu yönetimi araştırmalarında uygulanması gerektiği düşüncesi belirginleşmiştir. Aynı dönemde, kökleri 1930'lu yıllarda olan fakat 1950'lerde gelişen "*insan ilişkileri yaklaşımı*" altında bir model ortaya çıkmıştır. Bu yaklaşımın temel unsuru insan olduğu için örgüt yapısı içinde insan davranışlarının nedenlerini beşeri ve sosyal faktörlerle açıklanması gerektiğini öne sürerek yönetim düşüncesine önemli katkılar sağlamıştır (Önder, 1998, s.40).

1970'lerden günümüze kadar uzanan beşinci paradigma ise kamu yönetiminin başlı başına kamu yönetimi olarak kalması gerektiğini savunmaktadır. Dolayısıyla, ayrı bir disiplin olarak kabul edilen kamu yönetiminin konumu aynı kalırken odak noktası daha çok devlet, yerel yönetim, yönetici kadro, kurumsal teori ve kamu sektöründeki insan kaynakları yönetimine çevrilmiştir. Bunun sonucunda odak olarak alınan bu alanlardaki nicel çalışmaların, üniversitelerde ayrı bir fakülte altında kurulan kamu yönetimi programlarının ve bu programlarda öğrenim gören öğrencilerin sayılarında ciddi artışlar olmuştur (Henry, 1995, s.44-46). Böylece kamu yönetimi disiplini 1970'lerden günümüze kadar hak ettiği değeri görmektedir.

Görüldüğü üzere, kamu yönetiminin nerede konumlandırılacağı ya da hangi araştırma alanlarına odaklanacağıyla alakalı farklı paradigmlar mevcuttur. Her ne kadar bazı paradigmlar kamu yönetimini siyaset bilimi ya da işletme bilimi alanının bir parçası gibi görse de bunlardan hiçbiri yönetmeye dair şeyleri konu edinen kamu yönetimi araştırma alanını inkâr etmemektedirler. Yöneten ve yönetilenlerin olduğu her yönetim biçiminde, bu iki tarafın arasındaki ilişkileri ve yönetimin nasıl olması gerektiğiyle alakalı konuları inceleyen bir araştırma alanı olan kamu yönetimi varlığını sürdürecektir. Buradaki önemli olan nokta yönetenlerin, yönetilenlerin istek ve



arzularına hangi yönetim şekliyle daha etkili ve verimli bir şekilde cevap verebileceği konusudur.

### 3. ETKİNLİK ODAKLI KAMU YÖNETİMİ YAKLAŞIMLARI

Kamu Yönetimi, akademik bir disiplin olarak ortaya çıktığı andan itibaren ekonomik, sosyal ve siyasi koşullar nedeniyle değişime uğramaktadır. Bu nedenle kamu yönetiminin mevcut kuramsal içerik ve uygulamalarının da değişmesi kaçınılmaz hale gelmektedir. Kamu yönetimini açık bir sistem olarak varsaydığımızda, çevresiyle sürekli iletişim halinde olan kamu yönetiminin çevresindeki değişimlere kayıtsız kalamayacağı kabul edilebilir. Dolayısıyla; ekonomik, siyasi ve sosyal değişimler, devletin sınırlarının genişlemesi ve fonksiyonlarının artması gibi nedenlerle ortaya çıkan yeni koşullara mevcut kamu yönetiminin ayak uydurabilmesi için “*Nasıl daha etkili bir kamu yönetimi uygulanabilir?*” sorusu gündeme gelmektedir. Bu noktada farklı yaklaşımlar dönemsel olarak kamu yönetimine hâkim olmuşlardır.

Kamu yönetimi, genel olarak yönetimin kendisini ve yönettiği toplumla arasındaki ilişkileri incelediği için; yöneticilerin, toplumun arzu ve isteklerine nasıl daha etkili ve verimli bir şekilde cevap verebileceği konusu kamu yönetiminin en temel araştırma alanlarından biridir. Bu nedenle kamu yönetimi alanında ortaya çıkan farklı yaklaşımlar, kamu sektörünün vatandaşların ihtiyaçlarını daha etkili ve verimli bir şekilde karşılayabilmesi için öneriler getirmektedirler. Bu yaklaşımların en çok bilinenleri *Geleneksel Kamu Yönetimi*, *Yeni Kamu İşletmeciliği*, *Yeni Kamu Hizmeti* ve *Yönetişim* yaklaşımlarıdır. Kamu yönetiminde değişim ön gören yaklaşımların çoğu, bir anlamda kamu yönetimine uzun bir süredir hâkim olan *Geleneksel Kamu Yönetimi* yaklaşımını değiştirmeye yöneliktir denilebilir. Bunun en önemli sebebi, katı hiyerarşik bir bürokrasiye dayalı bu yaklaşımın artık dünyadaki değişimlere ve gelişmelere cevap verememesidir. *Geleneksel Kamu Yönetimi* yaklaşımında değişim ön gören yeni yaklaşımlar sadece reform hareketleri değildir; daha ziyade, bu yaklaşımlar *Geleneksel Kamu Yönetiminin* tamamen dönüştürülmesini hedeflemektedirler. Fakat bu yaklaşımların *Geleneksel Kamu Yönetimine* alternatif olup olamayacaklarının tartışılması önem arz etmektedir. Bu nedenle, geleneksel kamu yönetiminin değişmesi halinde yeni yaklaşımların kamu yönetimi açısından daha iyi sonuçlar verip veremeyeceğiyle alakalı düşünceler sonraki bölümlerde tartışılmaktadır.

### 3.1. Geleneksel Kamu Yönetimi Yaklaşımı

Kamu yönetimi sistemindeki değişiklikleri ve reformları anlayabilmek için, *Geleneksel Kamu Yönetimi* yaklaşımını anlamamız gerekiyor. Çünkü kamu yönetiminde yapılan herhangi bir reform çabası mevcut yaklaşım olan *Geleneksel Kamu Yönetimine* karşı yapılmış kabul edilmektedir. Bu yaklaşımın, kamu sektörünün çalışma prensiplerinin düzenlenmesi için en iyi yöntem olduğu düşüncesi uzun bir süre devam etmiştir, çünkü kamu yönetimi uzun bir süre iyi bir şekilde işlemiştir. Tarihsel olarak baktığımızda, bu yaklaşımın teorik altyapısı; Amerika'da Wilson ve Taylor, İngiltere'de Northcote-Trevelyan Raporu ve Almanya'daki Weber'in entelektüel katkılarıyla oluşmuştur (Katsamunskaya, 2012, s.75). Geleneksel yaklaşım, genel olarak dört temel üzerine inşa edilmiştir (Eryılmaz, 2010, s.16): örgütlenmesi Weber'in katı hiyerarşiye dayalı bürokrasi modeline göre yapılmaktadır. Bu modelde merkezîyetçilik, hiyerarşi, ömür boyu istihdamı esas alan detaylı kurallar ve görevler bulunmaktadır. Modelin ikinci özelliği, devletin kendi merkezi örgütlerinin kamu hizmetinin sağlanmasından doğrudan sorumlu olmasıdır. Bu modelde kamu hizmetlerinin özel sektör kuruluşlarına gördürülmesi söz konusu değildir. Üçüncü özellik, siyasi alan ile idari alanın birbirinden ayrılmasıdır. Siyasiler aldıkları kararlarla kamu politikalarını belirlerken, idare bu politikaların yürütülmesini sağlar. İdare bunu yaparken hiyerarşik ve merkezi yapı kapsamında belirlenen finansal ve yasal kurallara dikkat eder. Kamu hizmetleri sunulurken nitelikten ziyade nicelik daha çok önem arz etmektedir. Son olarak, geleneksel yaklaşım, özel sektördeki yönetim anlayışından farklıdır. Dolayısıyla, bu anlayışta kamu çalışanlarının profesyonel bir bürokrasi kapsamında ömür boyu istihdamı sağlanmaktadır. Buna karşın özel sektörde de profesyonellik önemlidir ancak iş garantisi çalışanların performans değerlerine bağlıdır.

Geleneksel yaklaşımının en önemli özelliği profesyonel bürokratların modern devlet sistemi kapsamında kamu yönetiminin görevlerini yürütmeleridir. Fakat bu görevleri yaparken bu bürokratlar, siyasi mekanizmalardan ve özellikle özel alandan ayrı konumlandırılmaktadırlar. Diğer bir ifadeyle, önceki dönemlerde devlet çalışanları; devlet organizasyonuna karşı tarafsızlık ve yasallık kapsamında sadakat göstermekten ziyade, belli bir bireye (kral gibi), lidere, bakana veyahut partiye sadakat göstermek zorundaydı (Katsamunskaya, 2012, s.76). Ancak 19.yüzyılda ulus

devlet sisteminin kurulmasıyla birlikte; kamu çalışanlarıyla devlet arasındaki ilişkilerde, siyasi tarafsızlık ilkesine dayanan ve tüm vatandaşlara karşı eşit mesafede duran bir kamu yönetimi anlayışı hâkim olmuştur. Bu ulus devletler, genel olarak Weber'in katı hiyerarşiye dayanan bürokrasi teorisini temel almışlardır. Weber'in bürokrasi terimi yeni bir keşif değildir, ancak ortaya attığı "*ideal bürokrasi*" kavramı ile kamu yönetimine egemen olacak rasyonel ve yasal bir bürokrasi modeli oluşmasına sebep olmuştur.

