

T.C.
KASTAMONU ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI



**YENİ KAMU YÖNETİMİ REFORMLARININ TÜRK KAMU
YÖNETİMİ SİSTEMİNE ETKİLERİ**

ZAFER BULUT

YÜKSEK LİSANS TEZİ

PROF. DR. EROL TURAN

HAZİRAN - 2023

KASTAMONU

TAAHHÜTNAME

Bu tezin tasarımı, hazırlanması, yürütülmesi, araştırmalarının yapılması ve bulgularının analizlerinde bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu; ayrıca tez yazım kurallarına uygun olarak hazırlanan bu çalışmada bana ait olmayan her türlü ifade ve bilginin kaynağına eksiksiz atıf yapıldığını, bilimsel etiğe uygun olarak kaynak gösterildiğini bildirir ve taahhüt ederim.

Zafer BULUT

ÖZET

YÜKSEK LİSANS TEZİ

YENİ KAMU YÖNETİMİ REFORMLARININ TÜRK KAMU YÖNETİMİ SİSTEMİNE ETKİLERİ

ZAFER BULUT

KASTAMONU ÜNİVERSİTESİ SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANA BİLİM DALI
DANIŞMAN: PROF. DR. EROL TURAN

II. Dünya Savaşı'nın ardından dünyayı etkisi altına alan ekonomik ve toplumsal sıkıntılar her geçen zaman diliminin ardından etkisini giderek arttırmaya devam etmiştir. Bu etki bilim insanlarının da söylediği üzere devletleri daha etkin ve verimli olmaya zorlamıştır. Devletlerin verimli ve etkin olmasını sağlayan en önemli yapı taşlarından biri ise devletlerin kamu yönetimi sistemleridir. Geleneksel kamu yönetimi anlayışının işlerliğini kaybetmeye başlaması yeni yönetim sistemlerinin ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır. Giderek popülerliği artan ve kamu yönetiminin daha etkin ve verimli olmasını sağlayan yeni yaklaşımın adını ise Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı olarak adlandırılmıştır. Tüm ülkelerin yaşadığı gibi Türkiye'de benzer sıkıntılarla mücadele etmek zorunda kalmıştır. Yaşanılan bu sıkıntılar ise vatandaşın daha zor zamanlar yaşamasına neden olmuştur. Bu mali ve toplumsal sıkıntılarının aşılması adına Türk Kamu Yönetimi Sistemi özellikle 1980'lerin ardından hızlı bir değişim süreci içerisinde yer almıştır. Kamu yönetimi sisteminde yaşanan bu değişim ise hem yapısal hem de işlevsel olarak nitelendirilebilir. Değişim sürecinin başarılı ve çağdaş ülkelerde yaşanan değişim sürecine uygun olabilmesi adına reform çalışmalarının Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımına uygun bir şekilde gerçekleştirilmesi planlanmıştır. Bu sayede kamu yönetimi sisteminin yeni kamu yönetimi yaklaşımına uygun, etkin, verimli, vatandaş odaklı, şeffaf, hesap verebilir, katılımcı odaklı bir yapıya kavuşturulması planlanmıştır. Çalışmanın amacı yapılan reform çalışmalarının yeni kamu yönetimi ilkelerinin hangisi veya hangileri ile uyumlu olduğunun değerlendirilmesidir. Diğer yandan reform çalışmalarının gerçekleştirilmesi sürecinde ortaya çıkan sorunların hangi düzeyde giderilebildiğinin anlaşılmasıdır.

ANAHTAR KELİMELELER: Türk Kamu Yönetimi, YKY, Kamu Yönetimi, GKY

Haziran 2023, 91 Sayfa

ABSTRACT**MSC THESIS****THE EFFECTS OF NEW PUBLIC MANAGEMENT REFORMS' ON THE
TURKISH PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM****ZAFER BULUT****KASTAMONU UNIVERSITY INSTITUTE OF SOCIAL SCIENCE
DEPARTMENT OF POLITICAL SCIENCE AND PUBLIC AFFAIRS
SUPERVISOR:PROF. DR. EROL TURAN**

After the World War II, the economic and social problems that affected the world in a continuous and incremental manner for each time period. As authorities state that, this impact has forced governments to become more effective and efficient. One of the most important building blocks of the government's is the public administration systems for their effective and efficient mechanism. The loss of functionality of the traditional public administration system caused for emerging new management systems. A new approach, which is increasing in popularity and making public administration more effective and efficient, is called New Public Management Approach. As other countries faced, Turkey used to deal with this public administrative problems. These problems have caused the citizens facing more difficulties. Due to these financial and social problems, the Turkish Public Administration system has been acted in a rapid change process after 1980s. This change in the public administration system can be characterized as both structural and functional. It is planned to implement these reforms according to the New Public Management Approach as in modern countries. To this extent, it is planned to bring the current public administration system into a new one with an effective, efficient, citizen-oriented, transparent, accountable and participant-oriented. The aim of this study is to evaluate which reform studies are compatible with the new public administration principles. Apart from this, it will be investigated how the problems that may arise during the realization of the aforementioned reform studies can be eliminated.

KEYWORDS:Turkish Public Administration, NPM, Public Administration, TPM

June 2023, 91 Pages

TEŞEKKÜR

Yüksek Lisans eğitimim boyunca, bilgi ve tecrübelerini benim ile paylaşan, problemlere çözüm bulan danışmanım Prof. Dr. Erol TURAN'a saygı ve şükranlarımı sunarım. Ayrıca bu süreç içerisinde tüm desteklerini sunan, bilgi ve tecrübelerini paylaşan Kastamonu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü'nde bulunan hocalarıma saygı ve şükranlarımı sunarım.

Değerli eşim Prof. Dr. Oya BULUT'a, oğlum Ali BULUT'a, kızım Zeynep BULUT'a sonsuz sevgi ve destekleri için teşekkür ederim.

Bizi vatan sevgisi ile yetiştiren, her zorluğa rağmen bugünlere getiren rahmetli babam Ali BULUT'a ve biricik annem Gülcihan BULUT'a sevgi, saygı ve şükranlarımı sunarım

ZAFER BULUT

Kastamonu, 2023

İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa</u>
TEZ ONAYI	ii
TAAHHÜTNAME	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	v
TEŞEKKÜR	vi
İÇİNDEKİLER	vii
TABLolar DİZİNİ	viii
SİMGELER VE KISALTMALAR DİZİNİ	ix
1. GİRİŞ	1
2. GELENEKSEL YÖNETİM ANLAYIŞI	4
2.1 Geleneksel Yönetimin Kavramsal Çerçevesi	6
2.2 Geleneksel Kamu Yönetimi	8
2.2.1 Yasal/Hukuksal/Rasyonel Bürokrasi	12
2.2.2 Siyaset-İdare Ayrımı	17
2.2.3 Kurumsal-Yapısal Özellikler	19
3. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI	22
3.1 Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Kavramsal Çerçevesi.....	24
3.2 Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Ortaya Çıkışı ve Gelişimi.....	28
3.2.1 Kamu Sektörüne Yönelik Eleştiriler	30
3.2.2 Özel Sektör Benzeri Yönetim Çabaları	32
3.3 Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Temel İlkeleri	34
3.3.1 Katılımcılık	36
3.3.2 Şeffaflık	38
3.3.3 Hesap Verebilirlik.....	40
3.3.4 Yerelleşme	42
3.3.5 Vatandaş Odaklılık	45
3.3.6 Performans Denetimi	47
3.3.7 Yönetişim.....	49
4. YENİ KAMU YÖNETİM ANLAYIŞININ TÜRK KAMU YÖNETİMİ SİSTEMİNE ETKİLERİ	52
4.1 Türkiye’de Kamu Yönetimi Sisteminin Gelişimi	52
4.2 Türk Kamu Yönetiminin Kronik Sorunları	56
4.3 Türk Kamu Yönetimi Sistemi’nde Reform Çalışmaları.....	59
4.3.1 Planlı Dönem Öncesi Reform Çalışmaları (1923-1960).....	60
4.3.2 Planlı Dönem Reform Çalışmaları (1960-2002).....	63
4.4 Türk Kamu Yönetimi Sistemi’nde Yeni Kamu Yönetimi İlkeleri Esaslı Reform Çalışmaları	70
4.4.1 Katılımcılık	70
4.4.2 Şeffaflık	72
4.4.3 Hesap Verebilirlik.....	73
4.4.4 Stratejik Planlama	74
5. SONUÇ	77
KAYNAKLAR	82

TABLULAR DİZİNİ

	<u>Sayfa</u>
Tablo 4.1 Planlı Dönem Öncesi Reform Çalışmaları.....	60
Tablo 4.2 Türkiye’de 2000 Sonrası Yeniden Yapılanmada Temel İlkeler ve Alanlar	66
Tablo 4.3 Türkiye’de 2000 Sonrası İdari Reform Çalışmaları	67
Tablo 5.1 Türkiye’nin YKY ile İlişkili Yaptığı Reformlar.....	79



SİMGELER VE KISALTMALAR DİZİNİ

Kısaltmalar

AB	: Avrupa Birliği
BM	: Birleşmiş Milletler
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
GKY	: Geleneksel Kamu Yönetimi
KAYA	: Kamu Yönetimi Araştırmaları
MEHTAP	: Merkezi Hükümet Teşkilat Raporu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TODAİE	: Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
YKY	: Yeni Kamu Yönetimi



1. GİRİŞ

20. yüzyılın son yarısından itibaren dünya büyük bir dönüşüm süreci içerisine girmiştir. Ekonomide, teknolojiye, demografide, politikada, toplumda, felsefede ve dünya görüşlerinde önemli değişimlerin yaşandığı bir süreç söz konusudur. Çoğu alanda büyük dönüşümler yaşanmakta, insanlığın geçmişten bugünlere getirdiği birikimler önemli ölçüde değişmekte ve bunların üzerine çok hızlı bir biçimde yeni yapılanmalar ve yeni süreçler eklenmektedir (Aktan, 2003: 91).

Değişimin ve dönüşümün önemli bir tetikleyicisi olan küreselleşme olgusu, bu sürecin yönünü, derinliğini ve etkilerini belirlemekte ve bu etki halesi ulusal ve uluslararası kurumlara yayılarak onları tüm yönleriyle kuşatmaktadır. Bunlardan biri belki de en önemlisi “devlet” ve “kamu yönetimi”dir (Turan ve Aydilek, 2020: 284). Özellikle ulus-devlet kavramı küreselleşen dünyada tartışmaların yoğunlaştığı hususlardan biri olmuştur. Küreselleşmenin, ulus-devlet döneminin sona erdiğini ve globalleşmiş ekonomik ve sosyal süreçler karşısında ulusal yönetimlerin etkisiz kaldığını iddia etmesi, bu tartışmaların çıkış noktası olmuştur. Küresel alanda söz konusu olan teknolojik ve ekonomik yapı ile ulus-devlet yapısı arasında bir gerilim ortaya çıkmıştır. Bu gerilimde ulus-devlet yapısı tamamen ortadan kalkmasa da üstün konumunu yavaş yavaş kaybettiği iddia edilmiştir. Neticede küreselleşmenin etkisiyle ulus-devletlerin egemenlik alanının küçüldüğü genel itibarıyla kabul edilmiştir (Giddens, 2000: 92). Küreselleşmeyle birlikte özellikle gelişmiş ülkeler hızla çoğulcu toplumlar haline gelmiş ve örgütlerden oluşan birer bütün gibi gözükmeye başlamışlardır. Egemenlik haklarının bir kısmından vazgeçilmiş, bazı egemen devletler de bölgeselleşmişlerdir. Ulus-devlet artık siyasal gücünü içte ve dışta paylaşmak durumunda kalmıştır (Drucker, 1994: 22). Dolayısıyla ulus-devlet otoritesini hem yukarıya hem de aşağıya doğru devretmeye maruz kalmıştır. Modernizmin sosyal, siyasal ve kültürel alanlardaki gücünü yitirmesi ve hemen her alanda postmodern bir sürecin kendini göstermesiyle, devlet kavramının da yeni işlevler kazanması ve yeniden yorumlanması gerektiği gündemde yer almıştır.

Devletin aktörlerinden biri olduğu bu yenilenme süreci, temelde devletin esas mekanizması ve yürütme gücü olan bürokratik yapı ve anlayışını etkilemiş ve böylece ülkelerin bürokrasileri bu baş döndürücü ve kuşatıcı değişimden nasibini almışlardır. Bu yeni paradigma doğal olarak eski bürokratik anlayışın eleştirisi üzerine gelişmiştir. Özellikle 1960-70'lerde söz konusu olan devletten memnuniyetsizliğin sorumlusu olarak eski bürokratik yapı ve anlayış sorumlu tutulmuştur (Gökçe ve Turan, 2008: 175-200). Temelde Weberci ideal bürokrasiye dayanan klasik kamu idaresi, katı hiyerarşik ve katı bürokratik sistemi hem demokratik değerlere uygunluğunu yitirmiş hem de örgütlenme biçiminde etkinliğini yitirmiştir. Bu nedenlerden dolayı çağdaş toplumsal talepleri karşılayamamakla eleştirilmiştir. Bundan hareketle yeni dünya düzenini açıklamaya çalışan “Yeni Kamu Yönetimi” (YKY) (Kettl, 2000: 22) kavramı, yönetim literatürünün en çok tartışılan konusu haline gelmiştir.

YKY, 1980'lerin ilk yarısından itibaren ivme kazanarak gelişen, 1990'lardan itibaren sonraki tüm dönemlere damgasını vuran; ilgi alanı itibarıyla da yalnızca kamusal mal ve hizmet üretimi ile sınırlı kalmayıp, ilk aşamada yönetim bilimi, daha sonra da klasik kamu yönetimi ve bürokratik yapıları evrensel ölçüde etkilemiş; söz konusu bu dönüşüm uzun süreli olarak hem akademik yazını hem de uygulamadaki yapıları da önemli ölçüde etkilemiştir. Bu tarihsel süreçte, dünyanın her yönden farklılaşan yapısı karşısında kamu yönetimleriyle birlikte modern ulus-devlet anlayışı da farklı işlevlerle dönüşüme uğramıştır. Küreselleşen dünyada ulus-devlet, değişen koşullar ve gereksinimler ile ortaya çıkan yeni işlevler doğrultusunda kabuk değiştirme sürecine girmiştir.

Esasında uzun süredir hem akademik alanda hem de uygulama da tartışılan bu tür esnek ve vatandaş/müşteri odaklı yönetim anlayışlarını ne yepyeni modeller ne de yönetimin tüm sorunlarına kökten çözüm bulacak sihirli formüller olarak değerlendirmek doğru bir yaklaşım değildir. Bunlar daha çok, modernizmin egemenliğini sürdürdüğü geçen yüzyılın yaygın yönetim anlayışını yansıtan mekanik bakış açılı, katı ve standardizasyona dayanan Taylorist ve Weberyen bürokratik yönetim modellerinin müşteri ya da vatandaşların tatmin arayışları karşısında yetersiz kalmaları nedeniyle; zaman zaman ortaya çıkan insancıl yönetim akımlarının bazı özelliklerini taşıyan, “eklektik” nitelikte yönetim yaklaşımları olarak kendilerini

göstermektedirler. Dolayısıyla bunları, yönetimin gelişme süreci boyunca “insan merkezli” ya da “vatandaş odaklı” yönetim arayışının getirdiği tecrübe birikimini bünyelerinde olabildiğince barındıran ve küresel değişimin ulaştığı son aşamada gerek özel kesimde gerek kamu kesiminde örgütlerin yeniden yapılanma gereksinimlerine en kapsamlı şekilde cevap verebilme gücüne sahip yaklaşımlar olarak değerlendirmek daha doğru olacaktır (Turan ve Aydilek, 2020: 285).

Bu dönüşüm sürecinin daha iyi anlaşılabilmesi adına çalışma dört bölüm şeklinde planlanmıştır. Çalışmanın birinci bölümü giriş kısmını oluşturmaktadır. Bu bölümde çalışmanın genel kapsamı, sınırlılıkları ve kavramsal çerçevesi hakkında bilgi verilmiştir. Çalışmanın ikinci bölümünde ise geleneksel yönetim ve kamu yönetimi anlayışları ortaya konulmuş, geleneksel kamu yönetiminin temel unsurları, tarihsel süreçte neyi ifade ettiği, yönetim bilimi ve geleneksel yönetim yaklaşımları çerçevesinde ele alınmıştır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde ise YKY anlayışının ortaya çıkışının tarihsel gelişim süreci ve çıkışında rol oynayan teorik nedenler, YKY'nin temel stratejileri ve özellikleri ele alınmıştır.

Çalışmanın son kısmı ise YKY uygulamaları bağlamında Türk Kamu Yönetimi Sistemi'nin ele alındığı bölümdür. Bu bölümde Türkiye'de kamu yönetimi sisteminin gelişimi, Türk Kamu Yönetimi Sistemi'nin yapısal ve işlevsel sorunları, Türk Kamu Yönetimi Sistemi'nde başlangıçtan itibaren söz konusu olan reform çalışmaları ve son kısımda ise Türk Kamu Yönetimi Sistemi'ndeki YKY yönlü reform çalışmaları incelenmiştir.

2. GELENEKSEL YÖNETİM ANLAYIŞI

Tarih boyunca yönetim kavramı işletme yönetimi, devlet yönetimi, eşyanın yönetimi, insanın yönetimi, anaerkil yönetim, ataerkil yönetim, katılnalı yönetim gibi farklı açı ve boyutlardan incelenmektedir. Yönetim üzerine yapılan temel tartışmaların öncüsü, yönetimin inceleme alanının; devlet yani kamu sektörü mü yoksa işletme yani özel sektör mü olduğu ya da tüm bunları kapsayan genel bir yönetim kuramının oluşturulabilmesi mümkün müdür sorusudur. Bu konuda farklı yaklaşımlar bulunmakla birlikte genel olarak tartışma iki boyutlu bir eğilim izlemektedir. Yaklaşımların ilk tarafı yönetimin hem kamu hem de işletme yönetimini kapsayan evrensel bir bilim dalı, ikinci taraf ise yönetim biliminin kamu-özel yönetim anlayışını birleştirememiş, bu iki alanı yakınlaştıramamış farklı bilim dalları olduğudur (Fişek, 2015: 13-17).

Bu tartışmayı ilerletmenin ön koşulu, yönetimsiz bir dönemden yönetim anlayışına geçiş sürecini ortaya koymaktır. İnsan yönetilmeye neden ve nasıl razı olmuştur? Bu soru iki temelde incelenebilir. Birincisi, ihtiyacından fazlasını üretmeye başlayan insan, bölüşüm ve dağıtım ilişkileri kapsamında modern anlamdaki yönetim sürecine geçmiştir. İkincisi ise, anaerkillik ve ortak mülkiyete dayanan, herkesçe yönetilen - eşitler birliği- ancak belirli bir kişi tarafından da yönetilmeyen insan topluluklarının aralarında savaşların başlaması ile yönetilme sürecine geçişleridir. Böylece barış döneminden sürekli savaşlar dönemine, anaerkillikten ataerkilliğe, mülk birliğinden özel mülkiyete geçilmiştir. Bu iddia biraz daha temellendirilecek olunursa; bakırın dayanıksızlığının aksine dayanıklı madenlerin keşfi ile sonu gelmeyen savaşlar dönemine geçilmesi, savaş şefleri denen ayrıcalıklı sınıfın doğuşuna zemin hazırlamıştır. Bununla beraber tarımda insan gücünün yerini hayvan gücüne bırakması, böylece tarımsal üretimin boyut değiştirmesi hem üretimi artırmış ve bölüşüm – dağıtım sorununu gündeme getirmiş, hem de kadınların tarım alanındaki konumunu kaybetmesine dolayısıyla anaerkillikten üretim araçlarının gücünü ele geçiren erkek egemen topluma yani ataerkilliğe geçişi sağlamıştır. Böylece kölelik, sürekli savaş ve kargaşa ortamı, karşılıklı bağımlılık, yöneten – yönetilen ayrışması,

verimlilik artışı ve uzmanlaşmanın başlaması gibi sonuçlar ortaya çıkmıştır (Turan ve Aydilek, 2020: 286).

Ataerkil yönetim anlayışının ortaya çıkması, yönetimin doğuşuna zemin hazırlamıştır. Dolayısıyla modern yönetim bilimi, disiplinler arası ve evrensel bir disiplindir. Her iki disiplinde birbirleriyle organik ilişki içerisinde olduğundan, kamu-özel yönetim ayrımı üzerine gerçekleştirilen tartışma anlamını yitirmektedir. Bu sebeple kapsayıcı ve genel bir yönetim kuramından bahsedilebilir (Fişek, 2015: 45). Netice olarak kamu ve özel yönetim arasındaki yapay kuramsal ayrıma son veren modern yönetim bilimi kuramı, evrensellik arz etmektedir.

Modernleşme ile sanayileşme kavramı veya sanayi toplumu ile modern toplum arasında doğrusal bir ilişki söz konusudur. Modern toplum sanayi toplumu veya modernleşme-sanayileşme kavramları kimi zamanlar birbirlerinin yerine kullanılabilir. Bu durum modernize olmakla sanayileşmenin hemen hemen aynı olduklarının göstergesi sayılabilir (Turan ve Aydilek, 2020: 287).

Modern kavramı değişik ve netliği belirlenemeyen anlamlarda kullanılmakta bu sebepten dolayı pek çok muğlaklıkları da içinde barındırmaktadır. Esasında “modern”, bir yönüyle radikal bir kırılmadan sonra ortaya çıkan tanımlayan bir kavram olarak düşünülür. Bilimsel, siyasal, kültürel, teknik ve endüstriyel devrim moderniteye geçişi belirlemiştir. Bu anlamda modernite, daha durağan, daha geleneksel, kırsal ve tarımsal toplumdaki, daha dinamik, modernleşmiş, şehirleşmiş topluma geçişi ifade etmektedir. Bu açıdan modern olmak, düne ait olmayan ve başka yöntemlerle ele alınması gereken dünyada yaşamak anlamına gelmektedir. Modernizm düşüncesinin temel esasları, kapitalizm, endüstriyalizm, kentlilik, demokrasi, ussallık, bürokrasi, uzmanlaşma, farklılaşma, bilimsel bilgi, teknoloji ve ulus-devlet şeklinde sıralanabilmektedir. Bilim, sanayi, politika ve kültür alanında yapılan devrimler, moderniteye geçişin unsurları arasında yer almaktadır (Al, 2002: 64).

Tarım toplumundan modern topluma geçiş, sanayileşme, kentleşme, rasyonelleşme, farklılaşma, bürokrasinin gelişimi, bireyin doğuşu ve devletin oluşumu süreçlerini kapsayan bir temelde ifade edilmektedir. Modernleşme ile birlikte otorite,

rasyonelleştirmeye, sekülerleştirmeye, etkin bir bürokratik yapı oluşturmaya, bireylerin devletle ilişkilerini eşitleştirmeye ve devletin nüfuz alanını genişletmeye ön ayak olmuştur. Modernleşme, bireyin yaşamında özerkleşmeye imkân tanısa da pek çok şeyi tekleştirilmiş ve bu tekleşmeyi toplumsal yaşamın her alanına yaygınlaştırmıştır (Bumin, 1990: 12). Bununla birlikte modernleşme ile devlet yönetimi karmaşıklaşmış ve fonksiyonlarında çok büyük bir genişleme söz konusu olmuştur. İktidar merkezileşme ve fonksiyonel olarak genişleme eğilimine girmiş, devlet sürekli bir ilerleme, kalkınma kavramları ile ilişkilendirilmiştir (Turan ve Aydilek, 2020: 288).

Modernleşme tüm toplumsal alanlarda olduğu gibi örgütsel yönetim anlayışlarında ve yapılanmalarında da kendi kabullerini hissettirmiştir. Ulus-devlet yapısı içinde ussallığı, rasyonelliği, merkeziyetçiliği ve bütünselliği öngören örgütsel yapılar ister özel yönetimde isterse kamu yönetiminde olsun hem kuramsal olarak hem de uygulamada modernizmin ve dönemin etkisiyle dizayn edilmişlerdir (Kernaghan, 1996: 636-644).