Bu yaklaşıma katkıda bulunan önemli düşünürlerden bir diğeri Woodrow Wilson'dur. Çünkü Wilson'un siyasi alan ile idari alanların birbirinden ayrılması gerektiği düşüncesi bu modelin temel esaslarından. Wilson'a göre siyaset ile idare arasındaki ayrışma, keyfiliği ve yolsuzluğu ortadan kaldıracak ve aynı zamanda liyakati ve yeteneği temel alan bir kamu yönetimi sistemi oluşturacaktır (Katsamunskaya, 2012, s.76). Teoride bu ayrışma basit görülsede, günümüzde siyaset ile idarenin ne kadar ayrıştığı ile alakalı tartışmalar devam etmektedir.

Fry (1989) gibi düşünürler, geleneksel yaklaşımdaki tutuculuğun, düşüncelerin ve inançların 1940'larda değişime uğradığını savunmaktadır. Ancak bu yaklaşımdaki köklü değişimler, 1960'ların sonundan itibaren ortaya çıkan ve 1980'lerde zirveye ulaşan *Yeni Kamu İşletmeciliği* yaklaşımının geleneksel yaklaşıma meydan okumasıyla birlikte gerçekleşmiştir. Genel olarak "*işletmecilik*" (managerialism) ve "*kamu tercihi*" (public choice) teorilerinden etkilenen bu yaklaşım; yerelleşme, özel sektör, katılımcılık, piyasa-odaklı kamu yönetimi ve temsili bürokrasi gibi prensipleri temel almaktadır. Buna karşın, *Yeni Kamu İşletmeciliği* yaklaşımı katı hiyerarşiye dayalı bürokrasi anlayışını ve tepeden inme karar alma mekanizmalarını zayıflatarak daha esnek ve piyasa temelli kamu işletmeciliğinin yerleşmesini hedeflemektedir.

Özet olarak, geleneksel anlayışa dayalı kamu yönetiminin dayandığı yedi temel hakikat şöyle sıralanmaktadır (Hughes, 2013, s.30):

- *Kamu çalışanları kişisel olarak özgürdürler ve bu çalışanlar sözleşme temelinde atanırlar.*
- *Kamu çalışanları atanırlar, seçilmezler. Çünkü bu katı hiyerarşiyi zayıflatır.*
- *Kamu çalışanları profesyonel niteliklerine göre atanmaktadırlar.*

- *Kamu çalışanları sabit aylık maaşlara ve emeklilik haklarına sahiptirler.*
- *Kamu çalışanlarının idari konumları, kendilerinin yegâne ve en temel meslekleridir.*
- *Liyakati esas alan terfi sistemine dayalı bir kariyer sistemi mevcuttur.*
- *Kamu çalışanları, görevlerin ve sorumlulukların kesin olarak tanımlandığı merkeziyetçi ve disiplin anlayışına dayalı bir sisteme tabidirler.*

Geleneksel yaklaşımın zayıflamasına neden olan bir takım faktörler vardır. Bu faktörler neo-liberal paradigmanın ekonomi, siyaset ve sosyal alanlarda etkili olmasına neden olmaları açısından da önem arz etmektedirler (Ayhan ve diğerleri, 2016, s.64; Heywood, 2013). Bu olgulardan ilki 1970’li yıllarda meydana gelen petrol krizleri ve artan kamu harcamaları nedeniyle devletlerin bütçe açıklarının artmasıdır. Çünkü bunun sonucunda, kamu personel istihdamı ve kamu harcamalarına önem veren Keynezci refah devleti sorgulanmış ve alternatif arayışlar ortaya çıkmıştır. İkinci sebep, modern toplumlardaki vatandaşların kamu politikalarından beklentileri yükselmiş ve mevcut kamu yönetimi bu beklentileri karşılamakta sorun yaşamıştır. Bu sebeple vatandaşın talep ve beklentilerine daha etkili bir şekilde cevap verecek hızlı ve kaliteli bir yönetim yapısı ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Diğer bir sebep; 1980’lerle birlikte yükselişe geçen “Yeni Sağ” hükümetleri, ulusal ekonomilerini küresel ekonomiyle bütünleştirmek için özellikle iktisadi alanda neo-liberal reformlar uygulamışlardır. Bu sayede devletin ekonomideki rolü azalmış, piyasa devletine doğru bir dönüşüm başlamış, özel sektörün ve girişimciliğin önü açılmıştır. Kamu politikaları da bu çerçevede dönüşmeye başlamıştır. Geleneksel yaklaşımı değiştirmeye zorlayan bir diğer sebep de; OECD, Uluslararası Para Fonu (IMF) ve Dünya Bankası gibi kuruluşların işletmecilik mantığı içeren neo-liberal politikaları ekonomik sorunlarla boğuşan gelişmekte olan ülkelerin üzerinde baskı aracı olarak kullanmalarıdır. Ayrıca, küreselleşme ve teknolojinin gelişmesi sonucunda dünyanın farklı noktalarındaki kamu politikaları benzeşmeye başlamıştır. Dolayısıyla batı toplumlarında *Yeni Kamu İşletmeciliği* yaklaşımı kapsamında uygulanan kamu politikaları zamanla tüm dünyaya yayılmaya başlamıştır. Örneğin, 1980’li yıllardan itibaren gündeme gelen demokrasi, sivil toplum, özel sektör uygulamalarının kamuya aktarılması, yönetim ve yerelleşme kavramlarının kamu politikalarında daha ciddi bir şekilde uygulanmaya başlamıştır. Tüm bunların sonucunda, *Yeni Kamu*

*Gazi İktisat ve İşletme Dergisi (Gazi Journal of Economics and Business) 2017; 3(2): 19-48*

*İşletmeciliği* yaklaşımının kamu politikalarında uygulanabilmesi için gereken ortamın bulunması nedeniyle özel sektör uygulamaları ve teknikleri kamu yönetiminde etkili olmaya devam etmektedir.

### 3.2. Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımı

1960'ların sonlarından itibaren geleneksel yönetim anlayışı kapsamlı bir şekilde yeniden değerlendirilmiş ve "*Yeni Kamu İşletmeciliği*" anlayışı ortaya atılmıştır. Bu yaklaşım literatürde; "*işletmecilik*", "*piyasa-temelli kamu yönetimi*", "*post-bürokratik paradigma*" ve "*girişimci devlet*" gibi tanımlamaları bulunmaktadır. Fakat tüm bu kavramlar şu temel noktalarda buluşmaktadırlar: girdilerden çok çıktılarının önemli olması, müşteri odaklılık, performans yönetimi, kamu yönetiminde piyasa mekanizmalarının hâkim olması, yerellik, rekabet, sorumluluk ve hesap verebilirlik. Örneğin, İngiltere'de Thatcher hükümeti zamanında, *Yeni Kamu İşletmeciliği* anlayışı kapsamında ekonomi, verimlilik ve etkililik reformları yapılmıştır. 1980'li yıllardan itibaren uygulanan bu reformlar genel olarak kamu teşebbüslerinin kapsamlı bir şekilde özelleştirilmesi, kamu sektörünün rolünün azaltılması olarak uygulanırken, kamu hizmeti idareden işletme bürokrasisine dönüştürülmüştür (Katsamunskaya, 2012, s.78). Böylece katı hiyerarşiye dayalı bürokrasi anlayışının yerine, özel sektörün işletmecisi mantığını esas alan ve piyasa temelli bir kamu yönetimi anlayışı meydana çıkmıştır. Diğer bir ifadeyle, siyasal ve bürokrat yönetici gurubunun yerine işletmecisi mantığına sahip profesyonel yöneticiler gelmiştir. Bunlara ek olarak, *Yeni Kamu İşletmeciliği* yaklaşımına göre maliyet bilinci yüksek olduğu için özel sektörün kaynak planlamasında geleneksel kamu yönetimine göre daha başarılıdır.

Bu yaklaşımının teorik altyapısı büyük ölçüde 1960'larda ortaya çıkan "*işletmecilik*" (managerialism) hareketi ile "*kamu tercihi*" (public choice) teorisinden oluşmaktadır (Ömürgönülşen, 2003, s.8). İşletmecilik hareketi, özel sektör uygulamaları ve tekniklerinin kamu yönetimine kapsamlı bir şekilde uygulanmasını savunmaktadırlar. Çünkü kamu yönetiminin bu şekilde daha verimli ve etkili olacağını düşünmektedirler. Diğer taraftan kamu tercihi teorisyenleri, kamu yönetimini piyasa ve müşteri odaklılık kapsamında değerlendirdikleri için insan davranışlarının hepsinin kendi çıkar ve hedeflerini gerçekleştirmeye yönelik olduğunu belirtmektedirler (Genç, 2010). Dolayısıyla kamu tercihi teorisyenleri, hükümetin vatandaşlarına özel sektör kuruluşlarının

müşteriye baktığı gibi bakmasını istemektedirler. 1990'lı yılların başında, Osborne ve Gaebler'in (1992) yayınladığı "*Devletin Yeniden Keşfi*" (Reinventing Government) kitabı ile kamu yönetimindeki yeni işletmeci anlayış daha detaylı tartışılarak gündeme getirilmiştir. Kitapta "kürek çeken değil dümen tutan devlet" düşüncesi ortaya atılarak devletin küçülmesi ve özel sektör faaliyet alanının genişletilmesi gerektiği savunulmuştur. Bunun sonucunda özellikle Amerika'da özel sektör uygulamalarının ve yönetim modelinin mevcut kamu yönetimine aktarılması süreci başlatılmıştır. 1990'lı yıllara gelindiğinde, "*Devletin Yeniden Keşfi*" (Reinventing Government) isimli reform hareketi Amerikan siyasetini etkisi altına almış ve siyasetçilerin de bu tartışmalara ilgi göstermesiyle birlikte başkan yardımcısı Al Gore'un adıyla da anılan ve geniş bir kapsamı olan "*Gore Raporu*" yayınlanmıştır. Al Gore'a göre devletin, daha etkili ve verimli bir hale gelebilmesi için Amerika'nın en başarılı şirketleri gibi hareket etmesi gerekmektedir (Önder, 2012, s.1-3). Al Gore'un raporunda bulunan temel hususlar şöyledir (Gore, 1993, s.11-87):

- *Bürokrasinin azaltılmasıyla birlikte; insanların kuralları uygulamakla sorumlu oldukları sistemler, insanların başarılı sonuçlar almakla sorumlu oldukları sistemlere dönüşmektedir.*
- *Devletin daha az çabayla daha çok iş yapabileceği bir yapıya geçilmektedir.*
- *Müşteri odaklı bir anlayış ortaya çıkmaktadır.*
- *Daha iyi sonuçlar almak için çalışanlara daha çok yetki verilmelidir.*

Bu raporla birlikte; OECD ve Dünya Bankası gibi kuruluşlarda *Yeni Kamu İşletmeciliği* yaklaşımının temel esaslarıyla örtüşen bu düşünceleri desteklemişlerdir. Özellikle OECD'nin yayınlarında bu değişimin çokça dile getirildiği görülmektedir. Bu kaynaklar; OECD'ye üye ülkelerde, süreçler ve kurallar tarafından idare edilen eski yönetim paradigmasında kapsamlı bir kültürel değişim olduğunu ve bu nedenle mevcut kamu hizmeti değerlerini koruyan fakat modern yönetim pratikleri ile ekonomi mantığını bütünleştiren yeni bir yaklaşımın ortaya çıktığı belirtilmektedir (Keating, 2001, s.145-146). Bunlara ek olarak, 1980'li yıllarda İngiltere, Amerika, Avustralya ve Yeni Zelanda gibi ülkelerde piyasalaşma ve özelleştirme kapsamında özel sektör uygulama ve teknikleri kamu sektörünün yeniden yapılandırılması sürecinde uygulanmıştır (Katsamunskaya, 2012, s.78). Bu ülkeleri incelediğimizde, hepsinin

bireyciliğe ve özel sektöre tarihsel olarak önem verdikleri görülecektir. Her ne kadar bu uygulamalar daha sonrasında dünyanın farklı bölgelerine yayılsa da, piyasalaşma ve özelleştirme modellerinin tüm unsurlarıyla bütün Avrupa ülkelerinde uygulandığını söyleyemeyiz. *Yeni Kamu İşletmeciliği* odaklı bir dönüşüm sonucunda, Avrupa ülkeleri bazı gerekli reformları kendi ülkelerinde uygulamışlardır fakat bunu yaparken seçici olmuşlardır. Bu yüzden de karşılaştırmalı analiz yapan Pollitt, Thiel ve Homburg (2007) gibi araştırmacılara göre *Yeni Kamu İşletmeciliği* yaklaşımının tam olarak uygulanamamasından dolayı bazı ülkelerde neo-Weberci bir devlet yapısı ortaya çıkmıştır. Çünkü Belçika, Finlandiya, Fransa, Almanya ve Hollanda gibi ülkeler *Yeni Kamu İşletmeciliği* odaklı reformlar yapsalar da devlet olgusuna değer vermeye devam etmişlerdir ve bu yüzden de kamu yönetimini verimlilik, rekabet ve müşteri memnuniyeti seviyesine indirgemekten çekinmişlerdir (Pollitt ve diğerleri, 2007, s.6). Bu ülkelerdeki Weberci kamu yönetimi yaklaşımının korunduğunu ancak özellikle ekonomik alanlarda *Yeni Kamu İşletmeciliği* yaklaşımının uygulandığını söyleyebiliriz.

*Yeni Kamu İşletmeciliği* yaklaşımının başarısı, farklı ülkelerdeki siyasi ve kültürel değerler nedeniyle değişkenlik göstermektedir. Bu açıdan baktığımızda, *Yeni Kamu İşletmeciliği* yaklaşımının kamu yönetiminde uygulanması konusunda yapılacak genellemelerden kaçınmak gerekmektedir. Bunun yerine ülke özelinde veyahut karşılaştırmalı analiz yöntemiyle farklı ülkelerdeki uygulamaların değerlendirilmesi daha etkili olacaktır. Buna rağmen *Yeni Kamu İşletmeciliği* yaklaşımının, çoğu ülkedeki mevcut geleneksel yaklaşımın teorik ve pratik alanda değişmesini sağlayarak büyük bir başarı elde ettiği söylenebilir. Günümüzde, hükümetlerin reform programlarında *Yeni Kamu İşletmeciliği* yaklaşımının halen devam ettiği görülmektedir. Ancak, kamu yararını bir ürün olarak gören, vatandaşa değil de müşteriye odaklanan, sadece verimliliği merkeze alarak insani değerleri göz ardı eden ve kamu hizmetini girişimciliğe indirgeyen bir yaklaşım sergilediği gerekçesiyle ciddi eleştiriler almaktadır. Bunların sonucunda, *Yeni Kamu İşletmeciliği* yaklaşımına alternatif olarak ortaya çıkan *Yeni Kamu Hizmeti* yaklaşımı teorik alanda tartışılmaya başlanmıştır. Denhardt ve Denhardt (2000) tarafından 1990'lı yılların sonundan itibaren dile getirilen *Yeni Kamu Hizmeti* yaklaşımı, kendisini genel olarak *Yeni Kamu İşletmeciliği* yaklaşımının eleştirisi üzerinden konumlandırmaktadır. Bu yeni model; *Yeni Kamu İşletmeciliğinin* geleneksel yaklaşımda meydana getirdiği

bazı dönüşümleri faydalı görse de, *Yeni Kamu İşletmeciliği* yaklaşımının bazı noktalarda aşırıya kaçması veyahut eksik olması sebebiyle kusurlu olduğunu iddia etmektedir. *Yeni Kamu Hizmeti* yaklaşımını daha iyi anlayabilmek için, bu yaklaşımı karşılaştırmalı bir analiz yöntemi ile *Geleneksel Kamu Yönetimi* ve *Yeni Kamu İşletmeciliği* yaklaşımlarını irdelememiz gerekir.

### 3.3. Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı

*Geleneksel Kamu Yönetimi* ve *Yeni Kamu İşletmeciliği* yaklaşımlarında olduğu gibi, *Yeni Kamu Hizmeti* yaklaşımının da kendine has teorik unsurları bulunmaktadır. Bu unsurlar, *Yeni Kamu Hizmeti* yaklaşımının normatif bir hal almasını ve diğer yaklaşımlardan ayrışmasını sağlamaktadırlar. Bu yaklaşımın en önemli unsurları: demokratik vatandaşlık, sivil toplum, post modern kamu yönetimi, kurumsal hümanizm ve yeni kamu yönetimidir (Denhardt ve Denhardt, 2007, s.27-45).