2.1 Geleneksel Yönetimin Kavramsal Çerçevesi

Yönetim bilimine bakıldığında bu alanda yaşanan gelişim, bilim felsefesi alanında yaşanan gelişmelerden ayrı düşünülememektedir. Klasik yönetim anlayışı, insan aklı ile dış dünyanın algılanabileceğine ve anlaşılır bir biçimde açıklanabileceğine dayanmaktadır. Rasyonel bir varlık olarak insan, yönetim olgusunu, anlaşılır bir biçimde ortaya koyabilecek kapasiteye sahiptir. Bu dönemdeki anlama çabası, sırf bir anlama çabasından ibaret değildir. Dış dünya, bir taraftan merak sonucu incelenmekte, ama aynı zamanda anlaşılır hale getirilen konu, insanın maddi refahının artırılması için nasıl kullanılabilir sorusuna cevap aramaktadır. Yönetim de bunun dışında değildir (Şimşek, 2002: 43).

Geleneksel yönetim, fabrikalı üretim ile ortaya çıkan, hiyerarşi ve uzmanlaşmaya dayalı, otoritenin olabildiğince parçalanarak anonimleştiği bir iş yapma tarzıdır. Taylorizmin etkisiyle doruk noktasına ulaşan ideolojik olarak da kapitalist olan bu yönetim tarzı montaj hattı, modern fabrikalar ve modern bürokrasi ile kendini

göstermiştir. İster makineli üretim isterse modern iktidarlar yoluyla devasa mekanizmalara dönüşen bu bürokratik örgütlenme tarzı, kurallar ve standardizasyonlar üzerinden gelişmiştir (Dikmen, 2013: 29-30; Turan ve Aydilek, 2020: 289).

Geleneksel yönetim teorisi esasen örgütün yapısı ile ilgilenmektedir. Bu yaklaşıma göre örgütün işleyişinde en önemli unsur yapıdır, bu nedenle geleneksel düşünürler dikkatlerini örgütün şekilsel yapısının tasarımı üzerine yoğunlaştırmışlardır. Bu biçimsel yapı ise iş bölümü, hiyerarşi, yapı ve denetim alanı olmak üzere dört temel esas üzerine kurulmuştur (Polatoğlu, 2001: 35):

(1) *İş bölümü*: geleneksel yönetim anlayışına göre en basit tanımlama ile, yapılması gereken işlerin onu oluşturan en küçük yapı taşlarına kadar ayrılmasıdır. Bu en küçük işler her bireyin ayrı ayrı sorumluluklarına verilmektedir. Bunun yapılmasının temel sebebi, insanların dikkatlerini sınırlı bir etkinliğe yönelttiğinde, becerilerini tek bir işte yoğunlaştırdıklarında verimliliklerinin artacaklarına olan inançtır. Görevler ne kadar küçük parçalara bölünür ise çalışanlar o derece uzmanlaşır ve üretim verimlilikleri artar.

(2) *Hiyerarşi*: Örgütlerde ve kurumlarda bireylerin veya departmanların kimlere bağlı çalışacağıının belirlenmesini sağlayan düzen olarak nitelendirilebilir. Hiyerarşik düzen literatürde genellikle dikey ve yatay olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Dikey süreçte çok daha fazla birey kontrol ve denetim yetkisine sahip iken, yatay düzende daha az sayıda birey kontrol ve denetim yetkisini elinde bulundurmaktadır. Yatay hiyerarşi aynı zamanda sorumluluk anlayışının devredilebilmesine olanak sağlamaktadır. Bireyler daha az sayıda denetleme ve kontrol altında olduklarından dolayı kişisel sorumlulukları daha yüksek seviyelerde yer almaktadır.

(3) *Yapı*: Yönetimde yer alan bireyler ve çalışanlardan oluşan birimler mantığa dayalı bir şekilde birbirleri ile ilişki içerisinde olmalıdırlar. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı iki çeşit yapıya vurgu yapmaktadır. Biri kurmay diğeri ise eylemci yapıdır. Eylemci yapı, örgütlerin amaçlarının gerçekleştirilmesinde doğrudan sorumluluk sahibiyken, ayrıca yetki ve otorite sadece bu yapıya aittir. Kurmay yapı ise, örgütsel politikalar ve uygulamalar doğrultusunda örgütün hizmetleri için kullanıma hazırdır

ve taraflarından kullanılırlar. Aslında geleneksel kamu yönetimi anlayışına göre kurmay yapı beceri ve deneyim deposu olarak adlandırılabilir.

(4) *Denetim*: Geleneksel yönetim teorisi, iş bölümünü önemseydiği için işin olabildiğince küçük bölümlere ayrılmasını esas alır. Bu da üstlerin, az sayıda insandan sorumlu olmasını beraberinde getirecektir. Bir üstün denetlediği astların sayısı azaldıkça denetimden beklenen yarar artacaktır. Dolayısıyla denetim alanı, bir yöneticinin etkili bir şekilde denetleyebileceği astların sayısıdır. Geleneksel yönetim kuramcıları “sınırlı denetim alanı” anlayışını savunurlar. Bu kuramcılara göre hiçbir yönetici beş ya da altı asttan daha çoğunun yaptığı işi denetleyemez.

Geleneksel yönetim kuramının önem verdiği bu dört yapı taşı arasında en önemli olanı iş bölümüdür ve diğerleri bunun uzantıları ya da sonuçlarıdır. Sözgelimi, hiyerarşik süreç uzmanlaşma ve departmanlara ayrılmayı gerektirir, yani öncelikle iş bölümü yapılmalıdır. Aynı şekilde örgütsel yapı uzmanlaşmış işlevler üzerine inşa edilir. Görüldüğü gibi, bu teori genel olarak örgütün biçimsel yapısı ile ilgilenmiş ve biçimsel yapıya ilişkin olarak yukarıda irdelenen ilkeleri geliştirmiştir. Bir başka deyişle, geleneksel kuramcılar sadece örgütün yapısı ile ilgilenip bu yapının nasıl olması gerektiğine ilişkin ilkeler geliştirmişlerdir.

2.2 Geleneksel Kamu Yönetimi

Antik Yunan döneminden beri var olduğu bilinen ve uzun bir geçmişle sahip olan siyasetten ayrılarak kendi gelişimini sağladığı düşünülen kamu yönetimi, son birkaç yüzyılda yaşanan modernleşme süreciyle ortaya çıkmış bir bilim dalı ve örgütlenme yapısıdır. 19. yüzyılın son çeyreğinde kamu yönetiminin siyaset biliminden ayrı bir alan olarak incelenmeye başlamasıyla özellikle Fransa, Almanya, İngiltere ve ABD gibi ülkelerde kamu yönetiminin ayrı bir alan olduğu kabul görmeye başlamıştır. Esasında kamu yönetimi, medeniyetin yükselmeye başlamasıyla ve hükümet (devlet yönetimi) kavramının ortaya çıkmasıyla birlikte söz konusu olmaya başlayarak uzun bir tarihe sahiptir. Söz gelimi Eski Mısır’da tarım faaliyetleri, sulama, Nil nehrinden gelecek su baskınlarından korunma ve piramitleri inşa etmek üzere kamu yönetimi sistemleri mevcuttu. Ayrıca Çin’de Han Hanedanlığı zamanında Konfüçyüs

anlayışının etkisiyle devlet yönetiminin yetenekli ve liyakatli insanlar tarafından gerçekleştirilmesi benimsenmişti. Avrupa’da Antik Yunan, Roma, İspanya ve Osmanlı yönetsel kural ve usullere göre yönetilen devletlerdi. Ancak modern devletlerin ortaya çıkışı gelişmiş bürokratik yapılarla beraber olmuştur (Eryılmaz vd., 2013: 57).

Asya, Avrupa ve Amerika’da, modern-gelişmiş yönetim anlayışları kişisel, geleneksel, dağınık, sistematik olmayan ve genellikle standart bir kurala dayalı olmayan yapılar olarak karakterize edilmişti. Modern yönetim anlayışları ile birlikte bürokraside hiyerarşik, kişisel olmayan, rasyonel, başarı odaklı ve evrensel yapılar gelişmiş ve bu yeni yapıyı modern anlamda inceleyen idari disiplinler ortaya çıkmaya başlamıştır. Benzer şekilde Avrupa ülkeleri de 1850’lerden sonra pek çok kamu düzenlemesi ile birlikte modern bir devlet örgütlenmesi anlayışı geliştirmeye başlamıştır. Özellikle bürokrasinin uzmanlaşmış bir örgüt haline geldiği günümüzde, mevcut idari yapılanmanın ilk adımı rasyonel ve yasal bir sistemin kurulmuş olmasıdır.

Avrupa’da kamu yönetiminin gelişimi ulus-devlet yapısının ortaya çıkmasıyla başlar. Dolayısıyla Avrupa’da kamu yönetiminin bir bilim dalı olarak hem de modern bir örgütlenme şekli olarak ortaya çıkması 19. yüzyılın ortalarına rastlamaktadır. Avrupa’da kamu yönetiminin bilim niteliği kazanması amacıyla yapılan ilk incelemelerin Fransa’da Charles Jean Bonnin tarafından 1812’de yayınlanan “Kamu Yönetimi İlkeleri” kitabıyla başladığı söylenebilir. Bonnin yönetimi konusunda ilk yazan kişi olarak değerlendirilmektedir. Diğer yandan Almanya’da kamu yönetimine bilim niteliği kazandıran bilim insanı ise siyaset bilimi, sosyoloji, idare hukuku ve kamu maliyesi gibi disiplinlere dayanan yeni bir disiplin alanı olması gerektiğini öne süren Alman düşünür Lorenz von Stein’dir. Kamu yönetiminin bilim olarak anılmasını sağlayan öncülerden biri olduğu kabul edilebilir. Almanya ve Avusturya’da bazı üniversite öğretim üyeleri “Kameralizm” adı verilen ve yönetim bilimi anlamına gelen bir akımı başlatarak kamu yönetiminin gelişmesine katkıda bulunmuşlardır. Bu akım, yönetimi bilimsel düşünceye kavuşturmayı öngörmüş ve kurumsal olmaktan çok deneysel olmaya vurgu yapmıştır. Yönetimin ortak ilkelere dayalı olduğunu ve kamu yöneticilerinin eğitim yoluyla yetiştirileceğini savunmuşlardır (Turan ve Şahin, 2016: 62).

Yönetim, binlerce yıllık insanlık tarihinde, siyasetin bir parçası olarak görülmüştür. Tarihsel süreçte siyaset üzerine yazılan yazılar çoğunlukla devletin önemi, işlevleri, egemenliğin sahibi ve kaynağı ile devlet ve tebaası arasındaki ilişkiler üzerine odaklanmıştır. Modernizm öncesi karmaşık örgütlenmeler, mali sistemler ve mülkiyet sahipliği olmadığından gündelik yaşamın basitliği devletin görevlerini de basit tutmuş, bu yüzden yönetim kendisine özerk bir çalışma alanı olma ayrıcalığı edinmemiştir. W. Wilson, M. Weber ve F. Taylor'un kuramları ile somutluk kazanan yönetimde rasyonalizm süreci, örgütlenmeyi nesnel, somut, teknik ve bilimsel bir zemine oturtmuştur (Sobacı ve Köseoğlu, 2015: 233). W. Wilson'ın, 1887 yılındaki eseri "The Study of Administration" (İdarenin İncelenmesi) ise yönetimi siyasetten ayrı bir alan olarak ele alarak, kamu yönetimi disiplininin ayrı bir bilim dalı olarak gelişimini sağlamıştır. Kamu yönetimi, genel anlamda devlette, daha dar anlamda ise ona bağlı kurum ve kuruluşlarda etkinlikte bulunan ve bürokratik mekanizmayı oluşturan yapıların fonksiyonel bir alanıdır. Bir başka ifadeyle kamu politikalarının ve hükümetin yönetimle ilgili işlerinin yürütülmesini sağlayan gerekli bireysel ve her türlü örgütsel çabaların eşgüdümlemesidir (Ergun, 2015: 4). Bu yönetme faaliyetlerinin kapsamlı bir alanda sürdürülmesi için hükümetler bürokrasilerden yardım alırlar (Çelik, 2015: 142). Bürokrasilerin yapıları ve işleyişleri şüphesiz içinde buldukları toplumsal, siyasal ve kültürel çevreden etkilenirler. Bu anlamda bürokratik yapılar ile toplumsal yapılar arasında karşılıklı bir ilişki kaçınılmazdır. Toplumların teknolojik, ekonomik, kültürel, sosyal ve zihinsel yapılarıyla kamu yönetimleri arasında uyumsuzlukların olması, uzun vadede mümkün gözükmez. Dolayısıyla, toplumsal alanda meydana gelen değişimler kamu yönetimini etkilediği gibi, kamu yönetimi de toplumsal kurumları belirli ölçüde biçimlendirmektedir (Al, 2002: 19).

Wilson'a göre eskiden basit olan devletin görevleri, 19. yüzyıl itibariyle karmaşık ve girift bir hal almış, eskiden birkaç efendinin bulunduğu devlet mekanizması artık yüzlerce/binlerce yöneticiden ve birimden oluşmaktadır. Geçmişte sadece sarayın kapislerine ayak uyduran devlet, artık yurttaşların taleplerini dikkate alan bir yapıya dönüşmüş, devletin görev ve fonksiyonlarının sayısı artmıştır. Bu sebeple devletin görevlerini ifa etmesini sağlayacak, bunların özel teşebbüsten farklı olarak

teşkilatlanmasını organize edecek bir idare biliminin varlığı zorunluluk olmuştur (Wilson, 1961: 56).

Kamu yönetiminin bir akademik çalışma alanı olarak geçirdiği ikinci dönüşüm, yönetimde ilkelerin -temel yapının- ortaya konmasına yönelik tartışmaların yardımıyla gerçekleşmiştir (Ergun, 2015: 9). Fayol yönetimi, geleceği tahmin-plânlama, örgütlenme, işler için en uygun koordinasyonu sağlama ve kontrol etme olarak tanımlayarak (Fayol, 2012: 33) yönetimi, önceden belirlenmiş amaçları gerçekleştirmek için gerekli olan araçlarla ilgili bir etkinlik ve süreç olarak nitelendirmektedir. Buna göre yönetim faaliyeti, özel ya da kamusal olsun tüm örgütlerin güç ve becerilerini örgütlenme ve bir amaca yönlendirmesidir. Bu süreçler çatışma ve uzlaşmayı içeren karar verme ve bireyleri yönlendirme faaliyetidir (Ergun, 2015: 1). Diğer taraftan Gulick, büyük ölçekli ve karmaşık her türlü kuruluşun çok sayıda çalışana ve bunlar arasında işbirliğine ihtiyaç duyduğunu, yönetim kuramlarının bu yüzden söz konusu işin koordinasyonu ile ilgilendiğini belirterek işbölümünü örgütün temeli olarak işaret etmiştir (Gulick ve Urwick, 1937: 95). Girişilen iş ister basit ister karmaşık, ister küçük ister büyük olsun her kuruluşta yönetimin unsurları bulunduğunu savunan Fayol, bu unsurları planlama, kumanda, koordinasyon ve denetleme; bu unsurlara bağlı olarak yönetimin genel ilkelerini ise iş paylaşımı, otorite, disiplin-denetim, komuta birliği, yürütme birliği, genel çıkarların kişisel çıkarlara tercih edilmesi, çalışan ücretleri, merkeziyetçilik, hiyerarşi, düzen, adalet-eşitlik, memurlarda istikrar, teşebbüs fikri ve çalışanların uyumu olarak sıralamıştır (Fayol, 2012: 29-34). Benzer şekilde Gulick ve Urwick (1937) de yönetimin ilkelerini POSTCORB formülü olarak sistematize ederek planlama, örgütlenme, personel yönetimi, yöneltme, koordinasyon, raporlama ve mali yönetim olarak kategorize etmişlerdir.

Geleneksel modelin temel özelliklerine bakıldığında, yapısal olarak merkeziyetçi bir örgütlenme modeli ve yönetim sistemini dikey bir örgütsel yapı ve katı bir hiyerarşik ilişkiyi, görev ve sorumlulukların açık bir biçimde belirlendiği, işbölümünü, örgütlerin her bakımdan biçimlendirilebileceği ve bu biçimlendirmenin dışına çıkılamayacağını, ortalama insanın sorumluluk almaktan kaçacağı ve çalışması için zorlanması gerektiği düşüncesiyle otoriter yönetici tipini ve sıkı denetimi savunduğu görülmektedir.

Bunların yanı sıra geleneksel modelde konuma bağlı statü, sabit ücret düzeyi, kapalı enformasyon kanalları, çatışmacı sendikal ilişkiler, yukarıdan aşağıya karar akışı, yukarıdan aşağıya değerlendirme ve sınırlı iş gören katkısı gibi özellikler de öne çıkmaktadır (James, 1997: 161).

2.2.1 Yasal/Hukuksal/Rasyonel Bürokrasi

Geleneksel yönetim yaklaşımının büyük ölçüde etkileyen bürokrasi yaklaşımı ise hukuki-rasyonel bürokrasi modeli olarak değerlendirilmektedir. Hukuki-rasyonel bürokrasi, klasik modernleşme anlayışından esinlenen siyasal modernleşme yaklaşımı gibi, batıdaki sosyo-ekonomik değişimin belli bir aşamasında kendini göstermeye başlamış ve o aşamada işlevsel olmuş bir bürokratik sistemden esinlenerek idealize edilmiş bir modeldir (Heper, 1977: 38).

Bu modelin kurucusu Alman sosyolog Max Weber'dir. Weber'e göre eski örgütler sanayileşen ve modernleşen Batı dünyası için yetersiz olmaya başlamıştır. Bunların yerini gerek kamu kesiminde gerekse özel kesimde "bürokrasi" denen büyük çaplı örgütler almalıdır. Bürokrasi ideal anlamda bir örgüt ve yönetim biçimi ve düzenini ifade eder. Bürokrasi para ekonomisinin, karmaşık hukuk düzeninin doğması, kentleşme, uzmanlaşma, işbölümü, eğitim yaygınlaşması, bilimsel ve teknolojik gelişmeler sonucunda modern toplumun ayrılmaz bir parçası haline gelmiştir. Taylor ve Fayol'un çalışmalarını konu alan örgütler gibi Weber'in ideal bürokrasisi de rasyoneldir. Amacı etkin ve verimli hizmet sunmaktır. Hukuksal çerçeve, hiyerarşi, işbölümü, resmi belgeleme yöntemi, meslekleşmiş idareci sınıfın varlığı, kariyer şeklinde memuriyet ve bunun getirdiği personel rejimi Weber bürokrasisi-nin temel unsurlarıdır (Acar ve Bıyık, 2012: 635-796). Görüşlerini Weber'e dayandıran bürokrasinin modern kuramcıları genellikle hiyerarşinin karakteristiklerini, bir örgütün ne derece bürokratikleştiğini bulmak için kesin ölçütlerden biri olarak kullanırlar (Mouzelis, 2001: 55).

Weber bürokrasi modelini kurgulayarak kamu yönetiminin gelişimine katkıda bulunmanın yanında, yönetsel otoritenin tipolojisini de kurgulamıştır. Weber, bir kimsenin iradesinin başkaları üzerinde etkin kılınmasına otorite adını verir. Otorite,

kendisinin meşru kabul edilmesini, bir başka ifadeyle kendisine itaat/boyun eğilmesini arzular. Bu çerçevede Weber, toplumsal egemenliğin kullanılmasında üç tip meşru model öngörür: Geleneksel, karizmatik, yasal-ussal otorite. Geleneksel otorite, geçmişten beri süregelen geleneklerin kutsallığına ve bu geleneklere göre gücü kullananların meşruluğuna olan yerleşik inanca dayalıdır. Geleneksel otoritede yetkili önder, yasama, yürütme ve yargı erklerini birlikte tek elden kullanır. Buradaki itaat yükümlülüğü, resmi yolla değil, geleneklerle belirlenmiş yükümlülükler alanına giren şahsi bir bağlılık konusudur. Yasal-ussal model ise normatif kuralların meşruluğu ve bu yasalara göre egemenlik konumuna getirilenlerin, emir verme hakkı olduğu inancına dayalıdır. Bu modelde yetkinin kaynağı yasalardır. Karizmatik otorite ise bir bireyin istisna kutsallığına, kahramanlığına, örnek özelliklerine ya da onun tarafından açıklanan veya emredilen normatif kalıpların ya da emrin kutsallığına olan bağlılığa dayalıdır. Karizmatik otorite durumunda, kendisine uyulan kişi ise, vahyi, kahramanlığı ya da örnek nitelikleri dolayısıyla karizmatik lider olarak nitelenen kişidir ve bu otorite bireyin söz konusu karizmaya inancı ile sınırlıdır (Weber, 2005: 35-40).

Weber, ideal tip adını verdiği bürokrasi modelinde, tıpkı bilimsel yönetimin bir işi yapmanın en iyi ve tek yolu olduğu savı gibi, kamu örgütlenmesinde de en iyi yolu belirlemede bürokratik idare ve yasal otoriteyi öne çıkarır. Rasyonel yasal otoritenin temel unsurlarını ise şöyle sıralar (Weber, 2005: 40-45):

- (1) Kurallara bağlılık ve sürekli resmi işlevlerin yapılanması,
- (2) Memurların, sınırlı ve belirli bir yetki alanıyla donatılması,
- (3) Dairelerin/idari ofislerin örgütlenmesinin hiyerarşi ilkesiyle yani her bir astın üstü tarafından denetlenmesi ve gözetilmesi,
- (4) Bir dairenin davranışlarını düzenleyen teknik kurallar/normlar ve özel eğitim almış resmi memurlar bulunması,
- (5) Kamu çalışanlarının üretim ya da yönetim araçları ile ilişkisinin bulunmaması, bir başka ifadeyle hiçbir görev yerinin kişinin şahsi malının olmaması,
- (6) İdari işlerin, kararların ve kuralların yazılı olması.

Weber, bürokrasi kuramını oluştururken yönetsel otorite konusunu da analitik olarak ele almış ve kaynaklarını araştırmıştır. Gerçekte, “otorite” terimi, iktidar ve siyasi iktidar dışında, siyaset biliminde çok sık kullanılan fakat üzerinde anlaşmaya varılamayan terimlerden biridir. Bu çerçevede düşünürü göre, yönetsel otoritelerden biri babadan oğula geçen, doğuştan kazanılan ve kişisel olan geleneksel otorite’dir. Burada yönetim gücü geleneksel olarak bir ailenin elindedir. Bu aile soyludur ve belirli bir toplumu yönetmektedir. Buna örnek olarak krallıkla yönetilen toplumlar gösterilebilir.

Weber’e göre ikinci otorite türü; kahramanlık, kutsallık ve benzeri üstün kişisel beceri ve niteliklere dayanan karizmatik otorite’dir. Karizmatik güce sahip kimse kendine inanan ve bağlanan kimselerden bir astlar gurubu oluşturur. Karizmatik gücünü oluşturan nitelikleri değişmediği sürece yönetsel otoritesi devam eder.

Weber, üçüncü tip olarak rasyonel/hukuksal otorite’yi açıklamaktadır. Bu otoritenin meşruluğu hukuk kurallarına dayanmaktadır. Demokratik, rasyonel ve hukuksal düzenlemelerin yer aldığı toplumlarda var olan otorite türüdür. Akla uygun düzenlemelere ve bunların dayandığı yasal düzenlemelere, kurallara yöneticiler de dâhil olmak üzere herkesin uymak zorunluluğu vardır. Otoriteyi diğer bir deyimle, yönetme gücünü elinde bulunduran kişilerde bu kurallara uyarak toplum tarafından seçilerek görev başına getirilmektedirler. O halde toplumun arzu ve ihtiyaçlarını bilen, bunları gerçekleştirebilecek yetenek ve bilgilere sahip yöneticiler seçilmektedir ki, buna akılcı bir seçim denebilir. Böyle bir seçimle işbaşına gelen yönetimin gücü istikrarlı olacaktır. Yöneticilerin sahip oldukları otoriteyi kullanabilmelerini kolaylaştıran yasal düzenlemeleri uygulayan kurum ve araçlar oluşturulmuştur. Yönetsel otoritenin niteliği, kullanma biçimi ve sınırları da yasalarla açıklığa kavuşturulmuştur.

Weber, “ideal tip” dediği bürokratik yapının özelliklerini belirlerken kavramsal bir model oluşturup diğer örgütler için genellemeler yapmak yerine, çeşitli örgütleri inceleyerek örgütlerin gerçekte nasıl çalıştığını karakterize eden unsurları gözleme dayalı olarak belirlemeye çalışmıştır. İdeal tip ile kastedilen gerçekliğin bir gözlemi değildir. “İdeal tip” zihinsel bir kurgudur ve eğer böyle bir olgu -yani bürokrasi- tam

anlamıyla gerçekleşebilseydi ne olurdu tanımlamasıdır. Weber, “ideal tip” betimlemesiyle gerçekliği tanımlama, gösterme girişiminde bulunmamakta sadece bürokrasi diye adlandırdığı yapının özünü, esasını tanımlamaktadır.

Weber’in kavramlaştırdığı bürokrasinin özellikleri şunlardır (Polatoğlu, 2001: 38):

- (1) Uzmanlaşmış yetki alanları, birimler ve görevler; bir başka anlatımla örgütün amaçlarına ulaşabilmesi için bir işbölümü ve belirlenmiş yetki alanları.
- (2) Uzmanlaşmış birimlerin etkinliklerini eşgüdümleyecek ve yetki alanlarını bütünleştirecek bir otorite hiyerarşisi. Rasyonel bir bürokratik tasarımda örgüt tek bir bireyin otoritesi altında yönetilir.
- (3) Örgütün ve birimlerinin yönetimi uzmanlık bilgisi ve eğitimi gerektirir. Her görevin yürütülmesi belirli bir uzmanlık bilgisini gerektirir ve ancak teknik bilgisini ve yeteneklerini kanıtlayanlar yönetici olarak atanır. Örgüt üyelerinin çeşitli uzmanlık dallarında çeşitli aşamalardan geçerek hareket ettiği -yükseldiği- bir kariyer düzeni vardır. Bu düzen içinde yükselme liyakat ve/veya kıdem temel alınarak gerçekleştirilir.
- (4) Bürokratik yapı devamlılık gösterir. Örgüt üyelerinin gelip geçici olmasına karşın bürokratik örgütün devamlılığı esastır.
- (5) Örgütün yönetimi ve mülkiyeti birbirinden ayrıdır, örgütün başındaki yönetici örgütün sahibi değildir. Yöneticilerin kendilerine görevlerini yürütmek için verilen kaynaklar üzerinde bir mülkiyet hakları yoktur. Ancak yöneticiler kaynakların kullanılmasından sorumludurlar.

Weber, rasyonel akılcılığa ve bilimselliğe dayandığı bürokrasinin yönetsel özelliklerini ise şu şekilde belirlemiştir (Polatoğlu, 2001: 38):

Kişisel olmayan (gayrişahsi) yönetsel ilişkiler: Weber’e göre kişisel olmayan yönetsel ilişkiler bürokrasinin çok özel bir karakteristiğidir. Çünkü gayrişahsi ilişkiler bürokratların performansında -sonuç olarak örgütün tümünde- ussal olmayan, duygusal unsurlardan arındırır.

Resmîlik (biçimsellik, şekilcilik): Bürokrasi kişiliklere, kişiliklerin belirlediği ilişkilere değil, resmi ilişkilere dayanır. Bürokrasinin yapısına ve işleyişine ilişkin hemen her

şey resmi bir biçimde yazılı olarak belirlenmiştir. İletişim yazılıdır çünkü iletişim örgüt birimleri arasında ya da resmi kimlikleri çerçevesinde bireyler arasında gerçekleşir ve en azından kuramsal olarak birim sorumlularının gerçek kişiliklerinden bağımsızdır.

Kurallara bağlılık: Bürokrasi etkinliklerini yazılı olan resmi kurallara göre gerçekleştirir. Kuralların amacı örgütsel yöntemleri belirlemek ve düzenin devamlılığını korumaktır. Kurallar aynı zamanda hiyerarşik otorite yapısını ve gayrişahsiliği korumaya yöneliktir.

Disiplin: Bürokratlar, bürokrasinin otorite yapısı ve kuralları ile bağımlıdırlar ve bunlara uymakla yükümlüdürler. Kurallara aykırı hareket eden ve emirlere uymayanlara disiplin cezası uygulanır.

Yazılı belgelere dayalı iletişim: Hiyerarşik mevkiler arasında kurulacak ilişkiler yazılı haberleşmeye dayandırılır ve bu evraklar ispat aracı olarak arşivlenir.

Rasyonel hiyerarşi: Astarlar üstlerinin emirlerine daha akılcı ve mantıksal olduğu ve düzenin hukuksal yapısına uygun bulunduğu için uyacaktır. Üstün kişisel özellik ve yeteneklerinin oluşturduğu otoriteye dayanan itaat yasaklanmıştır. Bu nedenle keyfi yönetime yer yoktur. Görevleri yerine getirirken hiçbir kimse, emrine tahsis edilen araçları ve personeli kendi kişisel ihtiyaçları için kullanamaz.

Görüldüğü gibi uzmanlaşma, fonksiyonel işbölümü, profesyonellik, meritokrasi, gayrişahsilik, yetki ve sorumlulukların kurallarla düzenlenmesi, tarafsızlık, rasyonellik ve yasallık gibi ilkeler bürokrasinin temel ilkelerini oluşturmaktadır. Weber, yukarıdaki ilkeleri içeren bürokrasinin diğer örgütlenme biçimlerinden verimlilik, rasyonellik ve teknik etkinlik açılarından daha üstün olduğunu ileri sürmüştür. Weber'e göre nasıl makine ile yapılan üretim mekanik olmayan yöntemlerle yapılan üretimden üstünse, bürokrasi de diğer örgüt modellerinden daha üstündür (Sözen, 2005: 28).

Yasal/hukuksal bürokrasi ideal tipinde, siyasal iktidarı kullananlar bu yetkiyi, herkes için bağlayıcı, akılcı yasalardan (hukuktan) almaktadır. Hukuki- rasyonel meşruluk, kişisel özelliklere dayanan karizmatik meşruluğun tam tersidir. Çünkü burada siyasi

itaat yöneticilerin şahsına değil, ilkelere ve kurallardır. Kısaca, yönetim mevkilerinde olanlara, kişiliklerinden dolayı değil, fakat makamlara geliş yöntemleri ve kullandıkları yetkiler yasalara uygun olduğu için itaat edilmektedir. Weber, modern toplumda hukuki-rasyonel meşruluğun hâkim olacağını ileri sürmektedir (Erdoğan, 1996: 86).

Yasal/hukuksal bürokrasi modeli, biçimsel rasyonaliteye sahip bürokrasiyi ifade etmektedir ve hukuksallık boyutu rasyonellik boyutuna ağır basmaktadır. Bunun anlamı, amaçlarının veri olması ve bürokrasinin sadece araçlarla ilgili olmasıdır. Bir başka ifade ile amaçlar, siyasal sistemin belirlediği politikalarla tespit edilmekte ve bürokrasi bu amaçlara ulaşmak için kullanılmaktadır. Bürokrasi içerisinde en önemli rolü üstlenen bürokratin konumu ise, kural koyucu, kurallara uyanlar ve meslektaşlarıyla olan ilişkileri bakımından kesinlikle biçimsel kurallarla tanımlanmıştır. Bu kurallar rasyonel bir şekilde aygıtın hiyerarşisinin, her kademenin görev ve yetkilerini işe alma ve terfi metotlarını tanımlamaktadır (Eren, 2020: 35).

2.2.2 Siyaset-İdare Ayrımı

Kamu yönetiminin geleneksel modelinde, siyaset ile idare arasındaki ilişki teorik olarak nettir. Wilson siyasetin idareden ve siyasanın da onu gerçekleştirecek olan idareden sert bir şekilde ayrılması gerektiğini savunmuştur. İdari meselelerin siyasi meseleler olmadığını vurgulayan Wilson, kamu yönetimini, kamu hukukunun detaylandırılması ve onun sistematik uygulanması olduğunu dile getirmiştir. ABD’de ganimet sistemi uygulamalarının olumsuzluklarının açıkça görüldüğü bir dönemde siyaset ile idarenin bu şekilde birbirinden ayrı olduklarını savunmak, söz konusu sistemin kötülüklerinden kurtulmak için bir çıkış yolu sağlamaktaydı. Bu düşünceden hareketle siyaset-yönetim dikotomisi geleneksel kamu yönetiminde bir ilke haline gelmiştir. Siyasetin görevi ve yetkisi politika belirlemek (karar vermek), idarenin görevi ise bu kararları yerine getirmektir (Eren, 2020: 36).

Geleneksel yönetimin yapı taşları ortaya çıkmadan önce siyaset ve yönetim gibi siyasetçilerin ve yöneticilerin de birbirinden ayrı düşünülmesine pek fazla imkân verilmemekteydi. Fakat oluşturulan bürokratik yapılar ve bürokrasi kavramının daha

fazla adından söz ettirmesi, idare eden ile siyaset yapan arasındaki farkın gündeme getirilmesini zorunlu hale getirmeye başlamıştır. Bu ayrımın ortaya çıkardığı olumlu yanlar arasında idari yapıların şekillenmesi, hesap verme sorumluluğunun artması, siyasi meseleler ile kamusal politikaların arasındaki ayrımların belirginleşmesi olmuştur (Hughes, 2003: 25).

Günümüz yönetim anlayışına bakıldığında bu ayrımın ortadan kaldırılmaması gerekliliği bilim dünyası tarafından hala savunulan bir düşünce niteliğindedir. Wilson'un idari alan ile siyasi alanı birbirinden bağımsız olarak düşünmesi bugünkü kamu yönetimi biliminin gelişmesine de büyük katkı sağlamıştır (Turan, 2015:11). Yeni Kamu Yönetimi anlayışının da içinde barındırdığı idare eden ve siyaset yapan ayrımı, yönetim süreçlerinde temel problemleri belirlemede, sorunların çözümünde sorumluluğun kime ait olduğunu belirlemede ve hiyerarşik düzende kimin kime hesap vermesi gerektiğini belirleyen en önemli yapı taşlarından birisi olarak değerlendirilmelidir. Bu şekilde siyaset ve yönetim ilişkisindeki ayrım, idari bir paradigma içerisinde yer alan en önemli faktör olarak ileri sürülebilir (Hughes, 2003: 26).

Weber siyaset yapımcısı ve siyaset uygulayıcısı ayrımını ortaya koymak için özsel ve biçimsel rasyonalite kavramlarını geliştirmiştir. Özsel rasyonalite değerler ile ilgilidir; kararlarda siyasal kriterlerin göz önünde bulundurulmasını ifade etmektedir. Biçimsel rasyonalite ise araçlarla ilgilidir; amaçları veri olarak kabul etmektedir. Ancak gerçekte, siyasetçiler idari görev yürütmekten ve idareciler de siyasi nitelikli görev üstlenmekten geri durmamışlardır. Birçok durumda idare, yapılması gerekenler ile yapılacaklar arasında bir kıyaslama yaparak kendisi karar vermek durumundadır (Heper, 1977: 42).

Uygulamadaki bütün problemlere rağmen, idare ve siyasetin kesin olarak birbirinden ayrılması düşüncesi ikinci dünya savaşına kadar devam etmiştir. Ancak Dwight Waldo, Robert Dahl ve Herbert Simon gibi bilim adamları geleneksel kamu yönetimi dogmasına karşı bir devrim yapmışlardır. Bu düşünürler, geleneksel kamu yönetiminin varsayımları ve ilkelerinin bilimselliğini tartışmışlardır. Özellikle Waldo, sadece kutsal olarak görülen siyaset ve idare ayrımını değil, aynı zamanda demokratik siyasal

sistemde siyasal iktidarın örgütlenme ve denetim yapma işlevlerini şekillendiren kuramsal temel varsayımları da eleştirmişlerdir (Eren, 2020: 36).

2.2.3 Kurumsal-Yapısal Özellikler

Geleneksel kamu yönetiminin temel esaslarını dört grup altında toplamak mümkündür. Bunlar sırasıyla, Weber'in yukarıda da bahsi geçen kurallara ve katı bürokrasiye bağlı, katı hiyerarşiye sahip yapısı, diğeri her türlü iş ve işleyişte devletin yer aldığı ve gerektiğinde devlet tarafından denetlenebilen yapısı, bir diğeri siyasi ve idari konuların birbirinden ayrı tutulduğu yapısı, son olarak ise profesyonel bir bürokrasi ve bürokrat yapısıdır (Erdağı, 2013:10).

Geleneksel kamu yönetiminin özellikleri daha detaylı bir şekilde açıklanacak olunursa, katı örgüt yapısının var olduğu, merkeziyetçi, katı hiyerarşinin var olduğu, hizmet devleti ünvanlı, bürokrasiye yönelimli, ne kadar büyük devlet o kadar iyi devlet anlayışının benimsendiği bir yönetim yapısıdır. İzlediği politikalara değinilecek olunursa, tek taraflı yönetim anlayışını benimseyen, örgüt merkezli bir yapının var olduğu, kurallara harfiyen uyan, sabit ücret yapısına sahip olunan, bürokrat tip ve az yetkili yöneticiliğin benimsendiği, hizmetlerde kalite yerine sayıya önem verilen, üst yöneticiye bağlı çalışan değerlendirilmesi yapılan, kapalı bilgilendirme sisteminin var olduğu, risk alınmayan, girdi ve süreç odaklı politikaların varlığı ile devamlılığını sağlamaya çalışan bir yönetim yapısıdır (Eryılmaz, 2013: 27).

Geleneksel yönetim anlayışında görevlerin niteliğinin açık seçik ortaya konması, bu görevleri yerine getirecek olan çalışanlarda aranacak bilgi ve becerilerin saptanmasını olanaklı hale getirmektedir. İşe alma ve atamalar teknik nitelikler göz önüne alınarak yapılmakta, ancak teknik yetenek yalnızca bilgi ve beceriler göz önünde tutularak saptanmamakta, kıdem faktörüne de büyük önem verilmektedir. O kadar ki, kıdem faktörünün tek başına terfi kriteri olarak rol oynayabileceği vurgulanmaktadır. Çalışanların işe atanması ya da terfiinde daha önceki patrimonyal bürokrasideki toplumsal statü faktörünün yerini, önemli ölçüde personelin bilgi ve becerisi faktörü almıştır (Heper, 1977: 46).

Geleneksel kamu yönetiminde kurumsal yapı, hizmetlerin zamanında, verimli, etkili ve kaliteli bir biçimde yerine getirilmesi ile yönetimin çalışanlar, vatandaşlar ve diğer kurumlarla ilişkilerinin şekillenmesinde büyük bir öneme sahiptir. Kurumsal yapı bir taraftan ilişkileri ve stratejileri belirlerken, diğer taraftan yönetim kültürü ve işleyişini şekillendirmektedir. Geleneksel yönetim anlayışında, katı hiyerarşi, kuralların yoğunluğu, merkezîyetçilik, örgüt merkezîlik ve kapalılık gibi hususlar kurumsal yapının temel özelliklerini göstermektedir.

Geleneksel kamu yönetimi modeli yürütülen işlerde eşgüdüm ve bütünlüğü sağlamak için katı hiyerarşiyi benimsemiştir. Hiyerarşinin hukuki ve siyasal nedenleri bulunmaktadır. Çalışanların üstlerinin emirlerine uyma görevleri, gerçekte kanuna uygun hareket etmenin bir uzantısıdır -hukuksal neden-. Siyasi bakımdan hiyerarşi, yönetsel aygıtın siyasal iktidara bağımlılığının bir gereği ve sonucudur. Geleneksel modele göre hiyerarşi; kumanda birliğini sağlamak, faaliyetleri eşgüdümlenmek, kişisel yetkiyi güçlendirmek, biçimsel haberleşme sistemini oluşturmak gibi olumlu fonksiyonlara sahiptir. Teoride hiyerarşi yukarıdan aşağıya ve aşağıdan yukarıya olmak üzere iki yönlüdür, ancak uygulamada, sadece yukarıdan aşağıya doğru işlemektedir. Bu nedenle, kişisel girişim ve katılmayı engelleme, aşağıdan yukarıya doğru haberleşmeyi engelleme gibi, hiyerarşinin bir takım olumsuz fonksiyonları ve sonuçları ortaya çıkmaktadır (Baransel, 1993: 178).

Hiyerarşik örgütlenme biçimine büyük önem veren geleneksel kamu yönetimi anlayışı; bunun bir sonucu olarak, komuta birliğini de temel ilke olarak görmektedir. Bunun anlamı, hiyerarşik olarak yapılanmış bir örgütte, her astın rapor vereceği ve doğrudan emir aldığı tek bir üstün bulunmasıdır. Bu kavram askeri örgütlerden alınmıştır. Geleneksel örgüt kuramcıları, komuta birliği ilkesine yürekten inanmışlardır. Bunlara göre, bir astın birden fazla üstten emir alması durumunda, bu emirlerin birbiriyle çelişmesi ve sorumlulukların bölünmesi gibi sorunların ortaya çıkabileceği varsayılmaktadır. Ancak günümüzde işlevsel otoritenin giderek artan biçimde kullanılmasıyla komuta birliği ilkesi sürekli yıpranmaktadır. Komuta birliği ilkesinin bir uzantısı olarak, işleyiş esnasında emir ve talimatlar yukarıdan aşağıya doğru olmakta, yine denetim yukarıdan aşağıya doğru yapılmaktadır. Ayrıca, bu ilkenin genel niteliğine uygun olarak geleneksel yönetim anlayışında bilgi akışı ve

haberleşme biçimi büyük ölçüde yukarıdan aşağıya doğru olmaktadır (Bozkurt vd. 1998: 149).

Geleneksel kamu yönetiminin bu özelliklerine bakıldığında benimsenen politikaların kamu yönetimi örgütlerini pratik edilebilmeleri için çok pratik olmadıkları görülmektedir. Değişen yönetim anlayışının getirdiği yeniliklere ayak uydurmak zorunda kalan kamu örgütleri kısa zamanda kendilerini değişime ayak uydurmak zorunda hissetmişlerdir. Fakat temelde, geleneksel kamu yönetiminde de örgütsel ve bireysel düzeylerde etkinlikler, kamu politikası oluşturma ve uygulamanın olduğu da unutulmamalıdır.



3. YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI

Modernleşme olgusuna yönelik karşı duruşlar 20. yüzyılın başlarından itibaren başlamakla birlikte, 1960'ların sonlarında toplumsal arayışlar ve eleştiriler yoğunlaşmıştır. Bu dönemden itibaren özellikle Batı toplumlarında postmodernite üzerine çeşitli yazılar yazılmaya ve konuşmalar yapılmaya; sanatsal faaliyetlerde, entelektüel ve akademik alanda yaygın bir şekilde, 1980'lerden itibaren ise işletme disiplinde ve kamu yönetiminde de kullanılmaya başlanmıştır (Fox ve Miller, 1996: 25).

Postmodernite her şeyden önce, modernite ile hesaplaşmayı içermektedir. Bu anlamda içinde modernite karşıtlığını barındırmaktadır. Postmodern anlayışa göre, modernitenin büyük anlatıları ve umutları sona ermiş bulunmaktadır. Artık totalize edici toplumsal kuram ve devrimci siyasete yer yoktur. Postmodern düşünce, geleneği kökten gözardı etmeden, onun sunduğu eski biçimleri dönüştürerek geleneği bir bakıma devralmakta ve yeniden üretmektedir. Gelişme, ilerleme, aydınlanma, rasyonalite gibi büyük anlatılara olan güveni sarsmaktadır (Al, 2002: 68). Postmodernite de çoğulculuk güçlenmiştir. Bu anlayışa göre evrensellik düşüncesi iflas etmiş, büyük anlatılar parçalanmış ve toplumu biçimlendiren pek çok ilişki çözülmüştür. Modern dönemde olduğu gibi "gerçek" her yerde ve her zaman tek değildir. Gerçek, bulunmaktan ziyade icat edilmektedir. Bu düşünce evrenselin karşısına göreliliği, bütünü yerine parçayı, merkezde toplanmanın yerine merkezkaçı koymaktadır (Fox ve Miller, 1996: 47).

Akılcılığa, merkeziyetçiliğe ve katı bir bütünselliğe karşı, merkezden kaçışı, çoğulculuğu, parçaların ön plana çıkarılmasını öneren postmodern anlayış kuşkusuz yönetim anlayışlarını da etkilemiş ve yeni yönetim anlayışları ortaya çıkmaya başlamıştır. Özellikle modernizmin ve daha sonrasında refah devleti politikalarının etkisindeki kamu yönetimlerinin ağır işleyen, hantal, verimsiz ve kaynakları tüketen bürokratik mekanizmalar haline dönüşmeleri sonucunda, devletin faaliyet alanının ve işlevlerinin daraltılması yönünde çıkış yolları aranmasıyla gündeme gelen yeni yönetim yaklaşımları; kamu yönetiminin, özel sektörün ve serbest piyasa düzeninin

temel değerleri olan katılımcılık, girişimcilik, rekabetçilik, kârlılık, verimlilik ve kalite ilkeleri temelinde yeniden yapılandırılması gereğini karşı konulmaz bir güç olarak ortaya çıkarmıştır.

Modernizemin zihniyet temeli üzerinde şekillenen sanayi dönemi yönetim anlayışı, siyasal güç ve yetkiyi ellerinde bulunduran “yöneticiler” ile bunların emir, denetim ve hâkimiyetleri altında bulunan “yönetilenler”in, birbirleri karşısında etken-edilgen karşıtlığı çerçevesinde konumlandırılmalarına dayanmakta; dolayısıyla sanayi dönemi zihniyetinde yönetim olgusu “kamunun yönetilmesi” anlamıyla bütünleşmektedir. Oysa, postmodernizm ve küresel değişim dinamiklerinin getirdiği yeni talep ve beklentilerin, kamu gücünü eşit bir aktör olarak devletin karşısına çıkardığı bilgi ve iletişim çağında, yönetim olgusunun geleneksel yöneten-yönetilen ayırımına dayanan içeriği boşalmış; kamu yönetimi, “kamunun yönetilmesi”nden “kamunun yönetmesi” anlayışına doğru yönelen değişim süreci içinde kendisine yeni bir kavramsal çerçeve bulmuştur (Nohutçu ve Balcı, 2003: 13-23).

Bu gelişmelerden ve temellerden beslenen postmodern yönetim kuramları, klasik ve davranışsal yaklaşımların temel kaygısını kabul ederken, yönetimin kendi içinde kapalı devre çalışan, hiyerarşik biçimde yapılanan, bürokratik esaslara göre işleyen ve bu özellikleri her yerde en iyi yönetimin ortak özellikleri olarak gören bakış açısını reddeder (Fişek, 2015: 23). Bu bağlamda, sanayi döneminin yönetim alanında temel zihniyet yapısını yansıtan bürokratik örgütlenmeden post-bürokratik örgütlenmeye yönelik süreci içinde, hiyerarşinin olabildiğince azaltıldığı bir kamu örgütünde, Weberci bürokratik yönetim modeline has işbölümü, otorite ve denetim yapısının ortadan kalkmasıyla yönetimdeki demokratik süreç ve mekanizmaların önem ve etkinlik kazanacağı öngörülmüştür. Çünkü, Weberyen bürokrasinin en temel zafiyeti olan hantallık, yeni dönemin hizmet anlayışına uyumlu olmadığı ve örgütsel verimliliği minimize ettiğinden devleti özel sektör gibi yönetme, bürokrasiyi azaltma gibi hedefler post-bürokratik unsurların kamu yönetimine yerleşmesine yol açmıştır (Ateş, 2003: 71-72). Dolayısıyla, hiyerarşik sorumluluk anlayışının gerektirdiği örgüt merkezli ve formel kuralların gereklerinin karşılanmasıyla yetinen bir yapıdan, birey odaklı ve sonuçlara yönelik bir örgütlenmeye/yapılanmaya gidilmesi öngörülmüştür.