Öncelikle, vatandaşların daha aktif ve katılımcı olmaları için “*demokrasi*” ve “*vatandaşlık*” kavramlarının bir arada değerlendirilmesi gerekmektedir. Vatandaşlık kavramı, bir topluluğun üyesi olan bireyin hakları ve sorumlulukları içeren yasal bir statüdür. Buna karşın demokratik vatandaşlık kavramı ise bireyin yasal hak ve sorumluluklarının hükümet tarafından garanti altına alınmasını ifade etmektedir (Denhardt and Denhardt, 2007). Demokratik bir ülkede, vatandaşlar kamu politikalarının belirlenmesinde daha aktif bir rol oynamaktadırlar. Çünkü bu ülkelerde, hükümetler vatandaşın ne yapmasını söylemekten ziyade, onların arzu ve isteklerinin kamu hizmetlerine yansımaya gayret etmektedirler. Ancak sade vatandaşların yönetimle alakalı konularda bilgi sahibi olması ve karar alma süreçlerine doğrudan etki etmesi konusunun nasıl sağlanacağı net değildir. Bazı araştırmacılara göre vatandaşların aktif bireyler olarak yetişmesi için devlet yönetiminin tüm okul seviyelerinde yurttaş bilincinin öğretilmesi noktasında teşvik edici olması gerektiğini savunmaktadırlar (Glaser ve diğerleri, 2002, s.106; Ryan, 2006, s.387). Çünkü özgür tartışma odaklı pedagojik bir eğitim ile siyasi, kültürel ve ekonomik konulara aktif katılan, eleştirel bakış açısına sahip, karar alma süreçlerine etki etmeyi hedefleyen bireylerin yetişmesi mümkün olacaktır. Bu noktada, yöneticilerin aktif vatandaşlığı teşvik eden iletişim ve eğitim araçlarının çoğaltılması anlayışını içselleştirmesi önem arz etmektedir.



*Yeni Kamu Hizmetinin* ikinci unsuru “*sivil toplum*”dur. Denhardt ve Denhardt’a (2007) göre, hükümetin önemli rollerinden birisi de sivil toplumu desteklemektir. Çünkü vatandaşın arzu ve isteklerine önem veren bir hükümet için sivil toplum kuruluşları önemli araçlardır. Sivil toplum sayesinde hem vatandaşların kendi aralarındaki ilişkiler hem de vatandaş ile hükümet arasındaki bağlantılar güçlenirken, vatandaşlar sivil toplum kuruluşları üzerinden kamu politikalarının belirlenmesinde daha fazla rol oynamaktadırlar. Fakat günümüzdeki kamu sektörünün eğilimi, yönetme ve politika üretme süreçlerinde piyasaların yöntem ve değerlerini uygulamak olduğu için çoğu düşünür demokrasi ve vatandaşlık konularında endişelenmektedirler. Çünkü kâr amacı gütmeyen örgütlerin de aynı şekilde piyasaların değer ve uygulamalarını (sözleşme rekabeti, sosyal girişimcilik ve ticari gelir üretme vb.) esas alması nedeniyle bu örgütlerin güçlü sivil toplum oluşturma kabiliyetleri azalmıştır (Eikenberry ve Kluver, 2004, s.133). Bu yüzden bu örgütlerin piyasalaşmasının sivil toplum üzerinde oluşturduğu olumsuz etki başta Denhardt ve Denhardt (2000) olmak üzere birçok araştırmacı tarafından tartışılmaya devam etmektedir. Bu nedenle mevcut kamu yönetimi anlayışına alternatif olacak yeni arayışlar ortaya çıkmıştır.

*Yeni Kamu Hizmetinin* üçüncü teorik unsuru “*post-modernizm*” dir. Bu unsur, sosyal bilimlerin aynı doğa bilimlerinde olduğu gibi pozitivist bir yaklaşımla anlaşılabilirliği düşüncesine karşı çıkmaktadır. Denhardt ve Denhardt’a (2007) göre bu yaklaşım, toplumun ve kurumsal hayatın olgularıyla değerlerini bir birinden ayırtırmakta ve daha çok olgular üzerine odaklanmaktadır. Fakat böyle bir ayırım sonucunda, insana ve organizasyonlara ait değerler göz ardı edilecektir. Sosyal bilimlerde değerlerle olguları birbirinden ayıramayız ve insan davranışlarının anlaşılmasında değerler daha çok önem arz etmektedir. Pozitivistlerin yaptığı gibi sadece olgulara dayanarak insan davranışları için genellemeler yapamayız. Çünkü farklı zamanlarda ve farklı kültürlerde insan davranışları da değişkenlik göstermektedir. Kamu yönetimi alanında da olguları ve değerleri birlikte değerlendirebilmemiz için, post-modern teorisyenler kurum içindeki tüm çalışanların, müzakere ve diyalog yoluyla politika/strateji belirleme süreçlerinde rol almaları gerektiğini düşünmektedirler. Buradan hareket eden *Yeni Kamu Hizmeti* yaklaşımına göre, kamu politikaları belirlenirken; vatandaşların, kamu çalışanlarının ve idarecilerin ortak platformlarda bazen doğrudan bazen dolaylı yollardan bir

araya gelerek müzakere yapmalı ve diyalog kurmalılardır. Bu şekilde alınacak kararlar, mümkün olduğunca çok sayıda vatandaşın uzlaşma sağladığı kararlar olacağı için uzun vadeli ve sürdürülebilir kamu politikaları ortaya çıkacaktır.

Yeni Kamu Hizmetinin dördüncü teorik unsuru ise kurumsal hümanizmi temel alan yeni kamu yönetimi anlayışıdır. Geleneksel yaklaşım, katı hiyerarşiye dayalı bürokratik yapısı nedeniyle insan davranışlarını kısıtlamaktadır. Çünkü bu yapıda, kamu çalışanlarının tek işleri kesin kurallar ve sınırlarla belirlenen görevleri yerine getirmek olduğu için kendilerini ve dolayısıyla kurumlarını geliştirecek aktivitelerde bulunamamaktadırlar. Ancak özel sektörde, çalışanların yeni yetenekler kazanmaları ve bu yetenekleri kalıcı hale getirmeleri için kariyer ve uzmanlık alanları bulunmaktadır. Çünkü özel sektör kuruluşlarına göre çalışanlarının kendilerini geliştirmeleri, kurumsal performansın artmasına neden olacaktır (Ayhan ve Tan, 2016, s.58). Bu nedenle ödül ve ceza mekanizmaları kurarak insan davranışlarını kontrol etmek istemektedirler. Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının da esas aldığı bu mekanizmanın bazı yönleri, Yeni Kamu Hizmeti tarafından eleştirilmektedir. Çünkü insanlar rastgele hareket etmektedirler. Buna ek olarak hayatlarında meydana gelen karmaşıklık ve tahmin edilmesi zor olan engellerle karşılaştıkları için, insanlar duygularına ve hislerine göre hareket etmektedirler (Denhardt ve Denhardt, 2007). Bu nedenle Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımına göre, çalışanların karşılaştıkları problemleri çözebilmeleri ve kendilerini güvende hissedebilmeleri için gereken atmosfer kurum tarafından oluşturulmalıdır. Böylece, uzmanlık ve kariyer alanlarına ek olarak; çalışanlar, kendilerini çalıştıkları kuruma daha fazla ait hissedecek ve kurumun hedefleri doğrultusunda çalışmak için daha iyi motive olacaklardır.

Teorik olarak yukarıda sayılan unsurlardan beslenen *Yeni Kamu Hizmeti*, geleneksel ve işletmecilik yaklaşımlarımdan farklılaşmaktadır. Bu doğrultuda *Yeni Kamu Hizmetinin* yedi tane temel düşüncesinin incelenmesi gerekmektedir.

- **Müşteriye değil vatandaşa hizmet anlayışının esas olması:** Denhardt ve Denhardt'a (2007) göre kamu yararı, insanların kişisel çıkarlarının bir araya gelmesinin sonucu değildir; daha ziyade, paylaşılan değerlerin diyalog yoluyla birleştirilmesinin sonucudur. Bu nedenle kamu çalışanları sadece müşterilerin isteklerine cevap vermeye değil vatandaşlarla güven ve işbirliği kapsamında ilişkiler kurmaya özen

göstermelidir. Bu düşünce Yeni Kamu Hizmetinin en temel düşüncelerindedir. Çünkü bu yaklaşım, Yeni Kamu İşletmeciliğinin vatandaşa müşteri gibi gören anlayışının eleştirilmesi üzerine kurulmuştur. Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımına göre, gerçek hayatta devlet “bir müşteriden fazlasına, hizmet bekleyenlere, aktif olarak istemeyenlere, gelecek nesillere, talep edenin akraba ve arkadaşlarına ve diğerlerine hizmet eder” (Genç, 2010, s.155). Dolayısıyla devlet bireylerin istek ve arzularını karşılamaktan ziyade toplumun genelinin ve gelecekteki nesillerin ihtiyaçları doğrultusunda kamu politikaları uygulamalıdır.