Post-bürokratik yönetim üzerine oluşan literatürde, Yeni Kamu Yönetimi ve yönetim gibi neoliberal yönetim pratikleri post-bürokratik yönetim olarak ele alınmış, bazı çalışmalarda yönetişimi, ağ yönetişimi ve neo-Weberyen devlet gibi kavramlar post-bürokratik yönetim anlayışları olarak açıklanmıştır. Zira postmodern felsefi ve siyasal anlayışın yönetim yaklaşımları üzerindeki etkisi geleneksel kamu yönetiminin vatandaşa doğru tek yanlı olarak üretilen kamu hizmeti anlayışından ziyade, bizzat kamu kurum ve kuruluşlarını özel sektör benzeri bir işletme olarak görme ve bu örgütlerden hizmet alan vatandaşları ise müşteri olarak görme mantığını ortaya çıkarmıştır. Literatüre “*yeni kamu yönetimi*” (new public management) adıyla yerleşen bu yönelim, başta Batı ülkeleri olmak üzere 1980’lerin ortalarından itibaren dünya genelinde yaygınlaşmıştır. Diğer yandan, postmodern dönemde merkeziyetçi devletlerin bürokratik yönetim yapılarının zayıflaması nedeniyle ve vatandaşların karar alma süreçlerine katılımlarının ve birlikte yönetme anlayışlarının gelişmesi, özellikle bazı uluslararası örgütlenmelerin teşvikiyle yeni bir ilişki ağı ve yönetim paradigması olarak başka bir eğilim yaygınlaşmıştır. “Yönetişim” (governance) adıyla yaygınlaşan bu kavram ve anlayış, postmodern değişim çağının yönetim anlayışını simgeleyen bir yaklaşım olmuştur (Turan ve Aydilek, 2020: 287).

3.1 Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Kavramsal Çerçevesi

18. yüzyıl sonrası dönemin hâkim ekonomik sistemi kapitalizm, tarihsel gelişim süreci içerisinde sık sık yapısal değişimlere uğramıştır. Krizler, buhranlar, diğer küresel veya bölgesel ekonomik sorunlar söz konusu oldukça, kapitalizm de sisteminin devamı için evrilmiş, ortaya çıkan sorunlara karşı yeni kuramlar, politikalar ve yöntemler geliştirerek kendisini sürekli güncellemiştir. Belki de kapitalizmin bu denli yaygın kabul görmesinin ve benimsenmesinin sebebi de budur.

Tarihsel süreçte kapitalizmdeki dönüşüm ve değişim, devlet yapılarına da yansımıştır. Devletler avcı toplayıcılıktan, feodaliteye, imparatorluklardan, ulus-devlete doğru bir dönüşüm geçirerek günümüzdeki karmaşık yapılarına ulaşmıştır (Akıncı, 2012: 61-70). Ancak özellikle kapitalizmin hâkim olduğu dönem olan son birkaç yüzyılda devlet ve yönetim anlayışı, tarihsel hızının çok daha ötesinde büyük değişimler geçirmiştir. İkinci Dünya Savaşı sonrası kamu harcamalarındaki hızlı ve sürekli yükseliş, Batılı

refah devletlerinin içine düştükleri mali kriz karşısında siyasi ve akademik çevreler hem daha sınırlı bir devlet hem de daha ekonomik, etkin ve etkili bir kamu hizmet anlayışını gerçekleştirebilecek kurum ve mekanizmaları içeren bir yönetsel yapı arayışına girilmiştir. 1980’li yıllarda bu çerçevede oluşan temel tartışma konusu, Batılı devletlerin yaşadıkları ekonomik-mali kriz karşısında, kamu ve özel sektör arasındaki sınırın özel sektör lehine yeniden çizilmesidir. 1980 öncesi yönetsel reform çalışmaları, geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı çerçevesinde devletin yönetsel güç ve kabiliyetini artırmaya yönelik teknik bir faaliyet olarak yürütülürken, 1980’li yıllarda, teknik yönlere ilave olarak siyasal-ideolojik bir sorun olarak görülmeye başlanmıştır (Ömürgönülşen, 2003:20). Devletin müdahale ettiği her alanda bir tür yönetsel başarısızlık yarattığı düşünüldüğünden, her alandan elini eteğini çekerek asli görevleri olan eğitim, sağlık, güvenlik gibi konular dışında faaliyet göstermemesi gerektiği savunulmaktadır (Dikmen, 2013: 293).

20. yüzyılın özellikle son çeyreği, gelişmiş Batılı ülkeler başta olmak üzere, bütün dünyada kamu yönetimlerinin büyük bir değişim sürecine girdiği bir dönem olarak varsayılır. Bu dönemde bir yandan anlatımların ve tahlillerin parçalanmışlığı ve merkezden uzaklaşması öne çıkarken, diğer yandan kamu, özel sektör ve siyaset arasındaki sınırlar da belirsizleşmeye başlamıştır (Ateş, 2003b: 303-331). Küreselleşme sürecinin etkisiyle de çok önemli değişimlere sahne olan kamu yönetimleri, dönemin belirsizleşen şartlarına ve yeni ortaya çıkan gereksinmelerine uyumlu olma çabasına da girişmiştir. Bu dönemde yaygınlaşan yerelleşme, demokratikleşme, esnek yönetim, performansa dayalı yönetim, profesyonel yönetim, yönetime katılma vb. fenomenler kamu yönetimlerinin en önemli reform konuları haline gelmiştir. Bu süreçte, esasında söz konusu olan durum devletin temel rolüne ilişkin değişim ve dönüşümlerdir. Çünkü postmodern anlayış ve küreselleşmenin etkisiyle toplumların hızla değişmesi ve yeni dönemdeki toplumsal/kamusal taleplere hızlı cevap veremeyen klasik kamu yönetimi gözden düşmüş ve yeni kamu işletmeciliği yeni bir paradigma olarak ortaya çıkmıştır (Hughes, 2003: 17).

Kamusal taleplerin varlığı, gerçekte bir zamanlar toplumdan kopuk olarak işleyen bürokraside hesapverebilirlik (accountability) bilincini sağlamada en etkin mekanizmadır (Bilgiç, 2003: 25-38). Bu açıdan yeni kamu işletmeciliği anlayışı,

kamuda tasarruf, etkenlik (effectiveness) ve etkinliği (efficiency) sağlamak amacıyla yürütülen kararlı çaba olarak da düşünülebilir. Bu yaklaşım; ekonomiklik, etkinlik, verimlilik, performans dayalı değerleme, rekabet, maliyetleri azaltma, sonuç ve çıktı odaklı gibi olgular üzerinde yoğunlaşır (Rhodes, 1996: 652-667). Bazı dşnrlere göre bu yeni yönetim anlayışı aslında girişimci devlet/hükümet olarak değerlendirilebilir. Çünkü bu anlayış birimler arasında rekabetin geliştirilmesini, vatandaşın bürokrasi karşısında güçlendirilmesini, girdilere değer çıktılara odaklanılmasını sağlamaktadır (Osborne ve Gaebler, 1993: 256).

Kamu yönetimi alanında gelişen kamu işletmeciliği yönündeki değerimin başlıca sorun alanları, aslında temel yönetsel işlevlerin ele alınması ve uygulanması bakımından özel kesim kuruluşlarından pek de bir farkı bulunmayan kamu örgütlerinin kamu hizmetlerini devlet tekeli ya da imtiyazları altında olmaksızın piyasa şartları içinde krlilik ve verimlilik ilkelerine göre nasıl yerine getirecekleri, bu tür bir işletmecilik yaklaşımının nasıl bir “akılcılık” temeli üzerine oturtulacağı ve kamu örgütlerinin bu yönde yeniden yapılandırılmaları ve işleyişlerinde özel işletmecilik alanının bilgi birikimi, yaklaşım ve tekniklerinden nasıl yararlanacağı noktaları üzerinde yoğunlaşmıştır (Peters ve Pierre, 1998: 223-243). Diğer yandan, kamu yönetiminin özel sektörün başarisının temelinde yatan krlilik ve verimlilik motifleriyle yürütülmesini ve kamu kuruluşlarının belli bir rekabet ortamında işletme benzeri kuruluşlar olarak yönetilmelerini savunan bu yeni yönetim paradigması, vatandaşı müşteri olarak gören ve ağırlığı girdiler ve süreçlerden çok sonuçlara veren yaklaşımıyla kalite odaklı yönetim beklentilerini karşılamayı temel amaç edinmiştir (Saygılıoğlu ve Arı, 2003: 33).

Bu bağlamda, sanayi döneminin yönetim alanında temel zihniyet yapısını yansıtan “bürokratik örgütlenme”den “post-bürokratik” örgütlenmeye yöneliş süreci içinde, hiyerarşinin olabildiğince azaltıldığı bir işletmede ya da kamu rgtnde, Weberci bürokratik yönetim modeline has işbölümü, otorite ve denetim yapısının ortadan kalkmasıyla, yönetimdeki demokratik süreç ve mekanizmaların önem ve etkinlik kazanacağı dşnlmş; “hiyerarşik sorumluluk” anlayışının getirdiği “rgt merkezli” ve biçimsel kuralların gereklerinin karşılanmasıyla yetinen bir yapıdan *birey*

merkezli ve sonuçlara yönelik yapılanmaya gitmek hedeflenmiştir (Romzek, 2000: 21-41).

Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışı, kamu sektörünün yönetimiyle ilgili akademik çalışmalara ve bürokratik uygulamalara da yeni bir açılım sağlamıştır (Ömürgönülşen, 2003: 9). Bu dönemde neoliberal paradigmanın yansıması olarak devlet yeniden tanımlanmış ve bu çerçevede çoğunlukla gelişmiş ülkeler reform adıyla birçok düzenlemeler yapmışlardır. Bunun doğrudan bir yansıması olarak ABD’de *Reaganizm*, İngiltere’de *Thatcherizm* ve Türkiye’de *Özalizm* diye adlandırılan uygulamalar gerçekleştirilmiştir (Arslan, 2010: 21-38).

Aslında Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışı, 20. yüzyılın Weberyen bürokrasi anlayışına bir tepki olarak doğmuştur. Bu yaklaşım süreç, yöntem ve kurallara uygun olarak işleri sevk ve idare etmek anlamına gelen modern yönetim anlayışından; performans ölçme, sorumluluk alma, kaynakları etkin ve verimli kullanma, hedef, strateji ve öncelikleri belirleme anlamına gelen işletme anlayışına doğru bir kayışı doğurmuştur. Neoliberal iktisatçıların devletin ekonomik büyümeyi ve özgürlükleri sınırlandıran etkisi üzerinde durmaları, daha az devlet daha çok piyasa anlayışının toplam refaha daha çok katkı sağlayacağı savı, iletişim teknolojisi ve küreselleşmeyle ortaya çıkan yeniliklerin hantal ve ağır işleyen bir yönetim yapısından daha hızlı bir mekanizmaya doğru evrilme arayışı bu süreci körüklemiştir (Bilgiç, 2003: 28). Kamu sektöründe mükemmellik yakalanacaksa, özel sektörün üstünlükleri olarak kabul edilen düşük maliyet, yüksek kalite ve rasyonel yönetim gibi unsurların kamu yönetimine aktarılması gerektiği düşüncesi, hizmetlerde etkinlik/verimlilik, piyasa mekanizmasının öncelenmesi, vatandaş yerine müşteri merkezli hizmet anlayışı ve performans hedefleri ile çıktılara önem verilmesi gibi sonuçlar doğurmuştur (Bilgiç, 2003: 33-35).

Özet olarak Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışı, kamu örgütlerini hantal ve verimsiz yapıdan kurtarmayı amaçlamaktadır. Bu yaklaşımda gelişmiş güzel değil köklü sorgulamalar söz konusudur ve devletin yapısı, varlığı ve anlamı dâhi sorgulanmıştır.

Kamu yönetiminin örgütlenmesi ve kamu hizmetlerinin sunulmasına ilişkin değişiklik talepleri (Karcı, 2008: 41-44) çerçevesinde bu yönetim paradigmasının temel özellikleri belirmiştir; kamu yönetiminin özel sektör gibi dönüştürülmesi, politika yapma ve hizmet sürecinin birbirinden ayrılması, girdilerden ziyade çıktılar dikkate alınması, kamu sektörünün parçalara ayrılması, idarede esneklik sağlanması, hesapverebilirlik ilkesinin uygulanması, kamu örgütlerine rekabet getirilmesi, müşteri odaklı bir anlayışın benimsenmesi, kamu sektörünün piyasalaştırılması, performans ölçümü yapılması, daha az maliyetli devlet anlayışının benimsenmesi, etkin bir idari sistemin kurulması anlayışları benimsenmiştir (Sönmez, 2011: 93-95). Temel nitelikleri ve özgün yanları bu çerçevede açıklanabilecek olan Yeni Kamu İşletmeciliği politikalarının temel amacı, yaşanan toplumsal ve paradigma değişimlerini yönetim bilimine uyarlayarak, temelde yönetim anlayışının ve buna uygun olarak örgütlenmenin ve örgüt yapılarının değiştirilmesi şeklinde etkide bulunması olmuştur. Bu bağlamda, paradigma değişiminin doğrudan görüldüğü en önemli alanlardan biri de bürokrasi olmuştur (Özdoğan, 2018: 597-608).

3.2 Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Ortaya Çıkışı ve Gelişimi

20. yüzyılda Weber'in 'ideal tip' bürokrasi modeline göre şekillenen kamu bürokrasileri, bu yüzyılın sonlarına doğru tartışılmaya ve alternatif yönetim teknikleri aranmaya başlanmıştır. 1980'li yılların başlarından itibaren gelişmiş sanayi ülkelerinde kamu sektörünün köklü bir biçimde dönüşümü ve yenilenmesi çabaları dikkat çekmiştir. Somut reform baskıları, birçok ülkede kısmen muhafazakâr çevrelerce -İngiltere ve ABD-, kısmen de sol çevrelerce -Yeni Zelanda ve Avustralya- ortaya çıkarılmıştır. Bu ülkelerde değişim çabaları özel sektör kurallarından esinlenerek oluşturulan "Yeni Kamu Yönetimi"nde yoğunlaşmıştır (Eren, 2001: 10).

Kamu yönetimi anlayışındaki bu paradigma, merkeziyetçi, örgütsel olarak gittikçe büyüyen (hantal), gizliliğin ve kapalılığın egemen olduğu, kuralcılık ve sorumluluktan kaçışa imkan tanıyan, siyasallaşmayı ve kayırmacılığı beraberinde getiren, bütçe açıklarına neden olan, vergi yükünü katlanılmaz boyutlara getiren, vatandaştan kopuk, yavaş işleyen yönetim anlayışından; vatandaş müşteri olarak gören, maliyetleri

azaltan ve etkinlik baskısı altında çalışan hizmetin yararlananlarca finansmanını öngören, desantralizasyona ağırlık veren, esnek örgüt yapısına sahip bir kamu yönetimi anlayışına doğru bir değişimi ifade etmektedir.

Söz konusu olan, katı ve bu arada belirgin bir biçimde işlevsel olarak yetersizleşmiş bürokratik sistemin; verimli, etkin, ekonomik davranan ve müşteriye yönelik kamusal hizmet üreten kurumlara dönüştürülmeleridir. Yeni Kamu Yönetimi, kamu yönetiminde geleneksel modelden kaynaklanan yapısal ve işleyişsel sorunlara köklü çözümler getirmeyi amaçlamıştır ve kamu yönetimi alanında dünya çapında girişilen örgütsel, yönetsel, stratejik ve kültürel değişimi anlatan bir kavramdır (Eren, 2020: 43).

Yeni Kamu Yönetimi'ni ortaya çıkaran nedenlerle ilgili farklı görüşler ortaya atılmıştır. Kimileri bu modelin ortaya çıkışını geleneksel modelin işlemeziğine bağlarken, kimileri de kamu hizmetlerinde etkililik ihtiyacını öne sürmektedir. Gerçekte Yeni Kamu Yönetimi'nin ortaya çıkışında tek bir etkenin rol oynadığını savunmak doğru olmaz. Tarihsel olaylar, ekonomik, toplumsal ve siyasal etkenler bu süreçte etkili olmuştur.

Başta 1970'li yıllarda petrol krizinin yol açtığı ağır ekonomik bunalım, refah devleti uygulamalarının sorgulanması sonucunu doğurmuştur. İkinci olarak bireylerin daha eğitilmiş hale gelmesi, otoriteye itaatin azalması, nüfus artışı ve genç nüfusun karşı karşıya bulunduğu çeşitli sorunlar da refah devleti anlayışının sorgulanmasına ve kaynak kullanımında verimlilik ve etkinliğin güçlü bir biçimde gündeme gelmesine yol açmıştır. Üçüncü olarak yeni sağ anlayışın yükselişi de Yeni Kamu Yönetimi'nin gelişmesinde etkili olmuştur. Dördüncüsü bilgi, iletişim ve ulaşım teknolojilerindeki gelişmeler toplumsal dönüşümü ve dolaylı olarak da yönetim anlayışını dönüştürmüştür (Eren, 2020: 43).

Yeni Kamu Yönetimini ilk kez kavramlaştıran Christopher Hood onun yedi temel husus içerdiğini belirtmiştir (Hughes, 2014: 162):

- (I) Kamu sektörü profesyonel yöneticilere devredilmeli. Yöneticilerin yönetmesine izin vermek şeklinde de ifade edilebilecek bu husus hesapverebilirlik için eylemlerin sorumluluğunu üstlenecek bir yönetici profili ortaya koymaktadır.
- (II) Performansın açık standartlarının belirlenmesi ve ölçümünün yapılması. Kamu kurumlarının tanımlanmış amaçlar ve önceden belirlenmiş performans hedefleri ilan etmeleri, hesap verebilirliği nicel hale getirmeye imkan sağlamaktadır.
- (III) Prosedürler yerine çıktılarının kontrolüne daha fazla vurgu yapılması. Zira sonuçlara ulaşamayan organizasyonlar eninde-sonunda yok olurlar.
- (IV) Kamu örgütlerinin ürettikleri ürünler bazında özelleştirilerek ayrıştırılması. Bu husus, yönetilmesi zor olan büyük yapı ve çok fonksiyonlu kuruluşların bölünmesini ve özelleştirilmesini içermektedir.
- (V) Kamu sektöründe daha fazla rekabet benzeri yöntemlerin uygulanması.
- (VI) Özel sektör tarzı yönetim alışkanlıklarına yönelme. Bu özellik kamu sektöründe başarısı kanıtlanmış özel sektör yönetim araçlarının kullanılması, işe alma ve ödüllendirmede esneklik gibi araçların kullanılmasını içermektedir.
- (VII) Daha fazla disiplin ve kaynak kullanımında tutumluluk üzerine vurgu. Bu husus, maliyetleri kısmak, işgücü disiplinini artırmak, sendika taleplerini sınırlamak ve kamu sektörünün kaynak taleplerini kontrol etmekle gerçekleştirilebilir.

Yeni Kamu Yönetimi, yukarıda temel unsurları sayılırken görüldüğü üzere, kamu sektöründeki bazı “vurgular”, “tercihler”, kaymalar” ve “eğilimlere” işaret etmektedir. 1980 sonrası dönemde yaşanan bu gelişmeler, kamu sektöründe üretkenliğe, piyasalaşmaya, daha duyarlı hizmet sunumuna, yerleşmeye, siyasa tasarlama-uygulama-takip etme kapasitesini geliştirmeye ve hesap verebilirliğe dikkat çekmektedir.

3.2.1 Kamu Sektörüne Yönelik Eleştiriler

Geleneksel kamu yönetimi anlayışı üzerine birçok bilim adamı ve akademisyen çeşitli eleştirilerde bulunmuş, klasik anlayışın değişmesi gerektiğine vurgu yapmışlardır. Yeni Kamu Yönetimi anlayışının ortaya çıkmasındaki en önemli etkenlerden biri ise klasik kamu yönetiminin belli başlı sistemlerine yapılan eleştirilerdir. Klasik kamu yönetiminde yer alan üç temel konu eleştirilerin odağında yer almıştır. Birincisi

Weber'in bürokrasi anlayışına yapılan eleştiriler, diğeri Taylor'un bilimsel yönetim yaklaşımına yapılan eleştiriler, son olarak ise Fayol'un yönetim süreci yaklaşımına yapılan eleştirilerdir. Bu üç geleneksel kamu yönetimi modeli/uygulaması, artık kamu sektörünün işlerliğine sekte vuran ve düzeltilmesi gereken uygulamalar olarak belirtilmekteydi.

Taylor'a ait olan bilimsel yönetim yaklaşımı, bir işi yapabilmenin en iyi ve tek yolu olduğuna vurgu yapmakta bu yolu bulmanın ise, zaman ve hareket incelemeleriyle birlikte bilimsel çalışmalarla ortaya çıkabileceğini savunmaktadır. Bir organizasyonda iş görenlere verilen görevlerin harfiyen tanımlanması gerektiğini, her işin nasıl yapılabileceğine dair kuralların olması gerektiğini ve çalışanlara öncelik verilmemesi gerektiğini söylemektedir. Bu geleneksel kamu yönetiminin insan ögesini tamamen yok kabul ettiğini göstermektedir fakat Yeni Kamu Yönetimi anlayışında en önemli unsur insan olarak kabul edilmemektedir (Polatoğlu, 2001: 37). Bilimsel yönetim anlayışı fazlasıyla teknik ve insan unsurunu hiçe saymasından dolayı ağır eleştiriler almıştır. Bu anlayış için örgütün verimli ve etkin olabilmesi dışında önemli olan bir unsur bulunmamaktadır (Turan, 2016: 35).

Fayol yönetim süreci yaklaşımında, uzmanlaşma, sorumlulukların belirlenmesi, kumanda birliği, örgüt amaçlarını her şeyden üstün tutma, cezalandırma sistemi, merkezi yönetim gibi ilkelere vurgu yapılmaktadır. Taylor örgütleri psiko-teknik açıdan ele alırken, Fayol ise psiko-sosyal açıdan ele almaktadır. Fayol'un ele aldığı ilkeler klasik kamu yönetimi anlayışının temellerini ifade ederken, insan davranışlarının ve psikolojisinin tersi ibareler olması açısından da önemlidir (Eren, 2001: 23). Yapılan en büyük eleştiri, insanın ruhunu, psikolojisini, anlık durumunu hiçe sayarak insanın tıpkı bir makine gibi görülmesidir. Çalışanın günlük sıkıntılarının dikkate alınmaması, deneysel bir varlıkmış gibi görünmesi çalışanlarda huzursuzluklara ve başarının düşmesine neden olmuştur.

Son olarak, geleneksel kamu yönetimi anlayışının oluşmasına ve değişimine kadar var olan sürede kullanılmasına ön ayak olan Weber'in bürokrasi anlayışıdır. Weber ideal olan bürokrasinin ilkelerini şu şekilde açıklamaktadır: kişisellikten uzak yönetsel ilişkiler, biçimsellik, kurallara tam bağlılık, resmîlik, katı disiplin, her bir belgenin

yazılı ve kayıtlı olması, katı bir hiyerarşik yapının bulunması (Polatoğlu, 2001: 38). Bu maddelere bakıldığında dahi çalışanlardan daha ziyade işe ve organizasyonun başarısına odaklanıldığı söylenebilir. Aynı zamanda yöneten ve yönetilen arasındaki gerilimi yükseltmesi, çalışanların bireysel amaçlarına önem vermemesi, örgütün başarısının çıktı odaklı olması, her bir başarı unsurunun tek kriterinin maliyeti azaltmak olması, kurallar neticesinde öncelik alınmaması ve işlerin yavaşlaması bu yaklaşıma yöneltilen eleştirilerin başında gelmektedir.

Özetlenecek olunursa, klasik yönetim anlayışına yapılan eleştirilerin temelinde insana değer verilmemesi gelmektedir. Özellikle daha sonra yönetim, psikoloji ve sosyoloji gibi bilim dallarının ortak çalışması, insan unsurunun gün geçtikçe değer kazanmasına yardımcı olmuştur. Aynı zamanda bürokrasinin fazla olması, her şeyin kurallara dayanması, yazılı belgelerin fazla olması gibi nedenler zaman ve maliyet açısından da kamu sektörüne ciddi zorluklar yaşatarak işlerin aksamasına/yavaşlamasına sebep olmuştur. Bilimsel metotların daha çok kullanılması, çözüm yollarının alternatiflerinin artması klasik kamu yönetiminin yetersiz kalmasına sebep olmuş ve Yeni Kamu Yönetimi anlayışının ortaya çıkmasına sebep olmuştur.

3.2.2 Özel Sektör Benzeri Yönetim Çabaları

Çalışmanın önceki kısımlarında da bahsedildiği gibi, özellikle 1980'li yıllardan sonra birçok ülkenin kamusal hizmetleri sağlayan, sevk ve idare sisteminin temelini oluşturan kamu yönetimi anlayışında bir dönüşüm süreci mecburi hale gelmiştir. YKY anlayışının sahneye çıkmasının sebebi ise, geleneksel kamu yönetimine yapılan eleştiriler ve özel sektör yönetiminde sağlanan gelişmeler, başarılar olarak adlandırılabilir.

YKY anlayışının ortaya çıkışı incelendiğinde iki farklı süreç literatürde kabul görmektedir. İlk olarak, rekabet, kullanıcı tercihleri, açıklık, şeffaflık ve motivasyon kavramlarının üstünde duran yeni kurumsal ekonomi düşüncesi (Dunsire, 1995: 29), son olarak ise kamu sektörünün de özel sektör gibi mali açıdan etkin ve verimli idare edilebileceğini savunan işletmecilik anlayışıdır. Bu hareket; uzmanlık anlayışına, yetki

ve sorumluluk aktarılması gerekliliğine, örgütsel kültür oluşturulmasına ve performans denetimine vurgu yapmaktadır (Hood, 1991:6).

Yeni Kamu Yönetimi, özel sektör performans kriterleri ve uygulamalarına dayanan etkili bir yönetim teknikleri bütünüdür. Kamu sektörlerini modernize etmek ve dönüştürmek isteyen hükümetler tarafından yaygın bir şekilde uygulanmış ve küresel bir anlam kazanmıştır. Yeni Kamu Yönetimi'nin fikirlerinin, gelişmiş ekonomilerin kamu sektöründeki mevcut ve gelecekteki gelişmelerle ilgili tartışmalarda ve gelişmekte olan ülkelerde giderek artan şekilde hükümetler için karşı konulmaz hale gelmiştir (Lapsley, 2009: 1-21).

Özel sektörde var olan birtakım uygulamaların, özellikle etkinlik ve verimliliği arttırması, hantallaşan bürokrasiyi hızlandırması, hizmet ve mal satın alanların memnuniyetlerini arttırması bilim adamlarının dikkatlerini çekmiştir. Bu uygulamaların arasına, muhasebe ve yönetim teknolojileri de eklenebilmektedir. (Lapsley ve Pong, 2000: 100).

Yukarıda bahsedilen geleneksel yönetim anlayışının sorunlarının çözülebilmesi adına, katı hiyerarşi ve hantal bürokrasi yapısı, özel sektörden kamu sektörüne aktarılan, esasında işletmecilik anlayışının bulunduğu profesyonel yönetimle değiştirilmiştir. Diğer bir ifadeyle siyasilerin ve bürokratların yerine, etkinliği ve verimliliği arttırabilecek, işletmeci gibi düşünebilen profesyonel yöneticiler getirilmiştir. Bu sayede yeni yönetim anlayışı devlet kurumlarının da denetim, maliyet, kârlılık gibi noktalara odaklanılmasını sağlamıştır (Ayhan ve Önder, 2017: 19-48).

Aslında Yeni Kamu Yönetimi anlayışı, kamu sektörünün ve özel sektörün birbirinden çok farklı olmadığını savunmaktadır. Özellikle kamunun sahip olduğu işletmeler ve özel sektörün sahip olduğu işletmeler arasında fark olmadığını ve birbirlerine benzer şekillerde yönetilebileceklerini savunmaktadır (Lane, 2000: 305).

Özel sektör gibi kamu sektörünün idare edilebileceği veya aralarında fark bulunmaması gibi düşüncelerle birlikte profesyonel yönetim anlayışı kamu yönetiminde çok daha fazla etkili olmaya başlamıştır. Bu gelişmelerle birlikte kamu sektöründe de özel sektörün etkileri şu şekilde sıralanabilir (Boztepe, 2018: 191-210);

Kamu hizmetlerinin bedel beklemeden gerçekleşmesi zorunluluğu ortadan kalkmıştır.

Kamu sektörü kendi üretemeyeceği hizmet veya malları özel sektöre gördürmeye başlamıştır.

Kamu hizmetlerinin dahi fiyatlandırılabilmesi kabul görmüştür. Ayrıca bu hem devletin gelirlerine katkı sağlamış hem de vatandaşın daha iyi hizmet almasını sağlamıştır.

Vatandaşların sosyal hakları ve eşitlikleri daha fazla ölçülebilir bir hal almıştır.

Vatandaş artık birer müşteri gibi kabul görmüştür.

Tüm bu yukarıda sayılanlar özel sektörde uzun yıllar uygulanmış ve başarılı olmuştur. Özel sektörde gelişen bu teknikler karşılıklı etkileşimi üst düzeylere çıkarmış, yönetimlerin meşruluklarını arttırmış aynı zamanda mali yönden de devletlere gelir sağlamıştır. Gelişen bu yönetim teknikleri ise kamu yönetiminde uygulanabilir olduğunu Yeni Kamu Yönetimi anlayışı ile ispatlamıştır.

3.3 Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Temel İlkeleri

1980'li yıllardan itibaren günümüz sorunlarıyla yüzleşmek üzere şekillenen “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı” olarak adlandırılan yeni bir kamu yönetimi paradigması ortaya çıkmıştır. Bu model, ekonomik teorilerin ve özel sektör yönetim tekniklerinin kaynaşmasından kaynaklanmaktadır. Bu modelin en temel özellikleri, azalan devlet büyüklüğü, yönetim otoritesinin yerinden yönetimi, verimliliğe, etkililiğe ve ekonomiye yapılan vurgular şeklinde sıralanabilmektedir. Kavramın daha net anlaşılabilmesi ve çalışmanın esası gereği Türk Kamu Yönetimi Sistemi’ni nasıl etkilediğinin daha açık bir şekilde ifade edilebilmesi adına yaklaşımın temel varsayımlarının açık bir şekilde ele alınması gerekmektedir. Yeni Kamu Yönetimi anlayışı olarak adlandırılan bu yaklaşım birçok bilim insanı tarafından birçok farklı şekilde ele alınmış fakat üzerinde uzlaşılan temel ilkelerin bulunmadığı saptanmıştır. Bu sebeple çalışmada yaklaşımın temel ilkeleri literatürde yer alan farklı çalışmaların birleştirilmesi sonucu saptanmıştır. Saptanan ve yaklaşımın temelini oluşturan bu

evrensel ilkeler ise katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik, yerelleşme (desantralizasyon), vatandaş odaklılık, performans denetimi ve yönetim şeklinde sıralanabilmektedir. Tüm bahsedilen ilkeler Yeni Kamu Yönetimi (YKY) anlayışının daha kabul edilebilir bir hale gelmesi adına önemli görevler üstlenmektedir.

Yeni Kamu Yönetimi anlayışının temel ilkelerinden bahsedilmeden önce yaklaşımın temel hedeflerinin de dikkate alınması ve açıklanması çalışma açısından daha sağlıklı olacaktır. Yaklaşımın temel hedefleri ise şu şekilde sıralanabilmektedir (Hood, 2005: 423);

Kamu kuruluşlarına sipariş veren ve yüklenici arasındaki ilişkiler zinciri olarak bakılmalıdır.

Uluslararası kuruluşların geleneksel işlevlerinin sorumluluk paylaşımı yapılmalıdır.

Kamu kurumları, şirketler ve sosyal kuruluşlar arasında sunulan kamu hizmetleri alanında rekabet ortamı oluşturulmalıdır.

İdari, hiyerarşik ve bürokratik organizasyon kültürünün yönetsel, girişimci ve pazar kültürü ile değiştirilmesi gerekmektedir.

Kamu yönetimi önce arama sonuçlarına, ardından süreçlere ve faaliyetlere odaklanmalıdır;

Kamu hizmetleri, kamu ve özel kuruluşlar ile üçüncü sektör kuruluşları yani kamu yararına çalışan kuruluşlar tarafından sunulmalı ve bu seçim verimlilik ve etkililiğe odaklı olmalıdır.

Kamu kuruluşları sunulan hizmetlerin kalitesini artırmak için çaba sarf etmeli ve sürekli olarak müşterinin ihtiyaçlarına göre uyarlanmalıdır.

Kamu kuruluşlarının kaynaklarını nasıl kullandıklarına özel bir dikkat göstermeleri ve sunulan hizmetlerin maliyetlerini düşürmeye veya aynı maliyetlerle kaliteyi artırmaya özel önem verilmelidir.

Kamu kurumları hedeflerini seçerken, paydaşlarına dikkat etmelidir.

Kamu kuruluşlarının örgütsel kültürleri esneklikle karakterize edilmelidir. Yenilikçilik, problem çözme ve girişimcilik unsurları önemle dikkate alınmalıdır.

Kamu kurumlarının verimli yönetimi, modern yönetim araçları ile gerçekleştirilmelidir.

İşlevselliğin etkinliğini ve verimliliğini tanımaya odaklanan kontrol mekanizmaları kurulmalıdır.

Sayılan tüm bu Yeni Kamu Yönetimi anlayışının temel hedefleri dikkate alındığında Klasik Kamu Yönetimi anlayışının ilkeleri arasında açık bir şekilde görülebilen uyumsuzlukların bulunduğu bir gerçektir. Bu sebeple YKY yaklaşımının farklı evrensel ilkeler dikkate alınarak oluşturulduğu görülmektedir. Bu evrensel ilkeler ise genel yapısı itibariyle Klasik Kamu Yönetimi modelinin tersi olarak nitelendirilebilir. Örneğin klasik anlayışta kapalılık ve merkezileşme söz konusu iken, yeni yaklaşımda şeffaflık ve yerelleşme büyük önem teşkil etmektedir. Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımının daha net bir şekilde anlaşılabilmesi adına bu başlığın alt başlıklarında yaklaşımın ilkeleri detaylı bir şekilde ele alınmaktadır. Bu sayede Türk Kamu Yönetimi Sistemi'ne olan olumlu ve olumsuz etkileri ise daha rahat bir şekilde yorumlanmaktadır. Özellikle son bölümde ele alınan reform çalışmalarının bu ilkeleri hayata geçirebilmek amacıyla gerçekleştirildiği düşünüldüğünde evrensel şekilde kabul edilen Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımının temel ilkelerinin önemi açık bir şekilde ortaya çıkmaktadır.

3.3.1 Katılımcılık

Vatandaş katılımı, bürokratları ve politika yapımcıları kamu yararına karşı sorumlu tutmaktan, oylamaya ve diğer demokratik temelli süreçlere katılmaya kadar, kamu yönetiminde özellikle önemli bir rol oynar. Etkin yurttaş katılımı mekanizmalarının devreye girmesiyle, kamu yönetimi daha dinamik hale gelir. Vatandaşların endişelerine daha proaktif bir şekilde yanıt verir ve nihayetinde sürekli değişen siyasi ve politik ortamların zorluklarını daha iyi karşılayabilir. Etkili vatandaş katılımı

olmadan, kamu yönetimi genellikle durağan hale gelir ve günün önemli siyasi ve politik zorluklarını fark edemez ve bunlara yanıt veremez (Greitens, 2016: 1).

Sinoptik bir bakış açısıyla analiz edildiğinde, kamu yönetiminde yurttaş katılımı iki farklı kapsayıcı boyutta kategorize edilebilmektedir. Bunlardan ilki, etkili katılımın yükünün çoğunu vatandaşa yükleyen demokratik temelli bir boyut, diğeri ise çoğu sorumluluğu yurttaşa yükleyen idari temelli boyut olarak isimlendirilmektedir. Demokratik temelli boyut, öncelikle yurttaşların kamu yönetimine katılımını oylama açısından ele almaktadır (Downs, 1957: 100). İkincisi ise daha kapsamlı olan doğrudan demokrasi temelli boyuttur. Doğrudan demokrasi, vatandaşların kendi başlarına oy kullanmasına, vatandaş yapımı yasalara (yani, oylama inisiyatifi), hâlihazırda seçilmiş siyasi liderler tarafından benimsenen mevzuatı (yani referandum) kabul edip etmemeye oy vermesine ve belirli siyasi liderleri görevden alıp almamaya oy vermesine izin vermektedir. Doğrudan demokrasi, hükümetin her kademesinde bulunmamakla ve çoğu ulusal hükümette mevcut olmamakla birlikte, vatandaşlara kamu yönetimine daha doğrudan katılma fırsatı vermektedir (Bowler vd., 1998: 100).

Vatandaş katılımının idari temelli boyutunda, vatandaşların bürokratik kararlar üzerindeki hesap verebilirliği ve hükümetin karar alma sürecine vatandaş katılımı, vatandaşların kamu yönetimine katılımının önemli bir yolu haline gelmiştir. Bu boyutta vatandaşlar, bürokratik kural koyma gibi idari temelli süreçlerde aktif rol alabilmektedir. Ayrıca, danışma komitelerinde hizmet vererek doğrudan politika yapıcılara ve yöneticilere yönetişim ve politika hakkında tavsiyelerde bulunabilirler. Ve belki de en etkileyici olanı, önemli politika zorlukları üzerinde tartışmak ve ardından uygun yönetişim çözümüne ilişkin fiili kararı vermek için devlet destekli forumlarda diğer vatandaşlara katılabilmeleridir. Bu tür süreçler, hükümet kararlarını vatandaşlar için daha şeffaf hale getirmeyi ve vatandaşların kamu yönetimi üzerinde daha fazla hesap verebilirliğini sağlamayı amaçlamıştır. Ek olarak, forumlar ve görüşmeler gibi süreçlerle, yurttaş katılımının bu boyutu, kamu yöneticisinin genellikle dış çevredeki yurttaşlardan gelecek yeni fikirlere daha açık olmasını da sağlamıştır (Greitens, 2016: 3).

Katılım süreçlerinin giderek daha fazla benimsenmesinin birtakım olumsuzlukları engellemesi ise sağlanamamıştır. Örneğin, artan katılım çağruları Yeni Kamu Yönetimi anlayışı neticesinde ortaya çıkan sorunlara tam bir çözüm geliştirememiştir, âdemi merkeziyetçilik, müzakereci süreçler ve ağlar gibi yapısal değişiklikler, ana akım modellere bir ek veya alternatif olarak eklenmeye devam eden katılımı yerleştirmede başarısız olarak addedilmiştir, son olarak, anlatılarda güç asimetrisi, esas olarak kamu yöneticilerinin, paydaşların ve hizmet kullanıcılarının oynadıkları rollerin farklılaşması yoluyla güçlendirilmiş ve gücün genellikle klasik yönetim anlayışı savunucuları tarafından tutulmasının önüne geçilememiştir (Roberts, 2004: 315).

Kamu yönetimine vatandaş katılımı büyük önem taşımaktadır. Forumlar ve yurttaş müzakereleri gibi yurttaşların kamu yönetimine katılım yollarının kullanılmasıyla, farklı yurttaş grupları arasında daha fazla bilgi paylaşımı ve iletişim gerçekleşmektedir. Genel olarak bu, farklı deneyimlerin, bakış açılarının ve kaygıların dikkate alınmasını sağlayarak kamu yönetiminden doğan kararların kalitesini artırmalıdır. Bununla birlikte, işbirlikçi politika yanıtlarına duyulan ihtiyaç arttıkça, hükümetlerin bu tür yanıtları başarılı bir şekilde yönetme kapasitesi, finansman, siyasi muhalefet ve vatandaşların parçalanmasıyla ilgili zorluklar nedeniyle de katılım oranları azalabilmektedir. Vatandaşların kamu yönetimine katılımının ileriye dönük kilit sorusu ise, vatandaşların kamu yönetimine katılma taahhüdüne sahip olup olmadığı, yöneticilerin ve politika yapıcılarının daha fazla politika alanında vatandaşların kararlarını kabul edip etmeyecekleridir. Giderek daha fazla vatandaş bu fırsatlara dâhil olursa ve kamu yöneticileri ve politika yapıcılar girdilerinin erdemini ve değerini anlarsa, o zaman kamu yönetimi daha iyi hale gelebilir. Ancak bu gerçekleşmezse, vatandaşların kamu yönetimine katılımının değeri kaybolacaktır. Bu değer ise mutlak korunması gereken değerler arasında görülmelidir (Greitens, 2016: 5).

3.3.2 Şeffaflık

Şeffaflık, çağdaş yönetişimin anahtar kelimelerinden biridir. Genellikle demokratik hesap verebilirlikle ilişkilendirilir, ancak aynı zamanda piyasa etkinliği çağrışımları da taşır. Şeffaflık, ekonomi ve siyaset için kilit bir kavram olsa da düşünsel kökleri

hükümet bilgilerine erişimde yatmaktadır. Şeffaflık, artan demokratikleşme ve ekonomik performans için vaatler içerir, ancak bunlar çelişkili de olabilir. Sorumlu yönetişimin bir simgesi olarak şeffaflığın yükselişiyle aynı zamana denk gelen, bilgi erişim yasalarının küresel olarak hızla yayılmasına tanık olduk. Kamuya hesap verme sorumluluğuna ilişkin tartışmalarda, şeffaflık hem müzakerenin hem de performansın bir unsuru olarak ortaya çıkar ve bu, genellikle hesap verebilirliğin tamamlayıcı türleri olarak görüldükleri için kendine özgüdür. Ayrıca, artan şeffaflığın genellikle vatandaşların hükümete olan güveninin artmasına yol açtığı varsayılır, ancak güven ve şeffaflık ilişkisi daha karmaşıktır. Şeffaflık aynı zamanda çeşitli belge ve kayıt türlerinden oluşabilen kamuya açık bilgilere erişim anlamına da gelmektedir (Erkila, 2020: 1).

Şeffaflık konusundaki ulusötesi söylemin farklı biçimleri vardır. Bilgi edinme özgürlüğüne bir sivil hak ("bilme hakkı") olarak atıfta bulunabilir ve hükümet ile halk arasında bir çıkar çatışmasını ima edebilir. Şeffaflık aynı zamanda yeni işbirlikçi yönetim biçimleriyle ve yurttaş güvenini artırarak, yönetişimi muhtemelen daha etkili kılmak ile de bağlantılıdır (OECD, 2003). Son olarak şeffaflık, kamu kuruluşlarının performansına ve ülkelerin düzenleyici çerçevelerine atıfta bulunan ekonomik bir kavramdır. Bu farklı modalitelerin tam olarak uyumlu olmadığını ve kavramsal bileşenlerinin bir ulusal bağlamdan diğerine farklı ağırlıklara sahip olduğunu anlamak önemlidir. Şeffaflık biçimleri, tanıtım ve açıklık gibi farklı akran kavramlarıyla da gelebilir (Erkkilä, 2012: 52-54).

Devletin şeffaflığı genellikle politika belgelerine, kayıt verilerine, kartografik bilgilere ve meteorolojik verilere atıfta bulunabilen kamu bilgilerine erişim olarak anlaşılır (Giddens, 1985: 14).

Şeffaflık ilkeleri, demokratik bir devletin ve modern bir kamu idaresi sisteminin önemi olarak halkın güvenini ifade etmekte; adil hizmetler sunmak; yolsuzluk ve kötü yönetimle mücadelede etmek, iyi yönetişimi teşvik etmek gibi ana faktörler olarak etkili olmasını sağlamaktadır. Açık ve şeffaf bir kamu yönetimi, idari bir kararla belirtilen herhangi bir kişinin kararın temelinden haberdar olmasına olanak tanımaktadır. Hükümetlerin, kamu politikası sürecini uygulamasında, kalkınma

politikasının uygulanması için bütçe tahsis edilmesinde, politika uygulamasının izlenmesinde, değerlendirilmesinde rol oynamaktadır. Diğer yandan çeşitli bilgilere paydaşların erişimini sağlamada etkilidir. Şeffaflık ilkesi, yasallık ilkesinin yetersiz kaldığı yerlerde ortaya çıkar ve sonrakinin işlevsel bir muadili olarak görülebilir. Şeffaflığın amacı, hesap verebilirliğin artırılmasını ve kamu yönetiminde karar alma süreçlerine vatandaşların katılımının artırılmasını sağlamaktır (Jashari ve Pepaj, 2018: 62-63).

Tüm bu açıklamalar dikkate alındığında şeffaflık ilkesinin de faydaları ortaya çıkmaktadır. Bu faydalar şu şekilde sıralanabilmektedir. Birincisi, iyi ve adil bir hükümet, vatandaşlarının çıkarlarını çabalarında ön planda tutmakta ve onlara hizmet etme sürecinde açık ve şeffaf olarak kendilerine daha olumlu bir tavırda olmalarını sağlayabilir. Uluslararası Şeffaflık Örgütü, "sivil toplumun doğrudan katılımı ve gözetimi için fırsatların yerel düzeyde en yüksek olduğunu ve sivil gözetim yoluyla bütünlüğü ve hesap verebilirliği güçlendirme fırsatı sağladığını" belirtmiştir. İkinci olarak vatandaşlar hükümetin iç işleyişini gördüğünde, doğası gereği hükümete daha çok güveneceklerdir. Herhangi bir noktada hükümetin dürüstlüğünü kanıtlamanız gerekirse, doğru hükümet bilgilerini ortaya koymak ve şeffaf olmak için attığınız tüm adımları ortaya sunmanız doğru şeyleri yaptığınızı göstermek için şeffaflığı proaktif bir adım olarak kullanmanıza imkân tanıyacaktır. Üçüncü olarak şeffaflık bilgileri açık bir şekilde yayınlamak, topluluğun yorumlarını okumasına ve size geri bildirim vermesine olanak tanımaktadır. Bu ise iki yönlü iletişimin önünü açması sebebiyle önemlidir. Dinlediğinizi ve topluluğun ihtiyaçlarına duyarlı olduğunuzu göstermektedir. Topluluk üyelerinin kendilerini etkileyen bilgileri kolayca bulabileceğini, erişebileceğini ve bunlar hakkında yorum yapabileceğini bilmek, hükümete güveni artıran diğer bir unsur olarak değerlendirilebilir (Neogov, 2020: 2-4).

3.3.3 Hesap Verebilirlik

Hesap verebilirlik eski ve zor bir konudur. Bu, hükümetin günlük işleyişinde ve parlamenter demokrasinin etkinliğinde göze çarpan bir faktör olmuştur. Kavramı kısaca belirtmek gerekirse, bakanların kendi kararları ve bakanlıklarının

çalışmalarından dolayı Parlamento aracılığıyla halka karşı sorumlu olmasıdır. Diğer bir deyişle memurlar kendi içinde siyasi amirlerine ve halka karşı hesap verme sorumluluğundadır (Barberis, 1998: 451). Modern sistemler, "gerçekleri bilme hakkı" ve insanlar için doğru cevap gibi kavramlara dayalıdır (Bakhtaki, 2007: 100).

Başka bir deyişle, devletin en özgün görevlerinden biri olarak hesap verebilirlik kavramı ve kamu sektöründe en özgün vatandaşlık haklarından biri olarak vatandaşlara hesap verebilirlik hakkı Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı açısından önem teşkil etmektedir. Kamu yöneticilerinin hesap verebilirliği modern demokrasilerin önemli bir işaretidir. İktidar kararları veya politikaları için hesap vermezse demokrasi yalnızca kâğıt üzerinde kalmaktadır. Bunun nedeni, hesap verebilirliğin herhangi bir işte birincil olduğu varsayımlarını oluşturan topluluklarda, kamu hesap verebilirliğinin sosyal bir norm olmasıdır. Hesap verebilirlik kavramı, söz gibi cevap gibi kavramların çok ötesinde bir şeydir. Kamusal hesap verme sorumluluğunun, amacının ve kavramının çok iyi bir şekilde tanımlanması gerekmektedir. Kamuya hesap verme sorumluluğu kavramının geneli iki farklı özellik ile ilgilidir. Birinci özellik sosyal hayatın her alanına hâkim olmakla ilgili, ikincisi ise devletten yetki alan ve kamu kaynaklarını harcamasına izin verilenlerle ilgilidir. Kamu hesap verebilirliği, kişinin yaptığı eylemleri açıklama ve mantıklı gerekçeler sunma yükümlülüğü olarak tanımlanmaktadır (Oxford English Dictionary, 2023). Başka bir deyişle hesap verebilirlik, uygulanmasında kişilerin üstlendikleri sorumluluğun yerine getirilmesi için tatmin edici açıklamalarda bulunduğu ve gerekli raporları sunduğu bir görevdir. Hesap verebilirlik, çift görev yapmayı ve raporu sağlama yükümlülüğünü içeriyordu (Fatemi ve Behmanesh, 2012: 46).