- **Kamu yararının temel amaç olması:** Kamu idarecileri, kamu yararının işbirliğine ve paylaşımına dayalı bir şekilde sağlanması için çaba göstermelidirler. Kamu yararındaki hedef bireysel tercihlere çabuk çözüm bulmak olmamalıdır. Bunun yerine kamu yararı, paylaşılan çıkarlar ve paylaşılan sorumluluklar üzerinden belirlenmelidir (Denhardt ve Denhardt, 2007). Yeni Kamu İşletmeciliğinde, bireysel tercihlerle kolay çözümler bulma eğilimi varken; Yeni Kamu Hizmeti, ortak bir payda ve sorumluluk ortaya çıkarmak için demokratik süreçlerin önemine işaret etmektedir (Genç, 2010, s.154). Ayrıca, Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımı Geleneksel Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımlarındaki gibi kamu çalışanlarının kontrol edilmesi ya da yönlendirmesine karşı çıkmaktadır. Bunun yerine, genel bir topluluk vizyonunun oluşturulabilmesi için mümkün olduğunca çok sayıdaki vatandaşın katıldığı müzakere ve diyalog süreçlerini ön plana çıkarmaktadır. Böylece, mümkün olduğunca çok sayıda vatandaş kamu politikalarının belirlenmesinde rol oynayacaklardır. “İşbirliğine Dayalı Öğrenme Süreci” (Collaborative Learning Process) projesi kapsamında Los Angeles’ta 1999 yılında kurulan semt konseyleri bu anlamda çok önemlidirler (Bryer, 2009). Çünkü vatandaşların katıldığı bu konseylerde ortaya çıkan kararların şehir yönetimlerine geri bildirim ve tavsiye niteliğinde sunulması sonucunda vatandaşların ihtiyaçlarının karar alma süreçlerinde daha çok ön plana çıkmaktadır. Bryer’in (2009) şehir yönetimlerinin vatandaşların ihtiyaçlarına olan duyarlılığını ölçtüğü çalışmasında, şehir yönetimine bağlı çalışanların katılımcı vatandaşlara karşı gösterdikleri duyarlılığın kalitesinin çok değişken olduğunu göstermiş ve bunun sebepleri üzerine detaylı araştırmalar yapmıştır.
- **Girişimciliğe değil, vatandaşlığa önem vermek:** kamu yararı olgusu, kamu kaynaklarını kendi kaynakları gibi kullanan girişimci

yöneticilerden ziyade, kamu çalışanlarının ve vatandaşların işbirliği halinde topluma fayda sağlamaları ile geliştirilebilir (Denhardt ve Denhardt, 2007). Yeni Kamu İşletmeciliğindeki işletme yöneticiliği fikrinin aksine, Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımda devlet kamu çalışanlarına değil vatandaşlara ait bir kurumdur. Çünkü kamu görevlileri devleti bir işletme gibi yönetirken bir girişimci gibi riskler alacaklardır. Fakat bu risklerin maliyetini kendileri değil vatandaşlar ödeyecektir. Bu yüzden kamu politikaları belirlenirken demokratik süreçlerle sorumlulukların paylaşılması sayesinde vatandaşların devlete bağlılıkları artacaktır. Ayrıca toplum için neyin iyi olduğuna karar verilmesinde sadece yöneticilerin değil vatandaşlarında rol oynaması sağlanacaktır.

- **Stratejik düşünmek ve demokratik hareket etmek:** toplumun ihtiyaçlarını karşılayan kamu politikaları ve programlarının etkili ve sorumlu bir şekilde belirlenebilmesi için kamu çalışanlarıyla vatandaş arasında işbirliği süreçleri oluşturulmalıdır (Denhardt ve Denhardt, 2007). Buna göre, stratejik bir anlayış kapsamında görev ve sorumlulukların belirlenmesi gerekmektedir. Fakat bunun için vatandaş teşvik eden ve daha fazla sorumluluk veren bir liderlik anlayışına ihtiyaç vardır. Kurulacak demokratik süreçleri içeren katılım mekanizmasıyla, vatandaşların kamu politika ve programlarının belirlenmesinde rol oynaması sağlanacaktır. Böylece vatandaşlar; *“devletin açık ve ulaşılabilir, duyarlı, kendi ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuş olduğunun ve kendisine fırsatlar yaratmak için çalışıyor olduğunun”* farkına varacaklardır (Genç, 2010, s.155). Fakat bu noktada kamu çalışanlarının bile belli bir politika alanıyla alakalı tüm bilgilere vakıf olmadığı bir ortamda, vatandaşların kamu politikalarının belirlenmesinde daha fazla rol oynaması gerektiği konusu düşünülmesi gereken bir noktadır.
- **Hesap verebilirliğin basit bir şey olmadığının farkında olmak:** Kamu çalışanları sadece piyasalar konusunda dikkatli olmakla yetinmeyip; anayasal hukuk, toplum değerleri, politik normlar, profesyonel standartlar ve vatandaş istekleri konusunda da dikkatli olmalıdırlar (Denhardt ve Denhardt, 2007). Yeni Kamu İşletmeciliği ve Geleneksel Kamu Yönetimi yaklaşımları bu konuyu basitleştirdikleri için Yeni Kamu Hizmeti tarafından eleştirilmektedirler. Örneğin, katı hiyerarşiye dayalı Weberci bürokrasi anlayışında, idare ile siyaset birbirinden ayrıldığı için idareciler doğrudan siyasilere karşı sorumludurlar. Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımında ise kamu görevlileri yine üstlerine karşı

sorumludurlar ve performansları çerçevesinde ceza ya da ödül almaktadırlar. Fakat kamu görevlilerinin hesap verebilirliği o kadar basit değildir. Bu görevliler anayasaya, toplumsal değerlere ve vatandaşlara karşı sorumludurlar. Bu sebeple kamu politikalarını yürütürken çok dikkatli olmalıdırlar. Paul C. Light (1999) “*Yeni Kamu Hizmeti*” (The New Public Service) isimli kitabında kamu politikaları ve kamu yönetimi alanında yüksek öğrenim gören mezunların eskisi gibi ilk olarak kamuda çalışmayı seçmediklerini istatistiklerle ortaya koymaktadır. Ona göre, kamu sektörü yeni koşullara ayak uydurmak için bu kişileri kendisine çekme noktasında özel sektör ile arasındaki rekabet nedeniyle zorlanmaktadır. Fakat 1980’lerden itibaren devletin küçülmesiyle birlikte kamuya ait ürün ve hizmetler, kâr amacı güden veya gütmeyen kuruluşlar tarafından sunulduğu için Light (1999) bu durumun bir sorun olmadığını ileri sürmektedir. İster kamu sektöründe isterse kamu ürün ve hizmetleri sunan özel sektör kuruluşlarında çalışsın, burada önemli olan her iki sektöründe ihtiyaç duyduğu kalitede ve yetenekte mezunlar vermek için mevcut kamu politikaları ve kamu yönetimi programlarının günümüz koşullarına ayak uydurması gerekmektedir.

- **İdare etmek yerine hizmet etmeye odaklanmak:** Kamu görevlilerinin paylaşım ve değer temelli liderlik anlayışı ile vatandaşlara hizmet etmesi önem arz etmektedir. Kontrol odaklı bir liderlik anlayışıyla vatandaşların talep ve istekleri etkili bir şekilde karşılanamaz (Denhardt ve Denhardt, 2007). Kamu görevlisinin rolü, diğer yaklaşımlardaki gibi toplumu yönlendirmek ve kontrol etmek değildir. Örneğin, geleneksel yaklaşımdaki tepeden inme kontrol ve idare mekanizmasını dönüştürmek isteyen Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımı, “*kürek çeken değil dümen tutan devlet*” düşüncesini esas alarak kamu yönetiminde ciddi reformların yapılmasını sağlamıştır (Osborne and Gaebler, 1992). Ancak bu reformlar sonucunda dümeni kontrol ve konumuna getirilen hükümete; hedefleri ve amaçları belirleme ile hangi yöntemlerle bunların başarılacağına karar verme yetkileri verildiği için günümüzdeki hükümetler önceki dönemlere nazaran daha güçlü bir duruma gelmişlerdir (Denhardt ve Denhardt, 2000). Buna karşın, kamu politikaları artık sadece hükümetin verdiği kararlar olmadıkları için kamu görevlileri vatandaşın farklı ihtiyaçlarını bir araya toplayarak karşılamalıdır (Genç, 2010, s.153-154). Çünkü günümüzde sivil toplum, özel sektör ve farklı çıkar gurupları da kamu politikalarının belirlenmesinde rol oynamaktadırlar. Ayrıca devlet aygıtı, vatandaşlara

ait bir şey olduğu için kamu yöneticilerinin kamu kurumlarını işletme ve kamu politikalarını uygulama konularında hizmet etme ve vatandaşlarına daha fazla yetki verme gibi sorumlulukları bulunmaktadır (Denhardt ve Denhardt, 2000). Bu sebeple kamu görevlileri, sorunlara vatandaşlarla birlikte çözüm arayacakları için kontrolden ziyade müzakere ve diyalog yöntemlerini kullanacaklardır.