Yeni Kamu Yönetimi anlayışında iki tür hesap verebilirlik düşünülebilir; politikacılara karşı hesap verebilirlik ve müşterilere karşı hesap verebilirlik. Bu yaklaşımda, hesap verebilirlik siyasi çevrelerden yönetime doğru, girdi ve süreçlerden ise sonuçlara doğru bir kayma ortaya çıkarmıştır. Bahsedilen yaklaşımda verimlilik ve performansın, hesap verebilirliğin odak noktaları olduğu da unutulmamalıdır. Bugün dünyanın her yerindeki kamu sektöründeki yöneticiler, hesap verebilirliği artırmak adına daha fazla dikkat gerektiren daha fazla özgürlük arayışı içerisindedirler.

Dolayısıyla, hesap verebilirliği artırmadan yöneticilerin özgür olduğu bir sistem ancak politikacıların yetkileri azaltılarak sağlanabilir (Christensen, 2002: 286-288).

Hesap verebilirlik normalde demokratik kamu yönetiminin kritik bir unsuru olarak kabul edilir. Ancak, hesap verebilirlik ile demokrasi arasında kaçınılmaz bir ilişkinin olup olmadığını sormak çok önemli bir sorudur. Bazı akademisyenler, ideal bir hesap verebilirlik sisteminin iyi merkezileştirilmiş bir kontrol konsantrasyonu ile mi yoksa dağıtılmış güç ve devredilen sorumluluklarla mı elde edildiğinden emin olmadığımız görüşündedir. Sağlam ve iyi tanımlanmış bir hesap verebilirlik çerçevesine dayanan, tarihsel olarak iyi kurulmuş ve sağlam bir bürokratik sisteme sahip bir devletin gerçekten demokrasi olarak adlandırılması gerekiyor mu sorusuna cevap arandığı unutulmamalıdır. Aslında bu soru, daha genel bir soruyla, yani güçlü ve iyi tasarlanmış bir bürokratik yapının demokrasinin temel direkleriyle uyumlu olup olmadığıyla da yakından ilişkilidir (İnce, 2018: 182).

Aucoin ve Heintzman'a (2000: 45) göre, özünde, hesap verebilirliğin önemi, esas olarak üç temel amaca hizmet etmektedir. Bunlardan ilki, kamu otoritesinin kötüye kullanılıp kullanılmadığının kontrol edilmesidir. İkincisi, kamu kaynaklarının kullanımı ile hukuka ve kamu hizmeti değerlerine bağlılık konusunda güvence sağlamaktır. Sonuncu faydası ise, yönetim ve kamu yönetiminde sürekli iyileştirme peşinde öğrenmeyi teşvik etmektir. Bu, tüm sistemlerde, örgütsel hedeflere yönelik davranış ve performans kontrol etmeye hizmet eden, asillere vekillerinin amaçlanan sorumluluklarını yerine getirdikleri konusunda güvence sağlayan bir dizi hesap verebilirlik sürecini ifade etmektedir. Sürekli iyileştirme olarak hesap verebilirlik, sürecin bir öğrenme süreci olduğunu ve tüm zamanların ortaya çıkan zorluklarıyla ayakta kalabilmek için değişim ve iyileştirmeye yönelik dinamizmin benimsenmesi gerektiğini ima etmektedir. Tüm bu ifadelerden de anlaşılacağı üzere hesap verebilirlik yalnızca vatandaşa faaliyetlerin izah edilmesini içermemektedir.

3.3.4 Yerelleşme

Yönetişim ve kamu yönetimi söylemindeki merkezileşme ve yerelleşme tartışması, medeniyetin kendisi kadar eskidir. Yerelleşme kavramı özellikle son 50 yılda

muazzam bir önem kazanmış ve çok sayıda post-kolonyal, gelişen ve geçiş ekonomisinde olan ülkelerde politika gündeminde önemli bir yer işgal etmiştir. Çağdaş kalkınma tartışmalarındaki temel politika konuları, güçlü, merkezi olarak kontrol edilen bir yönetimin nasıl ortadan kaldırılacağı ve gücün yerel kurumlara nasıl aktarılacağıdır. Ayrıca, Yeni Kamu Yönetimi anlayışı gereği yapılan reformların yayılmasından itibaren yerinden yönetim kavramı iyi yönetişimin en önemli özelliklerinden biri haline gelmiştir (Vartola vd., 2010: 200).

Yerelleşme; karar alma, planlama, yönetim veya kaynak tahsisi için yetki veya sorumluluğun hükümetin herhangi bir düzeyinden saha birimlerine, ilçe idari birimlerine, diğer hükümet düzeylerine, bölgesel veya işlevsel yetkililere, yarı özerk yönetimlere devri olarak tanımlanabilmektedir. Bu kamu yetkilileri, parastatal kuruluşlar, özel kuruluşlar ve hükümet dışı özel veya gönüllü kuruluşlar şeklinde isimlendirilebilmektedir (Hope ve Chikulo, 2000: 28). Diğer bir tanımlamaya göre yerelleşme, merkezi yönetimden bölgesel yönetime yetki devri, daha sonra ise iş biriminin toplumun ihtiyaçlarını daha iyi bildiği düşünüldüğü için bölgesel yönetimin kendi altındaki çalışma birimlerine devretmesi şeklinde yapılmıştır (Ulum, 2008: 26-29). Vekalet teorisi ile yerelleşme değişkeni arasındaki ilişki, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkiden ve yerel yönetim (ajan) ile vekil tarafından temsil edilen topluluk arasındaki ilişkiden de anlaşılabilir. Diğer yandan yapılan birçok araştırmada yetki devri şeklinde desantralizasyonun yaratılmasının, kamu sektöründeki kuruluşlarda performansı iyileştirdiği de tespit edilmiştir (Hayati ve Aviana, 2020: 90).

Yapılan literatür çalışmaları detaylı bir şekilde incelendiğinde yerelleşme faaliyetlerinin yönetim ve yöneticilere birçok fayda sağladığı bilim adamlarının ortak kanaatleri arasında yer almaktadır Bu faydalar şu şekilde sıralanabilmektedir (Hackman vd., 2021: 387);

Yerelleşme, yöneticilerin halka daha yakın olmalarını sağlamakta böylece yerel karar vericilerin izlenmesini daha kolay bir hale getirmektedir.

Siyasi kurumlara ve politika oluşturma süreçlerine erişilebilirlik algılarını ve yetkililerin uygunsuz davranışlarının daha fazla tespit edilebileceğine olan güveni çok ciddi bir düzeyde artırmaktadır.

Vatadaşın karar alma süreçlerine daha fazla dahil olmasını sağlamaktadır.

Hızlandırılmış kamu hizmeti sunumu yoluyla sürdürülebilir ve adil ekonomik büyüme sağlanmakta bunun yanı sıra yoksulluğun azaltılmasını sağlamayı amaçlamaktadır.

Yerelleşme ile birlikte yerel yönetimlere birçok yeni sorumluluk verilmekte bu sayede onlara daha fazla kaynak sağlanmaktadır. Sağlanan bu kaynaklar sayesinde ise yerel yönetimlerin vatandaşların refahını artırmayı amaçlayan yerel politikalar ve hizmetlere karar vermede daha fazla özerklik kullanmalarına izin verilmektedir.

Yerelleşme demokratikleşmeyi ve kalkınmaya yerel katılımı artırır, gelişmiş Őeffaflıđa yol açar ve yolsuzluk vakalarının azaltılmasına n ayak olmaktadır.

Yerelleşmenin yukarıda belirtilen faydaları, ynetişimde verimliliği arttırmakta buna paralel olarak daha az yolsuzluk yapan hkmetlerinde artmasına neden olmaktadır.

Yerelleşme azınlık halkına yerel yönetimler ve onları etkileyen yerel sorunlar üzerinde kontrol verilmesi anlamında siyasi istikrarı artırmaktadır.

Son olarak yerelleşme siyasi otorite ile vatandaşlar arasındaki mesafeyi kısaltarak vatandaşları güçlendirerek hükümet ve vatandaşlar arasındaki ilişkiyi geliştirmektedir.

Tabi yerelleşmenin faydalarının yanı sıra eleştiri aldığı hususlarda bilim insanlarınca gündeme getirilmiştir. Bu hususlar, yerelleşme politikalarının öncelikle sosyo-ekonomik yapıları, gruplar ve sınıflar arasındaki ilişkileri, gücün uygulandığı mekanizmaları ve gelişmekte olan ulusların gerçeklerini tam olarak kavrayamaması, gelişmekte olan ülkelerde yetkinin devlete ve yerel yönetime devredilmesinin genellikle yerel elitlerin veya himaye ağlarının güçlenmesine zemin hazırlayacağı Şeklinde sıralanmıştır (Vartola vd., 2010: 199).

Fakat tüm bu eleştiriler ve yerelleşme politikalarının faydaları birlikte değerlendirildiğinde yerleşmenin hem demokratikleşme düzeyini hem de vatandaşların memnuniyet düzeylerini daha fazla arttırdığı açık bir şekilde görülebilmektedir. Bu sebeple günümüzde hem gelişmiş olan ülkeler yerelleşme politikalarını geliştirmekte hem de gelişmekte olan ülkeler yerelleşme düzeylerini artırmak adına birçok yeni uygulamayı hayat geçirmektedir. Yerelleşme politikaları ile ilgili olan endişeleri gidermek adına muhtemel sorunları önleyebilecek uygulamalar ile birlikte yerelleşme politikalarının hayata geçirilmesi sorunların önüne geçilmesini de sağlamış olacaktır.

3.3.5 Vatandaş Odaklılık

Vatandaş merkezli yönetim, dezavantajlı bölgelerde yaşayan bireyler ve topluluklar ile yoksulluk, sosyal dışlanma ve eşitsizlikle mücadele etmeye kendini adanmış yöneticiler ve politika yapıcılar için özellikle önemlidir. Son on yılda bu alanlarda birçok yeni politika girişimi hedef alındı. Vatandaşlara ve kullanıcılara yerel kamu politikasını şekillendirmek ve karar vermek için yeni yollar sunarken aynı zamanda yasal kurumlar, ortaklıklar, kurullar ve diğer yapılardan oluşan karmaşık bir yönetim ortamı yaratırlar. Bu, bireyler ve gruplar üzerinde önemli ek talepler doğurur. Bu yeni yönetim yapılarının önemli bir özelliği, vatandaşların, kullanıcıların ve gönüllü ve toplum sektörü kuruluşlarının istişare alanlarında ve karar alma sürecinin bir parçası olarak katılımı olmuştur (Newman vd, 2004: 203-224).

Yönetim faaliyetlerinde yaşanan bu tür değişiklikler, daha canlı bir yerel demokrasi için umut vermiştir. Bununla birlikte, şehirlerimizde ve topluluklarımızda kimin ne yaptığının geçmişte olduğundan daha net olduğu yönetim ortamları oluşmaktadır. Özellikle Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımını benimseyen devletler vatandaşların ve kullanıcıların isteklerine cevap verebilecekleri ve onları karar alma sürecine dahil edebilecekleri yeni yolları ortaya koyabilme çabası içerisine girmişlerdir. Vatandaşlara ve kullanıcılara, onlara hizmet eden kuruluşların görevlerini nasıl yerine getirdikleri konusunda daha fazla söz hakkı verebilmek adına yerellik değerlerini pekiştirmeye çalışmışlardır (Barnes vd., 2008: 3).

Genellikle kamu yönetiminin özel sektöre benzer bir şekilde yönetilebileceğini savunan bilim insanlarının her geçen gün artmasının ardından kamu yönetiminde bireylerin müşteri gibi gözükmemesinin önüne geçebilmek adına Yeni Kamu Yönetimi anlayışı vatandaş odaklı bir yönetimin savunucusu olarak karşımıza çıkmaktadır (Toker ve Ekici, 2003: 4). Daha farklı bir şekilde ifade edilecek olunursa, özel sektör yöneticiler müşterilerin her zaman haklı olduğu düşüncesiyle yönetim faaliyetlerini gerçekleştirirken, Yeni Kamu Yönetimi anlayışını savunan kamu yöneticileri bireylerin müşteri olarak değil vatandaş olarak görülmesi gerektiğini vurgulamıştır. Aynı zamanda vatandaşlık kavramına yapılan vurgu kamu yönetimi sistemini kendi çıkarları adına kullanan bürokratların da giderek azalması anlamına gelmektedir (Gökçe ve Kutlu, 2002: 80).

Özellikle klasik kamu yönetimi yaklaşımını savunan birçok bilim insanı tarafından eleştirilen Yeni Kamu Yönetimi anlayışı vatandaşlık kavramına yapmış olduğu vurgu neticesinde de eleştirilere maruz kalmıştır. Fakat bu eleştirilerin yanı sıra vatandaş odaklı yönetimin birçok faydasının olduğu da unutulmamalıdır. Bu faydalar, kamusal alanda yönetim niteliklerinin artmasını sağlamak, daha güçlü hesap verme mekanizmalarının faaliyete geçmesini sağlamak, kamu sektörü tarafından üretilen hizmetlerin daha şeffaf bir şekilde anlatılması, vatandaşların karar alma mekanizmalarında daha etkin bir rol oynaması, kamusal alanda etkinliğin, verimliliğin artırılması, vatandaşların memnuniyet düzeylerinin artırılması şeklinde sıralanabilmektedir (Karataş, 2007: 84-87).

Bu anlatılanlar dikkate alındığında vatandaş odaklı bir yönetim anlayışının faydaları açık bir şekilde anlaşılabilir. Vatandaş odaklı bir yönetim en temelde hem devletin vatandaşına daha kesin bir şekilde güvenmesine, hem de vatandaşın devlete olan güveninin artmasında etkin bir rol oynamaktadır. Tüm bu faydalardan yararlanabilmek adına diğer bir deyişle vatandaş odaklı yönetim yapısının benimsenmesi adına ise yapılması gerekenler şu şekilde sıralanabilmektedir. Vatandaşların kamu hizmetlerine erişebilme düzeylerinin artırılması gerekirse erişim sağlamak adına kurum sayılarının fazlaştırılması, kamu hizmetlerine erişim adına belirli sürelerin standart ve mümkün olduğunca en hızlı şekilde belirlenmesi, kamusal hizmetlerin ikame edilebilirliğinin artırılması, aynı kamu hizmetlerinin devletin farklı

birimlerinden elde edilebilir olmasının sağlanması son olarak e- devlet gibi uygulamaların artırılarak mümkün olan kamu hizmetlerine elektronik ortamdan erişim sağlanmasıdır (Saygılıoğlu ve Arı, 2003: 148-149).

Vatandaş odaklı yönetim faaliyetlerinin artırılması ve evrensel olarak kabul edilen vatandaş odaklı yönetim anlayışının temel ilkelerine uyum gösterilmesi devlet ve vatandaş arasındaki bağların güçlenmesine imkân tanımaktadır. Bu sebepten dolayı düzenlemelerde vatandaşların dikkate alınması etkin ve verimli bir kamu yönetimi sistemi açısından önem teşkil etmektedir.

3.3.6 Performans Denetimi

Performans kavramı kabul edilen en basit haliyle verimliliğin hangi düzeyde olduğunun ölçülmesi şeklinde tanımlanabilmektedir. Bu tanımdan hareket edildiğinde kurumsal performans değerlendirilmesi hususu ise kamu çalışanlarının performanslarının değerlendirilmesi olarak ifade edilebilir. Tabii performans değerlendirme faaliyetlerinin sonuçları yalnızca çalışanları etkilememekte, çalışanlar ile birlikte yönetim faaliyetlerini yürüten kişileri yakından ilgilendirmektedir. Performans aslında klasik kamu yönetiminde fazla etkili bir kavram olarak değerlendirilmese de Yeni Kamu Yönetimi anlayışı ile birlikte her geçen gün daha fazla kendine yer bulmuş ifadelerden biri olarak karşımıza çıkmaktadır. Özellikle bilim insanları tarafından önerilen yeniliklerin çoğunun performans odaklı olduğu ve her geçen gün performansların nasıl ölçülebileceği konusunda yeni ölçülerin ortaya konduğu dikkate alındığında kavramın önemi daha net bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Bu yeni ölçüm metotları ise kavramın tanımının da değişmesine yol açmıştır. Fakat değişmeyen şey en az maliyetle en etkili ve verimli en çok çıktının alınması tanımıdır. Başarı yüzdesi ne düzeyde artarsa performans o düzeyde yüksek kabul edilmektedir (Apan, 2008: 60-61).

Performans denetimi kavramı aslında şeffaflık ve hesap verebilirlik kavramının kabul edilmesi neticesinde giderek daha fazla kabul gören bir kavram haline gelmiştir. Özellikle 1980’li yılların sonrasında kavrama bakış açısı bir yenilikten daha ziyade bir gereklilik olduğu şeklinde değişmiştir. Birçok ülke performans denetimi ile ilgili

çeşitli girişimlerde bulunmuştur. Özellikle gelişmiş ülkelerin önceden attığı adımlar gelişmekte olan ülkelere yol gösterici bir nitelik taşımaktadır. Performans denetimi kavramının birçok özelliği bulunmaktadır. Bunlar, kamu sektörünün göstermiş olduğu faaliyetlerin verimlilik, etkinlik ve tutumluluk kriterlerine göre gerçekleşip gerçekleşmediğinin anlaşılmasını sağlamaktadır, performans denetimi yargısal bir kararla sonuçlanmaz fakat kurumlara gelecekte olabilecekler hakkında ön bilgi sağlar, kapsamı fazlasıyla geniş bir kavramdır, performans denetimi hem merkezi hem de yerel yönetimlerde uygulanabilir, performans denetimi faaliyetleri neticesinde zayıf ve eksik yönler belirlenebilmekte ayrıca bu zayıf ve eksik yönlerin giderilebilmesi adına belirli öneriler geliştirilebilmektedir, son olarak performans denetimi maliyetli bir denetim türü olmasına karşın elde edilmiş olan sonuçlar yönetimin çok daha fazla maliyetten kurtulmasına yardımcı olmaktadır (Öztürk, 2014: 157).

Diğer yandan hem kamu sektörü hem de özel sektörde uygulanabilen performans denetimi faaliyetleri iki sektör dikkate alındığında teknik açıda birbirinden farklılaşmaktadır. Burada çalışmanın esası gereği kamu yönetiminde performans yönetim süreçlerinden bahsedilmiştir. Süreçlerin ilk aşaması planlamadır. Bu aşamada öncelikle hedefler belirlenmekte, kurumun bu hedeflere ulaşabilmek adına stratejik planları, misyonu ve vizyonu, uygulayacağı politikalar saptanmaktadır. İkinci aşama ise uygulamadır. Bu aşamada kurum belirlemiş olduğu planları hayata geçirmekte ve uygulamaya başlamaktadır. Üçüncü aşama denetim olarak adlandırılmaktadır. Denetim aşamasında kurumlar planlanan ve gerçekleşen performansları karşılaştırmaktadırlar. Performans denetimi aşaması hem sistemli hem de objektif olmak zorundadır. Diğer yandan bu aşamada var olan kaynakların nasıl ve nerede harcandığına dikkat edilmektedir. Son aşama ise gerekli değerlendirmelerin ve denetimlerin yapılmasının ardından eksik ve zayıf yönlerin giderilmesi olarak tanımlanan geliştirme aşamasıdır (Karasoy, 2014: 264).

Öncelikle verimlilik, etkinlik ve tutumluluk ilkelerinin dikkate alındığı, tek başına hukuka uygunluk ilkesinin yeterli olmayacağından yola çıkılarak faaliyetlerin diğer unsurlara göre de değerlendirilmesi gerektiğine vurgu yapan performans denetimi faaliyetleri Yeni Kamu Yönetimi anlayışının benimsenmesinin ardından her geçen gün daha fazla tercih edilmeye başlanmıştır. Bu sayede kamu personelinin işi ne şekilde

yaptığından daha ziyade ne kadar iyi yaptığı belirlenmeye çalışılmıştır. Ayrıca gelecekte kurumların yapmış olduğu işlerin nasıl ve ne şekilde daha iyi yapacakları hakkında öneri sunan performans denetimi çağdaş denetim metotlarından biri olarak kabul edilmektedir. Son olarak performans denetimi faaliyetlerinin yönetime çalışanların performanslarını nasıl geliştirebileceği hakkında kurallar koymasında yardımcı olduğu da unutulmamalıdır (Öztürk, 2014: 168).

3.3.7 Yönetişim

Yönetişime ilişkin çoğunlukla Avrupa literatürü ve Yeni Kamu Yönetimi üzerine giderek artan uluslararası bilim, daha iyi yönetilen ve hedeflerini demokratik teoriden alan yeniden icat edilmiş bir hükümet biçimini yansıtan model olarak tanımlamaktadır. Esasen, yönetim politik bir teori iken YKY bir organizasyonel teoridir. Stoker'ın (1998: 17-18) tarafından, yönetim, kamu ve özel sektör arasındaki ve içindeki sınırların bulanıklaştığı yönetim biçimlerinin geliştirilmesi şeklinde ifade edilmiştir. Yönetişimin özü, hükümetin otoritesine ve yaptırımlarına başvurmayaya dayanmayan mekanizmalara odaklanması olarak belirtilmiştir. Yönetişimin, sözleşme, franchising ve yeni düzenleme biçimleri potansiyeli ile ilgili olduğu belirtilmiştir. Bununla birlikte yönetim, yeni bir dizi yönetim aracından daha fazlasını ifade etmektedir. Aynı zamanda kamu hizmetlerinin üretiminde daha fazla verimlilik elde etmekten de daha fazlasıdır.

Esasen oldukça farklı olsalar da genellikle karıştırılırsalar da her iki ana paradigmada birbirini destekler. Yeni Kamu Yönetimi, uzmanlık görevlerine odaklanan faktörlerden oluşan ayrı organların çoğalmasına yol açmaktadır. Ancak bu çoğalmanın kendisi, diğer kurumlar aracılığıyla politika ve hizmet sunumunu güvence altına almaya çalışan bir ağ veya bazılarının deyişiyle “içi boş bir durum” yaratır. Özellikle entegre hizmet sunumu veya politika oluşturma istiyorsak, bunların sırayla koordine edilmesi gerekir. Ve sonra kendimizi aktörlerin birbirlerinin kaynaklarına ihtiyaç duyduğu bir yönetim ağında buluruz. Ağları koordine etmenin zorlukları, kaos içinde düzen yaratmak için daha net yönergeler ve performans göstergeleri gerektirmektedir. Yönetişim ise daha sonra bu ağlar içinde yer alan etkileşim süreçlerine atıfta bulunmaktadır. Yönetişimin en önemli özellikleri arasında ise şunlar

sayılabilmektedir. Politika oluşturma ve hizmet sunumunun örgütler arası boyutuna, politika amaçlarına ve hizmet sunumuna ulaşmada kuruluşların karşılıklı bağımlılıklarına güçlü bir odaklanma sağlamaktadır. Siyasi aktörlerin veto güçlerini daha az kullanmalarını sağlamakta ve desteğini artırmaktadır. Kaliteyi ve yenilikçi kapasiteyi artırmaktadır. Kararların meşruiyetinin artması için veya demokratik meşruiyetin artırılması için toplumsal aktörlerin, paydaşların ve yurttaş gruplarının katılımını artırmaktadır (Klijn, 2012: 4-7).