- **Sadece üretkenliğe değil, insana da değer vermek:** Kamu kuruluşlarının ve buldukları iletişim ağının uzun vadede başarılı olması için insana değer veren işbirliği ve paylaşımlı liderlik anlayışının uygulanması gerekmektedir (Denhardt ve Denhardt, 2007). Çünkü Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımında “*insanlarla, insanlar sayesinde yönetme*” ilkesi önem arz etmektedir (Genç, 2010, s.156). Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışında verimlilik, etkinlik ve performans odaklı ödül ve ceza sistemlerinin bir kurumda olmaları çok önemlidir. Fakat Yeni Kamu Hizmeti teorisyenleri, özellikle kamu çalışanlarının performanslarının ödül ve ceza ile yükseltilmesine hedefleyen rasyonel uygulamalara karşı çıkmaktadırlar. Çünkü Yeni Kamu İşletmeciliği modelindeki performans ölçüm sistemleriyle insan davranışları kontrol altına alınmaktadır. Yeni Kamu Hizmeti anlayışına göre, bu uygulamalar kısa vadede kurumsal başarı getirirler de uzun vadede insani değerlere önem verilmediği için kurumsal başarı düşecektir. Kurumsal başarı sürdürülse bile çalışanlar değerlerine önem verilmediği için bu çalışanların kuruma olan bağlılıkları ve sorumluluk düşünceleri azalacaktır.

### 3.4. Yeni Kamu Hizmetinden Yönetişime Evrilme

*Yeni Kamu Hizmeti* yaklaşımı teorik alanda tartışılmış fakat uygulama alanında başlı başına bir yaklaşım olarak çok fazla yer edinmemiştir. Bunun yerine, hem teorik olarak kavramsallaşma noktasında hem de uygulama alanında etkin bir yaklaşım olarak gündeme gelen *Yönetişim* yaklaşımına zemin oluşturmuştur. Bu iki yaklaşımın birbirine benzeyen prensipleri ve teorik temelleri bulunmaktadır. Ayrıca, bu iki yaklaşım da *Yeni Kamu İşletmeciliği* anlayışına alternatif olarak ortaya çıkmışlardır.

Literatürde; “*Yeni Kamu Yönetişimi*” (The New Public Governance) (Torfing ve Triantafillou, 2013; Koppenjan ve Koliba, 2013) ve “*Devlet-Piyasa-Sivil Toplum Sinerjisi*” (State-Market-Civil Society Synergism) (Thynne ve Peters, 2015) gibi terimlerle de ifade edilen *Yönetişim* kavramı ilk defa Dünya

Bankası'nın bir raporunda "iyi yönetim" (good governance) olarak kullanılmıştır (Çukurçayır ve Sipahi, 2003, s.44). Bu yaklaşım teorik olarak "ekonomik koordinasyon biçimlerine vurgu yapan 'kurumcu iktisat'; geleneksel egemen devlet ve devletlerarası ilişkiler ayrımını eleştiren ve ulus-devleti 'bypass' ederek yeni rejimlere vurgu yapan 'uluslar arası ilişkiler kuramları'; özel-kamu ayrımının uygulamada geçersizleştiğini ileri sürerek bu ayrımı eleştiren 'siyaset bilimi' ve... yönetim tarzını ileri süren 'yönetim' ve 'örgüt kuramı'ndaki gelişmeler"den etkilenmiştir (Güzelsarı, 2004, s.17). Bunlara ek olarak, Weberci kamu yönetimindeki dikey, katı ve hiyerarşik yapıya karşı ortaya çıkan yatay, esnek ve ağ tipi örgütleri hedefleyen teorilerden de etkilenmiştir.

Kimi düşünürler *Yönetişim* yaklaşımının, neo-liberalizmin ürünü olan Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının farklı bir versiyonu olarak ortaya çıktığını iddia etmektedir. Örneğin, Selime Güzelsarı'ya (2004) göre 1990'lı yılların sonundan itibaren işletmeci mantık tıkanmaya başladığında ortaya çıkan *Yönetişim* yaklaşımı, *Yeni Kamu İşletmeciliği* yaklaşımı ile hem kesişen hem de ondan farklı olarak ifade edilen yeni bir yaklaşımdır. Ona göre, bu yeni yaklaşım; *Yeni Kamu İşletmeciliği*'ne "...karşıt olmaktan çok, kavramın kapsamını genişleten alternatif bir öneri olarak ortaya çıkmış, 'işletmecilik' kavramını işletme-benzeri, piyasa yönelimli yorumlanışını genişletme çabasına verilen bir yanıt olmuştur" (Güzelsarı, 2004, s.15). Bu çalışmada, *Yönetişim* yaklaşımının birçok noktada *Yeni Kamu İşletmeciliği* yaklaşımından etkilendiği kabul edilmekle birlikte, tekrar siyasete ve kamu yönetiminin kendine has özelliklerine dönüş söz konusudur.

İlk olarak, *Yönetişim* yaklaşımı işletmeci modeldeki devlet-özel sektör ortaklığına alternatif olarak, devlet-özel sektör-sivil toplum arasında işbirliği ve etkileşim ön görmektedir. Kamu politikalarının belirlenme sürecinde yeni bir ortak olarak konumlandırılan sivil toplum, literatürde "üçüncü sektör" (third sector) gibi terimlerle de adlandırılmaktadır (Fattore ve Dubois, 2012; Çukurçayır ve Sipahi, 2003; Önder, 2011). Bu terim, vatandaşların da sivil toplum ve benzeri mekanizmalarla kamu politikalarının üretim süreçlerine dâhil edilmesi anlamına gelmektedir. *Yönetişim* yaklaşımında olduğu gibi, sivil toplum *Yeni Kamu Hizmetinin* en önemli unsurlarındandır. Bu yaklaşımı ilk olarak öneren Denhardt ve Denhardt'a (2007) göre, hükümetler sivil toplumu desteklemelidirler, çünkü vatandaşın arzu ve isteklerine önem veren bir hükümet için sivil toplum kuruluşları önemli araçlardır. Sivil toplum sayesinde

hem vatandaşların kendi aralarındaki ilişkiler hem de vatandaş ile hükümet arasındaki bağlantılar güçlenirken, vatandaşlar sivil toplum kuruluşları üzerinden kamu politikalarının belirlenmesinde daha fazla rol oynamaktadırlar.

İkinci olarak, *Yeni Kamu İşletmeciliği* yaklaşımında rekabetçi market koşullarındaki müşteri tercihlerine odaklanılırken; *Yönetişim* yaklaşımı etkileşim, katılımcılık ve işbirliği süreçleriyle ortak üretici olarak görülen vatandaşların aktif bir şekilde kamu politikalarının belirlenmesinde rol alması gerektiğini ileri sürmektedir. Bu doğrultuda, *Yeni Kamu Hizmeti* yaklaşımı da sadece üretkenliğe değil, insana da değer verilmesi gerektiğini belirtmektedir. Çünkü kamu kuruluşlarının ve buldukları iletişim ağının uzun vadede başarılı olması için insana değer veren işbirliği ile paylaşımlı liderlik anlayışının uygulanması gerekmektedir (Denhardt ve Denhardt, 2007). Bunun nedeni, *Yeni Kamu Hizmeti* yaklaşımında “*insanlarla, insanlar sayesinde yönetme*” ilkesi önem arz etmektedir (Genç, 2010, s.156), çünkü bu yaklaşım kamu çalışanlarının performanslarının ödül ve ceza ile yükseltilmesine hedefleyen rasyonel uygulamalara karşı çıkmaktadır. İşletmeci modeldeki performans ölçüm sistemleriyle insan davranışları kontrol edilmesi kısa vadede kurumsal başarı getirirse de uzun vadede insani değerlere önem verilmediği için kurumsal başarı düşecektir. Kurumsal başarı sürdürülse bile çalışanlar değerleri göz ardı edildiği için bu çalışanların kuruma olan bağlılıkları ve sorumluluk düşünceleri azalacaktır.

*Yönetişim* yaklaşımının *Yeni Kamu İşletmeciliğinden* ayrıştığı üçüncü nokta, *Yeni Kamu Hizmeti* yaklaşımındaki benzer bir şekilde aktif vatandaş katılımının sivil toplum üzerinden tüm politika üretim süreçlerinde olması gerektiğini savunmasıdır. Bu şekilde vatandaşlar kendi problemlerini ve ihtiyaçlarını belirleyip, birbirleriyle ve yöneticilerle müzakere ederek bu problem ve ihtiyaçlara çözüm bulabileceklerdir. Böylece sorumluluk devlet, özel sektöre ve vatandaş/sivil toplum arasında paylaşılacağı için uygulanan kamu politikaları meşru bir zemine oturacaktır.

Son olarak, *Yönetişim* yaklaşımı da *Yeni Kamu Hizmeti* yaklaşımındaki gibi “*yönetişim ağı*” (governance network) kurarak kamu politikalarının uygulanmasında karşılaşılan karmaşık sorunları ve tıkanmaları, etkileşime ve katılıma dayalı bir yöntemle çözmeye hedefindedir (Kopenjan ve Koliba, 2013; Çukurçayır ve Sipahi, 2003). Bu noktada, rekabete dayalı yöntemi hedefleyen



*Yeni Kamu İşletmeciliği* yaklaşımından ciddi bir şekilde ayrışmaktadır. TODAİE'nin (Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü) sözlüğünde, yönetim kavramı "*Bir toplumsal politik sistemdeki ilgili bütün aktörlerin ortak çabalarıyla elde edilen sonuçların oluşturduğu yapı ya da düzen*" olarak tanımlanmaktadır (TODAİE, 1998, s.274). Tanımda belirtilen bu ortak çaba yerel, ulusal ve uluslar arası tüm aktörler arasında olacağı için bu kavramın yerel, ulusal ve küresel boyutlarına ek olarak ekonomik, yönetsel, siyasal ve kültürel boyutları da bulunmaktadır (Çukurçayır ve Sipahi, 2003). Bu nedenle, bu terim farklı birçok yönetim modelini kapsamaktadır.

Yapılan çalışmalarda, sekiz tane genel iyi yönetim ilkesi göze çarpmaktadır. Bunları; şeffaflık, hesap verebilirlik, katılım, cevap verebilirlik, hukukun üstünlüğü, etkinlik, eşitlik ve stratejik vizyon olarak sayabiliriz (Çukurçayır ve Sipahi, 2003, s.51-56). Dikkatli bakıldığında tüm bu ilkelerin, Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımında da önemli oldukları görülecektir. Örneğin, Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımı özel sektör faaliyetlerinin genişletilmesi nedeniyle devletin rolünün azalması gerektiği görüşünü desteklemektedir. Fakat bu yaklaşımın, özelleştirme ya da sözleşme yoluyla kamuya ait ürün ve hizmetlerin özel sektör tarafından sunulmasıyla birlikte kamunun hesap verebilirliği ve şeffaflık gibi önemli olguların dikkate alınıp alınmadığıyla alakalı endişeleri bulunmaktadır (Cooper, 2003, s.58). Bu sebeple, Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımı bu endişeleri gidermek adına hesap verebilirliğe ve şeffaflığa vurgu yapmaktadır. Yine Yönetim yaklaşımındaki stratejik vizyon ve katılım unsurlarına benzer bir şekilde, Yeni Kamu Hizmeti yaklaşımında da stratejik düşünme ve demokratik hareket etme ilkeleri bulunmaktadır. Buna göre toplumun ihtiyaçlarını karşılayan kamu politikaları ve programlarının etkili ve sorumlu bir şekilde belirlenebilmesi için kamu çalışanlarıyla vatandaş arasında işbirliği süreçleri oluşturulmalıdır (Denhardt ve Denhardt, 2007). Bunu başarmak için vatandaş teşvik eden ve daha fazla sorumluluk veren bir liderlik anlayışına ihtiyaç vardır. Kurulacak demokratik süreçleri içeren katılım mekanizmasıyla vatandaşların kamu politika ve programlarının belirlenmesinde rol oynaması sağlanacaktır.

Aralarında bu kadar benzer unsurlar olmasına rağmen, *Yönetim* yaklaşımının *Yeni Kamu Hizmeti* yaklaşımına göre hem kavramsallaşma hem de uygulamada daha başarılı olmasının bazı nedenleri bulunmaktadır. Öncelikle, *Yönetim* yaklaşımının daha basit bir teorik çerçevesi vardır. *Yeni Kamu*

*Hizmeti* yaklaşımının unsurlarını incelediğimizde vatandaşın yönetime katılımının üzerinde aşırı bir vurgu olduğunu gözlemlenmiştir. Bu konunun uygulamada nasıl gerçekleştirileceği meselesi tam olarak açıklığa kavuşturulamamıştır. Zaten önceki bölümlerde anlatılan araştırmalara göre bu konuda gösterilen çabalar genelde istenilen başarıyı getirmemiştir. İlk nedene benzer bir şekilde iyi yönetime ait temel ilkelerin kolay anlaşılır olması da *Yönetişim* yaklaşımının daha başarılı olmasına neden olmuştur. Üçüncü sebep, uluslar arası örgütlerin (Dünya Bankası, OECD ve Birleşmiş Milletler vb.) yönetim kavramını desteklemeleridir. Bir sonraki sebep ise *Yönetişim* yaklaşımının tekrar siyasete önem vermesi sonucunda kamu yönetiminin yeri ve odak noktası (locus & focus), kamu yönetimi kendine has özelliklerine kavuşmuştur. Bu da *Yönetişim* yaklaşımının akademik alanda daha çok tutulmasına neden olmuştur. *Yönetişim* yaklaşımı, *Yeni Kamu Hizmeti* yaklaşımının da ötesine geçerek sivil topluma önem vermekle kalmamış aynı zamanda onu üçüncü sektör (third sector) adıyla ayrı bir güç ve ortak olarak konumlandırmıştır. Günümüzde devlet ve özel sektör aktörlerinin önem kazanması nedeniyle bu konumlandırma akademik alanda önemli bir destek görmüştür. Son olarak “*yeni*” (new) adıyla ortaya birçok teori, yaklaşım ve kavram ortaya çıkmıştır. Literatürde “*yeni*” kavramının çok fazla kullanılması nedeniyle kavram eskimiştir. *Yönetişim* kavramının içeriği her ne kadar başka yaklaşımlarla benzeşse de farklı bir kavram ortaya çıkmış ve adı “*yeni*” ile başlayan yaklaşımlara göre daha çok tutulmuştur.

#### 4. SONUÇ

Weber, Wilson ve Taylor gibi düşünürlerin teorilerini temel alan *Geleneksel Kamu Yönetimi* yaklaşımı, 1960’larla birlikte değişime uğrayarak daha esnek ve piyasa temelli kamu işletmeciliğine doğru yönelmiştir. Bu tarihten itibaren teorik ve pratik açılarından sorgulanan *Geleneksel Kamu Yönetimi* yaklaşımı *Yeni Kamu İşletmeciliği* yaklaşımına doğru dönüşmeye başlamıştır. Bu kapsamda uygulanan reformlar önce batı ülkelerinde uygulanmış ve daha sonra küreselleşmenin de etkisiyle 1980’lerden itibaren tüm dünyaya yayılmaya başlamıştır. Her ne kadar siyasi ve kültürel farklılıklar sebebiyle tüm devletlerin bu dönüşümü tamamladığını savunamasak da, *Yeni Kamu İşletmeciliği* yaklaşımının geleneksel yaklaşımı ciddi bir şekilde sarstığını ve bu yönde bir dönüşümün devam ettiğini söyleyebiliriz. Ancak 1990’lı yılların başından

itibaren devletin bir işletme gibi yönetilmesini amaçlayan, vatandaşı müşteri gibi gören ve kamu yararını göz ardı eden bu mantık da eleştirilmeye başlanmış ve yeni yaklaşımlar ortaya çıkmıştır. Bunlardan en çok bilinenleri Robert B. Denhardt ve Janet Vinzant Denhardt'ın 1990'lardan itibaren ileri sürdüğü *Yeni Kamu Hizmeti* yaklaşımı ile hem teorik olarak kavramsallaşma noktasında hem de uygulamada gittikçe etkili olmaya başlayan *Yönetişim* yaklaşımlarıdır.

*Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı*, *Yeni Kamu İşletmeciliği* anlayışını eleştiren daha önceki yaklaşımların eksik ve güçlü yanlarını tespit ederek *Yeni Kamu İşletmeciliği* modeline karşı alternatif bir model sunmaktadır. Bu yaklaşım, *Geleneksel Kamu Yönetimi* yaklaşımını da eleştirmekte ve bu yaklaşımdaki dönüşümün gerekliliğini kabul etmektedir. Bu yaklaşıma göre devlet bir işletme gibi değil demokrasi odaklı bir şekilde yönetilmelidir. Çünkü demokrasi kapsamında gerçekleştirilecek bir kamu yönetimi anlayışı sonucunda, devlet çalışanları idare süreçlerinde karşılaştıkları karışıklık ve sorunları diğer kamu görevlileri ve vatandaşlarla birlikte fikir alışverişi yaparak çözeceklerdir. Böylece bu çalışanlar ile vatandaşlar arasında diyalog ve müzakere zemini oluşacağı için vatandaşa ne yapması gerektiğini söyleyen anlayışın yerine, vatandaşın arzu ve isteklerini yerine getirmek için çalışan bir anlayış gelişecektir. Dolayısıyla yapılan araştırma sonucunda, yönetim, demokratik vatandaşlık, sivil toplum, müzakere, diyalog ve vatandaş odaklılık gibi değerleri merkezine alan *Yeni Kamu Hizmeti* yaklaşımının teorik alanda önemli değerlerin tartışılmasına olanak sağladığı belirlenmiştir. Çünkü bu yaklaşımın teorik unsurlarının uygulamaya geçirilebilmesi halinde; kamu yönetiminde meydana gelen dönüşümlerin üzerinde toplumun genelinin rızası olacağı için bu değişimler yere daha sağlam basan ve daha sürdürülebilir hale geleceklerdir.