İyi yönetişimin belirleyicileri, bir toplumun Anayasasında ve diğer politika ve plan belgelerinde yer alan temel hedefleriyle ilişkilendirilebilir. Kanun ve düzenin sürdürülmesi için kurumlar ve çerçeve oluşturmanın yanı sıra, Devlet ve yetkilileri, siyasi-idari sistemin kendi kendini yöneteceği kuralları formüle eder. Bazı toplumlar için Devlet, ekonomik kalkınma için temel altyapının kurulmasında ve sosyal adalete yol açabilecek bu tür hizmetlerin sağlanmasında hızlandırıcı bir rol oynar. Bununla birlikte, politik-idari sistemin dâhil olma derecesi toplumdan topluma farklılık gösterebilir. Yeni Kamu Yönetimi uygulamasının, iyi yönetim kavramının işlevsizleştirilmesine yardımcı olduğu sonucuna varılabilir. Uluslararası edebiyat ise bazı ülkelerin idari sistemlerini vatandaşlarının isteklerini yerine getirmek için yeniden yapılandıklarını açıkça göstermektedir. Yönetişimin faaliyetlerinin etkinliğinin ve verimliliğinin sağlanabilmesi adına bilgi teknolojisinin getirilmesi, kamu kurumlarının kapasitesinin geliştirilmesi (memurların eğitimi) ve kamu kuruluşlarında şeffaflık ve açıklığın benimsenmesi gerekmektedir. Bunun yanı sıra genel olarak vatandaşların güçlendirilmesine ve yerelleştirme uygulamalarına özen gösterilmesi, taban görevlilerinin güçlendirilmesi (delegasyon), siyasi-idari gücün dağıtılması (demokratikleşme), özelleştirmeye, taşeronlaştırmaya, kamudaki gecikmelerin ve katılığın ortadan kaldırılmasına yönelik organizasyonların (debürokratizasyon) artırılmasına özen gösterilerek yönetişimin iyileştirilebileceğine de dikkat edilmelidir (Minocha, 1998: 280).

Tüm bu anlatılanların ardından Yeni Kamu Yönetiminin nasıl bir düzlemde ele alındığı, hangi ilkelere vurgu yaptığı daha net bir şekilde ortaya konmaktadır. Şüphesiz klasik yönetim anlayışının önem atfetmediği birçok konu Yeni Kamu Yönetimi anlayışında dikkate alınmış olup, yönetimin etkin ve verimli bir yapıya kavuşması

adına çalışılmıştır. Yeni Kamu Yönetimi anlayışının dünya literatüründe nasıl ele alındığının açıklanmasının ardından bir sonraki bölümde anlayışın Türk Kamu Yönetimi Sistemi'ne olan etkileri incelenmiştir.



4. YENİ KAMU YÖNETİM ANLAYIŞININ TÜRK KAMU YÖNETİMİ SİSTEMİNE ETKİLERİ

1980'li yıllar sonrasında, devletin etkinliğini ve verimliliğini artırırken, devletin boyutunu küçültme çabaları doğrultusunda yönetim alanında önemli bir paradigma kayması gözlemlenmiştir. Kamu yönetiminde gerçekleştirilen reformlar kapsamında toplam kalite, yönetim, katılım, şeffaflık, stratejik planlama, performans gibi kavramlar özel bir yer tutmaktadır. Çalışmanın bu bölümünde gerçekleştirilen kamu yönetimi reformları ulusal aktörler ve önemli yasal düzenlemeler bağlamında ele alınmıştır. Buradaki amaç, Türkiye’de son dönemdeki dramatik reform girişimlerini sunmak ve Türkiye'nin önümüzdeki yıllarda reformu uygulama açısından karşılaşılabileceği temel zorlukları değerlendirmek ve bunlara çözüm önerileri geliştirmektir (Demir, 2021: 63-64).

Bu amaçlananlar doğrultusunda bölümde yer alan alt başlıklar, Türkiye’de kamu yönetimi sisteminin gelişimi, yapısal ve işlevsel sorunları, Türkiye’de planlı dönem öncesi ve planlı dönem sonrası olarak adlandırılan dönemde uygulanan reform çalışmaları, son olarak ise Türkiye’de Yeni Kamu Yönetimi anlayışı gereği gerçekleştirilen reform çalışmaları şeklinde sıralanabilir. Bu alt başlıkların incelenmesinin ardından önümüzdeki dönemde Yeni Kamu Yönetimi anlayışının etkin bir şekilde uygulanabilmesi adına ortaya çıkabilecek sorunlara da çözüm önerileri geliştirilmiştir.

4.1 Türkiye’de Kamu Yönetimi Sisteminin Gelişimi

Bir ülke veya toplumda kamu yönetiminin gelişmesi söz konusu olduğunda, kamu yönetimini oluşturan temel unsurları vurgulamak fazlasıyla önem teşkil etmektedir. Kamu yönetiminin örgütlenmesini ve işleyişini belirleyen temel unsurlardan biri de içinde bulunduğu sistemdir çünkü kamu yönetiminin özellikleri genellikle sisteme göre ve sistem tarafından belirlenir. Bu kapsamda hem iç hem de dış aktörlerin önemli olduğunu belirtmek gerekir. Bilindiği üzere Osmanlı Devleti'nin toprakları üç kıtaya yayılmış ve devlet aile bağları üzerine kurulmuştur. Bu devletin özellikleri ve yönetim anlayışı ile günümüz Türkiye Cumhuriyeti arasında dikkate değer farklılıklar olmakla

birlikte bazı benzerlikler ve süreklilikler de mevcuttur. 19. yüzyıldan itibaren Osmanlı İmparatorluğu monarşik yapısında değişikliklere uğramış ve anayasal bir sisteme doğru evrilmiştir. Mahmud'un eşrafın varlığını kabul ettiği Senedi İttifak belgesi bu anlamda önemli bir başlangıç olarak kabul edilmektedir. Takip eden 1839 tarihli Tanzimat Fermanı ve 1856 Tanzimat Fermanı ve ilk anayasal girişim olan 1876 Osmanlı Anayasası (Kanun-u Esasi) merkezli dönüşüm sürecini barındıran bu Batılılaşmanın önemli yol göstericileri ve taşıyıcıları olarak nitelendirilebilir (Altunok, 2018: 2).

Osmanlı Devleti döneminde var olan siyasi iktidar daha çok geleneksel yöntemlerle ve geleneksel kurumlar ile idare edilmekteydi. Osmanlı İmparatorluğu'nun asırlar süren bu hükmü gelecek idareler açısından da ister istemez etkileyici olmuştur. Bu etki ise hem olumlu hem de olumsuz şekilde nitelendirilebilir. Özellikle Osmanlı hükümdarlığının sona ermesinin ardından kurulan Türkiye Cumhuriyeti olumlu ve olumsuz birçok yönünü devralmış ve ardında olumsuz olarak nitelendirilen bu yönlerin düzeltilmesi adına çalışmalar yürütülmüştür (Arklan, 2008: 9).

1 Kasım 1922'de çıkarılan kanunla Osmanlı Saltanatı kaldırılarak monarşik yönetim sistemine son verilmiştir. 29 Ekim 1923'te hilafetten ayrılmış ve Cumhuriyet ilan edilmiştir. Saltanatın devamı sayılan hilafet kurumu 3 Mart 1924'te lağvedilmiştir. Böylece milli egemenliğe dayalı yepyeni bir siyasi rejim kurulmuştur. Osmanlı Devleti'nin saltanata dayalı siyasi sisteminden tamamen farklı olarak benimsenmiştir. Devlet rejiminin bu dönüşümü, siyasi yapının da dönüşümünü beraberinde getirmiş, Parlamenter hükümetle başlayan ve tek parti uygulamasıyla işleyen sistem yerine, mekanizma giderek parlamenter sisteme daha uygun bir sisteme doğru evrilmiştir (Altunok, 2018: 2).

Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşunun ilk aşamasında devlet, savunma ve güvenlik konularının yanı sıra eğitim, sağlık gibi devletin asli işlevlerine de özen gösterilmiş, devlet yapılanmaları bu konular üzerinde sağlanmaya çalışılmıştır. Bu anlatılanlardan yola çıkıldığında ise kamu yönetimi anlayışı ise esasen kendi kaynaklarından geçinebilen ve mümkün olduğunca bağımsız bir yapıya büründürülmeye çalışılmıştır. Bu dönemde kamu yönetimi sisteminin sahip olması beklenen özellikler, yeniliklere

ve bilimsel gelişmeler açık olması, hem kişiler hem de devlet arasındaki anlaşmazlıkların yargı tarafından çözülmesi, yargıya bağımsızlık kazandırılması, meclis ve meclis tarafından çıkarılacak yasalarla yönetilen bir ulus oluşturulması, kamu hizmeti alanlarının çoğaltılması şeklinde sıralanabilmektedir (Güler, 2003: 10).

Bu dönemin diğer bir deyişle cumhuriyetin ilk yıllarının henüz yeni olduğu dönemlerde yeni kurulmaya çalışılan bir devlet olması ve çok güçlü bir mirasın üzerine kurulan Türkiye Cumhuriyeti devleti hem yeni bir ekonomik düzen oluşturabilmek hem de sosyal yapının daha yeniliklere uyumlu hale gelebilmesi adına daha katı ve merkeziyetçi bir yapı benimsemiştir (Alacadağlı, 2000: 130).

Fakat her ne olursa olsun bu katı ve merkeziyetçi yapının 1946 yılına kadar sürdüğü söylenebilir. Bu yıldan sonra Türkiye Cumhuriyeti çok partili ve daha demokratik bir yapıya geçiş yapmıştır. Burada unutulmaması gereken husus ise Türkiye Cumhuriyeti bu dönemde yeni bir devlet kurma ve ulus devlet inşa etme çabası içerisindeydi. Bu sebeple katı ve merkeziyetçi sistem çoğu bilim insanı tarafından ağır eleştirilere maruz kalmamıştır.

1947 yılının sonrasında çok partili hayata geçiş faaliyetleri gerçekleştirilmiş Türkiye kamusal politikalarına daha fazla ağırlık vermeye başlamıştır. Bu dönem kamusal politikalar ulusal bağımsızlığın esas alındığı, doğal kaynakların kullanımına daha fazla özen gösterildiği, sanayileşmeye vurgu yapılan ve eğitime her geçen gün daha fazla önem verildiği bir hale dönüşmüştür (Güler, 2003: 20). Türk Kamu Yönetimi Sistemi gelişmeleri özellikle 1960 yılına kadar plansız bir şekilde ilerleme gösterirken 1960 yılının sonrasında daha uzun vadeli ve planlı kamu yönetimi reformları hayat geçirilmeye başlanmıştır. Ayrıca bu dönemden sonra yapılan Anayasa değişiklikleri de değişimlerin yasal bir çerçevede yapılmasına imkan tanımıştır. Türk Kamu Yönetimi Sistemi'nin özellikleri şu şekilde sıralanabilmektedir (Arklan, 2008: 15-17);

Türk Kamu Yönetimi Sistemi Osmanlı hanedanlığının idari anlayışına dayanması sebebi ile bürokratik bir yönetim geleneğinden daha modern bir yönetim geleneğine doğru evrilmiştir.

Türk Kamu Yönetimi Sistemi birçok değişiklik yaşamış olmasına rağmen yasama ve

yürütme organları arasında esnek bir yapı bulunmaktadır. Bu sebeple yasamanın etkisinin daha az olduğu söylenebilir.

Türkiye birçok askeri müdahale ve karışıklık yaşaması sebebiyle daha çok var olan rejimi koruma amacıyla tedbirlerle donatılmıştır. Bu sebeple devlet ve vatandaş arasındaki ilişkilerin daha otoriter bir yapıyla şekillendiği söylenebilmektedir. Bunun önüne geçebilmek adına kamu yönetimi sisteminin halka yakınlaşacak şekilde yapılandırılması gerekmektedir.

Türkiye Cumhuriyeti almış olduğu miras sebebiyle hem daha merkeziyetçi hem de daha bürokratik bir yönetim geleneğine sahiptir. Bu yönü ise gelişmiş ülkelere göre biraz daha farklı olarak nitelendirilebilir.

Bahsedilen bu özellikler dikkatli bir şekilde incelendiğinde daha mirasçı bir kamu yönetimi sistemine sahip olduğu, büyük farklılıklar yaratma uğraşısı içerisinde olsa dahi geleneklerden çok fazla kopamayan bir yapı olduğu görülmektedir.

Osmanlıdan bu yana Türk siyasi hayatı sık sık darbeler veya darbe girişimleriyle karşı karşıya kalmıştır. Süreç içinde bu tür askeri müdahalelerle demokratik siyasal yaşam sekteye uğramış veya zarar görmüştür. Nitekim askeri müdahalelerin ardından hükümetler devrilmiş, bu müdahale ve girişimlerin her biri kaçınılmaz olarak kamu yönetimi sistemini ve işleyişini olumsuz yönde etkilemiştir. Bunun en somut göstergesi, darbe sonrası ortaya çıkan Olağanüstü Hal hukuk sistemleri ve yeni anayasa yapma çabalarıdır. 1960 darbesinin ardından 1961 Anayasası, 1980 darbesinin ardından 1982 Anayasası ve 15 Temmuz 2016 darbe girişiminin ardından 2017 referandumu ile anayasa değişiklikleri yapılmıştır. Bu müdahalelerin her biri yürütme mekanizmasını ve kamu yönetimini etkileyen köklü değişikliklerle sonuçlanmıştır (Altunok, 2018: 2-3).

Var olan değişikliklerin anlaşılabilmesi adına ve reform çalışmalarının net bir şekilde yorumlanabilmesi adına Türk Kamu Yönetimi sisteminin geçmiş zamandan beri var olan hem yapısal hem de işlevsel sorunlarının açıklanması yerinde olacaktır. Bu nedenden dolayı çalışmanın bir sonraki alt başlığında Türk Kamu Yönetimi sisteminin yapısal ve işlevsel sorunlarına ve bu sorunların nedenlerine değinilmiştir. Böylece

gelecekte oluşabilecek sorunlara çözüm önerileri geliştirilebilecektir.

4.2 Türk Kamu Yönetiminin Kronik Sorunları

Bir önceki başlık altında da değinildiği üzere Türk Kamu Yönetimi Sistemi her ne kadar yeniden düzenlenmeye çalışılsa da aslında Osmanlı İmparatorluğu'ndan kalan mirasla birlikte ilerlemiştir. Bu miras yeni kurulan Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin kamu yönetimi sistemini hem olumlu hem de olumsuz olmak üzere çift yönlü bir şekilde etkilemiştir. Günümüzde ise bu hem geçmişten gelen alışkanlıklar hem de gelişmiş ülkelerle uyumlu bir kamu yönetimi sistemi uygulama çabası bazı sorunların kronik bir hal almasına neden olmuştur. Kamu yönetimi sistemleri incelendiğinde aslında reform hareketlerinin gerçekleştirilmesine neden olan sorunları yalnızca yapısal açıdan ele almak pek mümkün değildir, bu sebeple çalışmanın bu başlığında Türk Kamu Yönetimi Sistemi'nde yer işlevsel sorunlara da değinilmiştir. Bu sorunlar ise bazı bilim insanları tarafından kronik sorunlar olarak nitelendirilmektedir. Tek bir başlık altında toplanmasının nedeni ise bilim insanlarının bazı kronik sorunları farklı başlıklar altında değerlendirmesinden kaynaklanmaktadır.

Türk Kamu Yönetimi Sistemi'nde uzun yıllardır tartışılan ve her geçen gün farklı çözüm önerileri ile birlikte çözülmeye çalışılan ilk sorun yönetimde merkeziyetçilik olarak adlandırılmaktadır. Bu sorunun temel nedeni esasen yönetim kademesinde görev yapan yöneticilerin karar alma süreçlerinde ve politika yapma aşamasında tek başlarına karar almalarından kaynaklanmaktadır (Yılmaz, 1997: 402). Hem yönetsel hem de iktisadi anlamda sistemde var olan merkeziyetçilik sorunu yönetimlerin belirli krizleri ve kaosları yaşamasına neden olurken aynı zamanda yönetim yapılarının ciddi bir şekilde yozlaşmasına neden olmuştur (Yılmaz, 2007: 5). Merkeziyetçi yönetim aynı zamanda kamu kaynaklarının büyük bir çoğunluğunun merkezden tahsis edilmesine ve yapılabilecek yanlış hesaplardan ötürü kaynak israfına yol açmaktadır. Sonuçta harcama yapacak olan birin örneğin bir belediye ise, merkezi yönetimin yapılacak masrafı ilgili belediye kadar doğru hesaplayabilmesi pek mümkün görünmemektedir (Sakal, 1997: 453). Son olarak merkeziyetçi yönetim anlayışının hâkim olması neticesinde oluşan idari vesayet çok geniş ve kapsamlı bir denetleme yetkisini elinde bulundurmakta, bu yetki ile Yeni Kamu Yönetimi anlayışı gereği

savunulan yerelleşme daha zor hale gelmektedir (Uysal, 2020: 16-17).

Türk Kamu Yönetimi'nin uzun yıllardan beri mücadele etmiş olduğu kronik sorunlardan bir diğeri ise örgütsel büyüme olarak nitelendirilebilir. Ülkemizde yaşanan bu sorunun esası kamu kurumlarının ürün veya hizmetlerde kalite odaklı üretim yapmaktan daha ziyade, kurumlarının personel sayılarını, sosyal tesis sayılarını veya hizmet araçlarını büyümeye odaklanmalarından kaynaklanmaktadır. Bahsedilen bu odak noktası ise kamu kurumlarının her geçen gün daha fazla büyümesine, daha fazla kaynağa ihtiyaç duymasına ve hantallaşmasına yol açmaktadır (Acar ve Sevinç, 2005: 21). Örgütsel büyüme sorunu ise günümüzde Yeni Kamu Yönetimi anlayışını savunan bilim insanları tarafından etkinlik ve verimliliğin sağlanabilmesi adına büyük bir engel olarak görülmektedir. Örgütsel büyümenin kontrolsüz ve ihtiyaç olmadan gerçekleşmesi aynı zamanda kamusal mal ve hizmet sağlanmasında da etkinsizliğe ve verimsizliğe yol açmaktadır.

Başlık altında incelenmesi gereken iki kronik sorun bir arada ele alınmıştır. Bu sorunlar yönetimde dışa kapalılık ve değişime ayak uyduramama sorunlarıdır. Türk Kamu Yönetimi'nde dışa kapalılık sorunu hem ulusal hem de uluslararası olarak değerlendirilebilir. Ulusal nitelikte kapalılık tecrübeli yöneticilerin bilgileri diğer kurum yöneticileri ve alt derecede çalışanlarla paylaşmamasını ifade ederken, uluslararası anlamda ise yurt dışında yer alan kurumlarla bilgi alışverişi yapmamasını ifade etmektedir (Uysal, 2020: 17-18). Bu dışa kapalılık olarak adlandırılan sorun ise Türk Kamu Yönetimi Sistemi'nde yer alan kamu kurumlarının daha gelenekçi bir yapıya bürünmesine ve geleneksel uygulamaları daha çok tercih etmesine neden olmaktadır. Bu gelenekselci anlayış ise kamu kurumlarının ve kamu yönetimi sisteminin çağdaş gelişmeleri yakalayamamasına neden olabilmektedir. Tabii çağdaş bir yönetim anlayışını benimsemeyen bir sistem vatandaşlar tarafından da her geçen gün daha güvenilmez olarak nitelendirilmektedir (Aykaç vd., 2003: 160). Dahası günümüzde özellikle küreselleşmenin giderek artması ve ülkelerin birbirleri ile çok daha fazla ilişki kurma ihtiyacı dikkate alındığında kamu yönetimi sistemlerinin birbirleri ile uyum içerisinde olması gerekmekte ve çağdaş gelişmeleri yakalayabilmeleri önem teşkil etmektedir.

Uzun sürelerdir kamu yönetimi sisteminin mücadele ettiği bir diğer sorun ise aşırı kuralcılık ve kamu görevlilerinin sorumluluktan kaçmalarıdır. Merkezîyetçi yönetim anlayışının beraberinde getirdiği katı ve aşırı kurallara bağlı olma anlayışı kamu görevlilerinin yazılı kuralların dışına çıkmamalarına, ihtiyaç duyulduğunda inisiyatif almamalarına, ihtiyaçların hızlı bir şekilde giderilmemesine, kırtasiyeciliğin ise artmasına neden olmuştur. Tabi bu aşırı kuralcılık ise personellerin yasalara uygun iş yapabilmek adına veya yanlış yapmamak adına sorumluluktan kaçmalarına neden olmaktadır (Yılmaz, 2007: 5). Kamu personellerinin fazlasıyla kurallara bağlı bir şekilde iş yapmaya çalışması hizmetlerin aksaması, verilen hizmetlerin sürelerinin uzaması, çalışanların daha geri planda kalmak istemeleri hatta kamu çalışanlarının daha isteksiz çalışmaları gibi birçok soruna da neden olmaktadır. Bahsedilen bu sorunun giderilmesi adına kamu kurumlarının belirli evrensel ilkelere göre standardize edilmesi ve kamu personellerinin daha fazla inisiyatif alabilecek düzenlemeler yapılması ile giderilebilir.

Kamu yönetimi sisteminde karşılaşılan diğer sorunlar ise yozlaşma, bürokratik etkisizlik, yönetimde giderek artan siyasallaşma şeklinde sıralanabilmektedir. Özellikle yozlaşma kamu personellerinin rüşvet ve yolsuzluk gibi yasal olmayan davranışları göstermesi şeklinde nitelendirilebilir. Fakat bu sorunun ekonomik sorunlarla mücadele etmek zorunda kalan ülkelerde daha fazla görüldüğü belirtilmelidir. Kişiler kendi çıkarları adına yapmak zorunda oldukları işler için para talep etmekte ve kamu kurumlarına duyulan güven düzeyi düşmektedir. Bu sorunun yanı sıra üst düzey yöneticilerin kendi makam ve mevkilerini kaybetmemek veya kişilerin bu makam ve mevkileri elde edebilmek adına kurumlarına siyaseti alet etmeleri, seçilmiş ve atanmışlar arasındaki iktidar mücadeleleri kurumların her geçen gün daha fazla siyasallaşmasına neden olmaktadır (Acar ve Sevinç, 2005: 22). Yönetimde siyasallaşma sorununun ortadan kaldırılabilmesi adına uygulanabilecek en etkili ilke ise liyakat esasına göre atamaların yapılmasıdır. Bu sayede ilgili makam ve mevkilerde bulunan kişiler gerçekten o işi en iyi yapabilecek kişilerden oluşacak ve siyasi bir taraf olmaya gerek duymayacaklardır.

Anlatılan tüm bu sorunlar dikkate alındığında kamu yönetimi sisteminde bazı değişikliklerin yapılması gerekliliği uzun yıllar boyunca Türk Kamu Yönetimi'nin

gündeminde var olmuştur. Hem yapısal hem de işlevsel anlamda bahsedilen bu sorunlar özellikle 1990'lı yılların sonuna doğru daha fazla gündeme gelmeye başlamıştır. Bu sorunların yanı sıra değişen ve gelişen dünyaya ayak uydurmak istenmesi ve küreselleşme gibi dinamikler kamu yönetimi sisteminde reform çalışmalarını hızlandırmıştır. Çalışmanın bir sonraki alt başlığında Türk Kamu Yönetimi sisteminde gerçekleştirilen reform çalışmaları planlı dönem öncesi ve planlı dönem sonrası olarak iki alt başlıkta ele alınmıştır. Yapılan bu reform çalışmalarının aynı zamanda Türk Kamu Yönetimi Sistemi'nin Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımını benimsemesini kolaylaştırdığı da unutulmamalıdır.

4.3 Türk Kamu Yönetimi Sistemi'nde Reform Çalışmaları

Türk Kamu Yönetimi Sistemi reform çabalarının birçok kez yapılmaya çalışıldığı bir sistem olarak tanımlanabilir. Bu reform çalışmaları Tanzimat dönemi, Birinci ve İkinci Meşrutiyet dönemi şeklinde dönemlere ayrılırken, bunun yanı sıra 1960 yılına kadar olan plansız dönem ve 1960 yılı sonrası planlı dönem reform çalışmaları şeklinde de sınıflandırılabilir. Bunun sebebi ise reform çalışmalarının Cumhuriyet öncesi ve sonrası olarak iki farklı dönem olarak nitelendirilmesidir (Sürgit, 1972: 65). Özellikle Cumhuriyet tarihinin ilk dönemlerinde ki bu dönem aynı zamanda yeni bir ülkenin kurulma sancılarını da içermektedir, bu sebeple bu dönemde kamu yönetimi sistemi yolsuzluk, etkisizlik, verimsizlik, siyasallaşma gibi birçok yönden eleştirilmiştir. Bu olumsuz eleştiriler ve bahsedilen sorunların artması kamu yönetimi sisteminin meşruluğunun da giderek azalmasına neden olmuştur (Gökçe, 2007: 98). Tüm bu anlatılanlar ise aslında sistemin giderek daha etkisiz ve verimsiz bir hale gelişinin nedenlerini açıklamaktadır. Bu sebeple birçok yenilik ve düzenleme faaliyeti gündemde yerini almıştır. Bu düzenlemelerin yapılabilmesi adına ise birçok çalışma gerçekleştirilmiştir. Bu çalışmalardan çalışmanın alt başlıklarında bahsedilmiştir.