Her yaklaşımda olduğu gibi, *Yeni Kamu Hizmeti* yaklaşımı da teorik açıdan sorgulanmış ve fazlaca idealist olması nedeniyle uygulama sürecinde çok başarılı olamamıştır. Örneğin, aktif vatandaşlığı merkeze koyan bu yaklaşıma göre vatandaş katılımının tüm politika üretim süreçlerinde olması gerekmektedir. Böylece vatandaşlar kendi problemlerini ve ihtiyaçlarını belirleyip, birbirileriyle ve yöneticilerle müzakere ederek bu problem ve ihtiyaçlara çözüm bulabileceklerdir. Fakat kişisel çıkarların ve grup çıkarlarının, kamu yararına nasıl dönüştürüleceği ve hangi bireylerin ya da grupların dikkate alınacağıyla alakalı net bir yöntem açıklanamamıştır. Buna ek olarak, idarecilerle vatandaşla müzakere süreçlerinde yönlendirici rol verilmesi gerektiğini belirten

bu yaklaşım, diyalog süreci başarısız olduğunda sorumluluğu kimin üstleneceğiyle alakalı da tatmin edici bir çözüm bulamamıştır. Bu gibi sebeplerle, teorik alanda tartışılan bu yaklaşımın, uygulamada sınırlı sayıda denemeleri yapılmış ancak bu uygulamalar yaygınlaşmamıştır. Tüm bunlara rağmen, sahip olduğu değerler açısından hem teorik olarak kavramsallaşma noktasında hem de uygulamada başarılı olan *Yönetişim* yaklaşımına önemli katkıları olmuştur.

*Yönetişim* yaklaşımının, *Yeni Kamu Hizmeti* yaklaşımına göre daha başarılı olmasını şöyle özetleyebiliriz: a) *Yönetişim* yaklaşımı kolay anlaşırı teorik çerçeveye ve ilkeler sahip olması, b) uluslararası kurumların (Dünya Bankası, OECD ve Birleşmiş Milletler vb.) *Yönetişim* yaklaşımını desteklemesi, c) bu yaklaşımın tekrar siyasete önem vermesiyle kamu yönetiminin kendine has özelliklerine (locus & focus) kavuşması, d) sivil toplumun üçün sektör (third sector) adıyla ayrı bir güç ve ortak olarak konumlandırılması, e) “yeni” ile başlayan yaklaşımların çok kullanılması nedeniyle eskimesi ve yönetim kavramının bu nedenle daha çok kabul görmesi olarak sayabiliriz.

## KAYNAKÇA

- Ayhan, E., Tan, M. & Baydaş, M. (2016). Neo-Liberal Globalization and Turkey. *The Journal of MacroTrends in Social Science*, 2(1), 62-76.
- Ayhan, E. & Tan, M. (2016). Devlet Okullarındaki İnsan Kaynaklarının Stratejik Olarak Yönetilmesi. *Uluslararası Eğitim Bilimleri Dergisi*, 3(9), 55-69.
- Bryer, Thomas A. (2009). Explaining Responsiveness in Collaboration: Administrator and Citizen Role Perceptions. *Public Administration Review*, 69(2), 271-283.
- Cooper, P. (2003). *Governing by contract: Challenges and opportunities for public managers*. Washington, CQ Press.
- Çukurçayır, M. Akif & Sipahi, Esra B. (2003). Yönetişim Yaklaşımı ve Kamu Yönetiminde Kalite. *Sayıştay Dergisi*, Sayı:50-51, 35-66.
- Denhardt, Janet V. & Denhardt, Robert B. (2007). *The New Public Service: Serving, Not Steering*, Expanded Edition. New York, M.E. Sharpe.
- Denhardt, Janet V. & Denhardt, Robert B. (2000). The New Public Service: Serving, Not Steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559.
- Eikenberry, Angela M. & Kluver, Jodie D. (2004). The Marketization of the Nonprofit Sector: Civil Society at Risk?. *Public Administration Review*, 64(2), 132-140.
- Eryılmaz, B. (2010). *Kamu Yönetimi*. Ankara, Okutman Yayıncılık.

- Fattore, G. & Dubois, F.W.H. (2012). Measuring New Public Management and Governance in Political Debate. *Public Administration Review*, 72(2), 218-227.
- Forrer, J., Kee, J.E. & Gabriel, S. (2007). Babanın Zamanındaki Kamu Yönetimi Değil (Not Your Father's Public Administration). *Journal of Public Affairs Education*, 13(2), 265-280.
- Fry, Brian R. (1989). *Mastering Public Administration: From Max Weber to Dwight Waldo*. New Jersey, Chaltam House Publishers.
- Genç, F. Neval (2010). Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı. *Türk İdare Dergisi*, Sayı: 466,145-159.
- Glaser, Mark A., Denhardt, Janet V., Hamilton & Linda K. (2002). Community v. Self-Interest: Citizen Perceptions of Schools as Civic Investments. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-Part*, 12(1),103-127.
- Golembiewski, Robert T. (1977). *Public Administration as a Developing Discipline, Part I: Perspectives on Past and Present*. New York, Marcel Dekker.
- Gore, Al (1993). The Gore Report on Reinventing the Government: Creating a Government that Works Better and Cost Less. *Report of the National Performance Review*. New York, Times Books.
- Güzelsarı, S. (2004). Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları. Tartışma Metinleri, *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Gelişme ve Toplum Araştırmaları Merkezi*, Sayı: 66, 1-29.
- Henry, N. (1995). *Public Administration and Public Affairs (6th edition)*, New Jersey, Prentice Hall.
- Heywood, A. (2013). *Siyasi İdeolojiler*, Ş. Akın ve A.K. Bayram (Çev.), Ankara, Adres Yayınları.
- Hughes, Owen E. (2013). *Kamu İşletmeciliği & Yönetimi*. Kalkan, B., Akın, B. ve Akın Ş.(Çev.), Ankara, Big Bang Yayınları.
- Katsamunsk, P. (2012). Classical and Modern Approaches to Public Administration. *Economic Alternatives*, Sayı: 1, 74-81.
- Keating, M. (2001). Public Management Reform and Economic and Social Development. *OECD Journal on Budgeting*, 141-212.
- Koliba, Christopher J. (2006). Serving the Public Interest across Sectors: Asserting the Primacy of Network Governance. *Administrative Theory & Praxis*, 28(4), 593-601.
- Koppenjan, J. & Koliba, C. (2013). Transformations towards New Public Governance: Can the New Paradigm Handle Complexity?. *International Review of Public Administration*, 19(2), 1-8.
- Light, Paul C. (1999). *The New Public Service*. Washington, Brookings Institution Press.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1993). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York, Plume, Penguin Books.

- Ömürgönülşen, U. (2003). Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği. *Çağdaş Kamu Yönetimi-I*, 3-43.
- Önder, M. (2012). Reinventing Government: Historical Foundations, Philosophy, Critique, and Future Implications. *Uluslararası Hakemli Sosyal Bilimler E-Dergisi, Sayı:28*, 1-20.
- Önder, M. (2011). A Preliminary Cross-National Test of Competing Theories of Nonprofits: Does Culture Matter?. *International Review of Public Administration*, 16(1),71-90.
- Önder, M. (1998). Örgütsel ve Yönetimsel Eklektizm: Toplam Kalite Yönetimi. *Amme İdaresi Dergisi*, 31(2), 37-74.
- Peter, B. G. (2001). *The Future of Governing*. Kansas, The University Press.
- Pollitt, C., Thiel, Van S. & Homburg, V. (Ed.) (2007). *New Public Management in Europe: Adaptations and Alternatives*. Basingstoke, Palgrave Mac-Millan.
- Ryan, S. (2006). Arguing Toward a More Active Citizenry: Re-envisioning the Introductory Civics Course via Debate-Centered Pedagogy. *Journal of Public Affairs Education*, 12(3), 385-395.
- Salamon, L (Ed.) (2002). *The tools of government: A guide to the new governance*. New York, Oxford University Press.
- Thynne, I. & Peters, B. G. (2015). Addressing the Present and the Future in Government and Governance: Three Approaches to Organising Public Action. *Public Administration and Development*, 35, 73-85.
- TODAİE (Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü) (1998). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*. Ankara, Todaie Yayınları.
- Torfin, J. & Triantafillou, P. (2013). What's in a Name? Grasping New Public Governance as a Political Administrative System. *International Review of Public Administration*, 18(2), 9-25.