Tarihsel süreç incelendiğinde Türk Kamu Yönetimi Sistemi'nin düzeltilmesi adına süreklilik arz eden birçok kronik soruna çözüm bulunmaya çalışılmıştır. Fakat bu kronik sorunlar aynı zamanda reform çalışmalarının da olumlu sonuçlar vermediğini göstermektedir. Başta yapılan reformlar olumlu sonuçlar vermiş olsaydı sorunlar kronik bir hal almamış olacaktı. Çalışmanın önceki başlıklarında da ele alındığı üzere

bahsedilen bu kronik sorunlar, yolsuzluk, siyasallaşma, etkisizlik, verimlik, dışa kapalılık, adam kayırmacılık şeklinde örneklendirilebilir (Eryılmaz, 2003: 185). Tabii bu sorunların yanı sıra dünya çağında özellikle 1980’li yılların sonrasında artan küreselleşme ve teknoloji beraberinde mali krizler, siyasal baskılar, uluslararası arenada var olan iktidar mücadelesi gibi sorunları da beraberinde getirmiştir (Tutum, 2003: 441-457). Türkiye hem yeni bir ülke olarak hem de çağdaş ülkelerin gerisinde kalmamak adına aynı anda birden fazla sorunla mücadele etmek zorunda kalmıştır. Tüm bu sorunların üstesinden gelebilmek adına ise birçok değişim hareketini aynı anda başlatmıştır. Bu değişim hareketlerinin anlaşılabilmesi için ise hem planlı dönem öncesi hem de planlı dönem sonrası reform çalışmalarının detaylı bir şekilde incelenmesi gerekmektedir.

4.3.1 Planlı Dönem Öncesi Reform Çalışmaları (1923-1960)

Dönemin reform hareketlerinin açıklanmasının öncesinde bu dönem içerisinde yer alan reform çalışmaları aşağıda yer alan Tablo 4.1’de yer almaktadır;

Tablo 4.1 Planlı Dönem Öncesi Reform Çalışmaları

Reform Girişimi	Oluşturulma Yılı	Kapsam	Rapor Yılı	Kurum
Neumark Raporu	1948	Etkinlik için alınabilecek önlemler / Akılcı bir örgütlenme için önlemler	1949	Başbakanlık
Barker Komisyonu	1950	Kamu yönetimi sisteminin kalkınma ile uyumlulaştırılması	1951	Türkiye Cumhuriyeti ve Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası
Martin ve Cush Raporu	1951	Maliye Bakanlığının idari sisteminin düzeltilmesi	1951	Maliye Bakanlığı
Leimgruber Raporu	1951	Türk Kamu Yönetimi Sistemi’nin düzenlenmesi	1952	Türkiye Cumhuriyeti
BM Çalışma Grubu	1952	Kamu idaresi enstitüsü planlamak ve kurmak	1952	Türkiye Cumhuriyeti
Chaileux Dentel	1958	Kamu personel sisteminin düzenlenmesi	1958	Türkiye Cumhuriyeti
TODAİE	1958	Kamu personeli hakkında detaylı rapor hazırlanması	1958	Türkiye Cumhuriyeti

Kaynak: Berkman, A. Ü. ve M. Heper (2002) *Political Dynamics and Administrative Reform in Turkey*, (in) Ali Farazmand (ed.), *Administrative Reform in Developing Nations*, London: Praeger, ss. 140-162

Planlı dönem öncesinde var olan reform çalışmalarına bakıldığında kritik öneme sahip girişimlerin olmadığı fakat sonrasında yapılacak olan reform çalışmalarına temel niteliği taşıdığı görülmektedir. Diğer yandan plansız dönem reform çalışmalarının daha çok raporlardan veya projelerden oluştuğu görülebilmektedir. Dönemin reform çalışmaları yalnızca bürokratik sorunların çözülmesi adına değil aynı zamanda halkın fikirlerinin değişiminin sağlanması adına yapılmıştır. Yapılan tüm araştırmalar ve hazırlanan raporlar Türk Kamu Yönetimi Sistemi'nde yer alan belli başlı sorunların tespit edilebilmesine ve aynı zamanda bu sorunların herkes tarafından anlaşılmasına yardımcı olmuştur (Güler, 2005: 66-67).

Tablo 4.1'den de anlaşılacağı üzere bu dönemin ilk reform girişimi dönemin İstanbul Üniversitesinde görev yapan Neumark tarafından hazırlanan rapordur. Rapor toplam 7 bölümden oluşmaktadır. Raporunda, öncelikle reform gerektiren sebeplerden bahsedilmekte ardından ise reformun gerçekleştirilmesinde yardımcı olacak kurulların kurulması gerektiği anlatılmaktadır. Raporun üçüncü bölümünde sorunların nasıl çözülebileceği ve bu çözüm yollarının vatandaşa anlatılması gerektiğinden bahsetmektedir. Bunun nedeni ise yapılan reform çalışmaları neticesinde yönetimin meşruiyetinin artırılmasıdır. Raporun diğer bölümlerinde kamu personelleri ile ilgili sorunlar, iktisadi krizlerin önlenmesi ile ilgili öneriler yer almaktadır. Raporun son bölümünde ise hem idari sistemlerin hem de denetim sistemlerinin yenilenmesi adına öneriler bulunmaktadır (Turan, 2022: 204).

Dönemin önemli çalışmalarından bir diğeri ise kamu yönetimi sisteminin kalkınma ile eşdeğer bir şekilde ilerlemesi gerektiğine vurgu yapan Barker Raporudur. Bu rapor kamu yönetimi sisteminin yapılandırılmasına vurgu yaparken bu yapılandırmanın iktisadi kalkınma hedefleri ile birlikte yapılması gerektiğini önemle belirtmektedir. Bu sayede yaşanan ekonomik krizlerden de etkilenme oranı azaltılmış olacaktır. Raporun en önemli önerileri arasında, öncelikle Türkiye kamu yönetimi sisteminin reform çalışmalarının hem yerli hem de yabancı uzmanlar tarafında oluşan bir komisyon tarafından yürütülmesi gerekliliği, kamu yöneticilerinin ve kurumlarının yetki devirlerinin ve sorumluluklarının net olarak belirtilmesi gerektiği, yerleşmenin sağlanabilmesi adına illere ve yerel yönetimlere daha çok sorumluluk verilmesi gerektiği, kamu personel sisteminin düzeltilmesi adına merkezi bir Devlet Personel

Dairesinin kurulması gerektiği, kamu yönetimi ve işletme bilimleri hakkında eğitim programlarının açılması gerektiği, sayılabilir (Işıl, 1965: 9).

Bu kısma kadar anlatılan reform girişimlerinin genellikle sorunların tespitine yönelik rapor çalışmalarından ibaret olduğu görülebilmektedir. Bunun temel sebebi ise Türkiye bir yandan yeniden ayağa kalkmaya çalışan bir ülke izlenimi vermekte diğer yandan ise çağdaş ülkelerden geri kalmamak adına yenilikleri takip etmeye çalışmaktadır. Bu yeniliklerin takip edilebilmesi adına en önemli husus ise öncelikle Türk Kamu Yönetimi Sistemi'nde var olan sorunların tespit edilmesidir. Bu dönem tam da bu sebeplerden dolayı önem teşkil etmektedir. Dönemin önemli bilim insanları tarafından hazırlanan raporlar neticesinde öncelikle sorunlar net bir şekilde tespit edilmiş ardından bu sorunların giderilebilmesi adına yapılması gerekenler sıralanmıştır.

Raporların hazırlanmasının ardından Türkiye Cumhuriyeti Devleti reform çalışmaları adına ilk kurumsal yapılanmalarından birini kurmuştur. Bu kurumsal yapılanma Türkiye Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) olarak isimlendirilmiştir. Kurum 1953 yılında Ulusüstü bir kuruluş olan Birleşmiş Milletler Örgütü'nün desteği ile hayat geçirilmiştir. TODAİE'nin öncelikli amacı Türk Kamu Yönetimi Sistemi'nde görev yapan kamu personeli hakkında ve kamu personel sistemi hakkında bir rapor hazırlamaktır. Bu sayede hem kamu personelinin daha çağdaş bir yapıya bürünmesi hem de uluslararası bir nitelik taşıması sağlanmış olacaktır. Diğer yandan TODAİE sayesinde Türkiye'de kamu yönetimi sistemi bilimsel bir disiplin niteliği kazanmıştır (Nohutçu, 2007: 297).

TODAİE'nin Birleşmiş Milletler Örgütü'nün yardımıyla kurulması bir yandan da Türkiye'de kamu yönetimi reformlarının artık ulusüstü kuruluşlar tarafından da desteklendiğinin bir göstergesidir. Bu açıdan da önem teşkil etmektedir. Planlı dönem öncesinde bu şekilde uluslararası bir destek görmesi ise sonraki dönem reform hareketlerinin daha olumlu bir şekilde ilerleyeceğinin göstergesi olarak kabul edilmiştir. Özellikle gelişmiş ülkelerin geliştirmekte olan ülkelere yapmış olduğu yardımlar ve tavsiyeler kamu yönetimi sisteminin tüm dünyada daha standart bir hale gelmesine yardımcı olmuştur.

Özetlenecek olunursa planlı dönem öncesi kamu yönetimi reform hareketleri öncelikle Türkiye’de görev yapan uzman bilim insanlarınca raporların hazırlanması ve sorunların tespit edilmesiyle başlamış olup, ardından bu sorunların ortadan kaldırılabilmesi adına çözüm önerileri niteliğinde tavsiyelerin sunulduğu raporlarla devam etmiştir. Tabii bu raporların bazılarında yer alan ve iktisadi açıdan devlete çok fazla yük getirmeyen bazı reform girişimleri uygulamaya konulmuştur.

4.3.2 Planlı Dönem Reform Çalışmaları (1960-2002)

1960’lı yıllara kadar gerçekleştirilen reform çalışmalarının daha çok rapor niteliğinde olduğunu ve genellikle sorunların tespit edilmesi ile ilgili çalışmalar olduğundan daha önce bahsedilmiştir. Diğer yandan bu döneme kadar gerçekleştirilen düzenlemeler teoride kabul edilmiş olsa dahi pratikte çok fazla şans bulamamıştır. Hem tüm kamu yönetimi sistemini bilimsel bir açıdan ele alan hem de kapsamlı reform çalışmaları ise ancak 1960’lı yılların sonrası olan planlı dönemde gerçekleştirilmiştir. Bu dönemde gerçekleştirilen çalışmalar iki şekilde diğer dönemden ayrılmaktadır. Birincisi, kamu yönetimi ve KİT’ler birbirlerinden ayrı olarak kabul edilmiştir, ikincisi ise planlı dönem sonrasında genellikle reform çalışmaları personel sistemi, kamu kurumlarının teşkilat yapısı ve idari işlemlerin düzenlenmesi alanlarında gerçekleşmiştir (Güler, 2005: 68). Planlı dönem reform çalışmaları bilim insanları tarafından belirli dönemler çerçevesinde ele alınmaktadır. Çalışmada bu dönemler 1960-1980 arası, 1980-1990 arası, 1990-2000 arası ve 2000 sonrası reform çalışmaları şeklinde açıklanmıştır.

1960-1980 yıllarının reform çalışmalarında önemli bir yer tutmasının esas nedeni Türkiye’nin bu dönem sonrasında beş yıllık kalkınma planlarını yapmaya başlamasıdır. Bu sayede reform çalışmaları kalkınma ile uyumlu bir şekilde yapılmaya başlanmıştır. Bu dönemi reformlar açısından diğer bir önemi ise Türkiye’nin bu dönemde iki önemli kurumu çalışma hayatına başlamıştır. Bunlardan ilki, Devlet Planlama Teşkilatı, ikincisi ise Devlet Personel Dairesidir. Bir önceki dönem TODAİE ile yapılan kurumsal düzenlemelerin bu dönemde de devam ettiği söylenebilir (Turan, 2022: 206). Bu dönem aralığında önemli teşkil eden ve Türk Kamu Yönetimi Sistemi’ni bir bütün olarak ilk kez ele alan Merkezi Hükümet Teşkilat Raporu (MEHTAP) hazırlanmıştır. Bu rapor en kapsamlı rapor olmasının yanı sıra reform

hareketlerinin üst yönetim kademesinden başlamasıyla başarılı olabileceğini savunması açısından da önemlidir (Ergun ve Polatoğlu, 1992: 17). MEHTAP raporu merkezi yönetimin nasıl yapılanması gerektiği, kamusal eşitsizliklerin ve adaletsizliklerin nasıl giderilebileceği, kamu personel sisteminde ortaya çıkan sorunların nasıl çözülebileceği gibi birçok konuda da önerilerde bulunmuştur (Şaylan, 2003: 413-429). Bahsedilen dönem içerisinde gerçekleştirilmiş olan bir diğer önemli reform çalışması ise İdari Reform Danışma Kurulunun oluşturulmasıdır. Kurul kamu kurumlarının örgütsel yapılarının ve idari işleyişlerinin genel esaslarını belirleyerek, evrensel ilkelere uyumlu hale getirilmesi adına çalışmalar gerçekleştirmiştir (Polatoğlu, 2003: 162-163).

1980 ve 1990 yılları arası planlı dönem çalışmalarının önemli sac ayaklarından birini oluşturmaktadır. Diğer bir açıdan bu dönem kendinden önceki dönemde hazırlanan MEHTAP ve İdari Danışma Kurulu raporlarında bahsedilen reform çabalarının hayat geçirilmeye çalışılması açısından önem teşkil etmektedir (Turan, 2022: 209). 1980’li yıllar dikkate alındığında reform çalışmalarının önemli özelliklerinden biri devlet-ekonomi ilişkilerinin çağdaş gelişmeler ışığında neoliberal eğilim göstermesidir. Bu akım doğrultusunda daha fazla dışa açılma ve ihracatın arttığı sanayileşme modeli tercih edilmiştir. Aynı dönemde kamu sisteminin kronik sorunları olan kırtasiyecilik, etkinsizlik, yolsuzluk sorunlarıyla ciddi mücadelelere girişilmiştir. Diğer yandan dışa kapalılık gibi önemli bir sorunun çözülmesi adına Bakanlıkların birbirleri ile daha fazla iş birliği yapması sağlanmıştır (Güler, 2005: 73; Turan, 2022: 210). Bu yıllarda TODAİE tarafından merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin daha iş birliği içerisinde çalışması gerektiğine ve sorumlulukların daha açık bir şekilde bölüşülmesi gerektiğine vurgu yapan KAYA raporu hazırlanmıştır (KAYA Raporu, 1991). Özetle 1980-1990 yılları arasında Türkiye bir yandan küresel ekonomiyle uyumlu hale getirilmek istenmekte ve devletin fonksiyonlarında var olan sorunlar çözülmek istenmektedir. Sistemin yeniden şekillendirilmesi için öncelikle kalkınma politikaları ve reformlar birbirleri ile uyumlu hale getirilmeye çalışılmıştır. Bu reform çalışmaları ise ulusal kalkınmacı politikaların benimsenmesi, devletin daha küçük bir yapı kazanması, yerli sermayenin desteklenmesi, kamu harcamalarının azaltılmaya çalışılması, devletin daha az müdahale eden bir yapıya bürünmesi, bürokratik etkinsizliklerin giderilmesi adına siyasallaşmanın azaltılması, kurumlar arasındaki iş birliklerin artırılması

şeklinde sıralanabilmektedir (Turan, 2022: 210-222).

Planlı dönem açısından önem teşkil eden bir diğer zaman aralığı ise 1990-2000 yılları arası dönemdir. Öncelikle adı geçen bu dönem özellikle 1990'lı yıllar Öniş (2006) tarafından neoliberalizm ışığında gerçekleştirilen reformların devamı şeklinde nitelendirilmektedir. Öncesinde ihracatın fazlaştığı ve sermaye serbestliğinin artırıldığı dönem neticesinde adı geçen yıllarda ciddi mali krizler ve siyasal istikrarsızlıklar yaşanmıştır. Fakat burada unutulmaması gereken husus mali krizlerin yalnızca Türkiye'de değil tüm gelişmekte olan ülkelerde yaşanmasıdır. Bu yaşanan sorunlar tüm dünyada kamu yönetiminde reformlara daha olumsuz bakılmasına neden olmuştur (Boratav, 2000: 28). Sorunların önlenmesi adına yapılan reformlar genellikle 5 Nisan 1994 kararları ışığında gerçekleştirilmiştir. Öncelikle bu kararlar neticesinde devlet piyasa mekanizmasının daha çok işlediği ve sosyal dengelere daha çok dikkat eden bir yapı kazanmıştır. Kamuda yapılan gereksiz harcamaların önlenmesi adına kamu harcamalarına kısıtlama getiren tedbirler uygulanmaya başlanmıştır. Merkez bankasına daha fazla özerklik kazandırılmış ve para politikalarını daha inisiyatif kullanarak uygulama şansı tanınmıştır. Son olarak etkinliğin ve verimliliğin artırılması adına daha verimli ve kamuoyu desteğini alabilecek özelleştirme politikaları benimsenmiştir (Aktan, 1994: 166). Tüm bu reform çalışmaları hem ilgili dönem hem de sonrası için değerlendirildiğinde her ne kadar bu çalışmalar yasal zeminde gerçekleştirilmiş olsa dahi çok başarılı olmadığı bir gerçektir. Tüm bu reform çalışmaları devletin piyasadaki rolünün giderek azalmasına ve özel sektörün ekonomiyi kontrol eden bir yapıya bürünmesini sağlamıştır.

2000'li yılların sonrasında gerçekleştirilen reform çalışmaları uluslararası reform hareketlerinden de esinlenilerek daha Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı çerçevesinde gerçekleştirilmiştir. Adı geçen yaklaşımın Türkiye'de de kendine ciddi düzeyde destekçi bulması daha hızlı reform çalışmalarının gerçekleşmesinde etkili olmuştur. Gerek Yeni Kamu Yönetimi, katılımcılık ilkesi, yönetim, desantralizasyon, literatürde yaşanan gelişmeler ve gerekse teknolojinin hızla ilerlemesi ve küreselleşmenin etkisi Türkiye'de var olan kamu yönetimi ile ilgili sorunların bir an önce çözülmesinin gerektiğini göstermiştir (Nohutçu, 2007: 299). Bu yılların ardından gerçekleştirilen reform çalışmalarının temel alanları ve yapılan reform girişimleri

sırasıyla Tablo 4.2 ve Tablo 4.3'teki şekilde özetlenebilir.

Tablo 4.2 Türkiye'de 2000 Sonrası Yeniden Yapılanmada Temel İlkeler ve Alanlar

Reform Çalışmalarının Temel İlkeleri	Reform Çalışmalarının Alanları
İhtiyaçlara Uygunluk	Kamu yönetimi adına temel yasaların belirlenmesi
Yönetişim	Merkezi İdare
Vatandaş Odaklı Yönetim	Yerel Yönetimler
	Diğer Alanlar
	- Bilgi Edinme Hakkı
	- E- Devlet
Stratejik Yönetim Odaklılık	- Bürokrasinin Azaltılması
	- Performansa Dayalı Ücret
	- Kamuda Evrensel İlkelerin Kabul Edilmesi
	- Vatandaşların Memnuniyet Düzeylerinin Yükseltilmesi
Performansa Dayalı Yönetim	
Etkin Denetim Mekanizması	

Kaynak: T.C. Başbakanlık, *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim*, Ankara: Ekim 2003'ten hazırlanmıştır; Jan-Erik Lane. (1999). Will Public Management Drive Out Public Administration, *Asian Journal of Public Administration*, 16(2), 144.

Tablo 4.2'de yer alan bilgiler aslında bu dönem aralığında reform hareketlerinin hangi amaçlar esas alınarak ve hangi kurumlarda gerçekleşeceğini özet niteliğindedir. Bakıldığında bu yılların sonrasındaki reform girişimleri daha çok uluslararası bir nitelik kazanan ve başarısı gelişmiş ülkelerde ispatlanan Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı çerçevesinde gerçekleştirilmiştir. 2000'li yılların ardından bahsedilen anlayışlar çerçevesinde gerçekleştirilen reform çalışmaları ise bir sonraki Tablo 4.3'te özetlenmiştir.

Tablo 4.3 Türkiye’de 2000 Sonrası İdari Reform Çalışmaları

Yıl	Hukuki Düzenleme	İçeriği/Esası
2001	Anayasa Değişikliği	Hem fikri hakların hem de tüketici haklarının korunması adına üç büyükşehirde ilgili birimler oluşturulmuştur.
	- Yolsuzlukla Mücadele Eylem Planı	Bakanlıkların sayısı azaltılmış, MGK’da var olan sivil üye sayısı artırılmış, sayıştayın yetkileri artırılmış ve Aile mahkemelerinin sayısı artırılmıştır.
2003	- 4982 Sayılı Bilgi Edinme Yasası	Açıklık ve Şeffaflık ilkesi gereği kişilerin bilgi edinme hakları yasal güvence altına alınmıştır.
	- 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrolü Yasası	Kamu kaynaklarının etkin, tutumlu ve verimli kullanımını artırmak adına hesap verebilirliği ve mali saydamlığı geliştirmek
	- Kamu Yönetimi Reformu Paketi	Yerel Yönetimlerin en büyüğü olan Büyükşehir Belediyeleri ile ilgili kanuni düzenleme yapılmış, Ağır Ceza Mahkemeleri yerine İhtisas Mahkemeleri kurulmuş, yeni Ceza Kanunu kabul edilmiş, idam cezası kaldırılmış ve çocuk mahkemeleri kurulmuştur. Yasal reformlar açısından son derece önem teşkil eden düzenlemedir.
2004	- 5227 Sayılı Kamu Yönetimi Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun	Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımının temel ilkelerini esas alan düzenlemedir. Merkezi yönetim ve yerel yönetim arasında net bir görev ayrımı yapılmış ve yerelleşme adına adım atılmıştır.
	- 5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulunun Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması hak. Kanun	Türk Kamu Yönetimi Sistemi’nde evrensel ilkeler olan açıklık, objektiflik, dürüstlük, hesap verebilirlik, kamu yararını gözetme gibi ilkeleri uygulamak üzere Kamu Görevlileri Etik Kurulu kurulması.
	- 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu	Yerelleşme ilkesi gereği yerel idarelerin gücünün artırılmasını sağlamak. Kamu hizmetlerinin daha hızlı ulaşmasını sağlamak.
2005	- 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu	Mahalli idarelerin işleyiş ve örgütsel yapısının yasal zeminde güvence altına almak.
	- 5393 Sayılı Belediye Kanunu	Yerelleşme gereği en önemli yerel birlik olan belediyelerin görev ve sorumluluklarının esaslarını belirlemek.

Tablo 4.3'ün devamı

Yıl	Hukuki Düzenleme	İçeriği/Esası
2006	- 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun	Yönetişim ilkesi gereği kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları arasındaki iş birliğinin, etkinliğinin ve verimliliğinin artırılması.
2007	- 5487 Sayılı Sosyal Güvenlik Kurumu Kanunu	Sosyal güvenlik kuruluşlarının ulaşılması daha kolay olabilmesi adına tek bir çatı altında toplamak.
2007	Referandum Düzenlemeleri	Cumhurbaşkanının halk tarafından beş yıllığına seçilmesi, genel seçimlerin dört yılda bir yenilenmesi, parlamentonun toplam milletvekili sayısının üçte birini öngören karar yeter sayısının kabul edilmesi, parlamentoya seçilebilme yaşının 25'e indirilmesi, valilik ve kaymakamlıklarda, "tek adımda hizmet" uygulamasının başlatılması ve güncel olmayan genelgelerin yürürlükten kaldırılması.
2008	5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu	Büyükşehir belediye sınırları içinde bulunan ilk kademe belediyelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılması.
2010	Anayasa Değişikliği	Askeri mahkemelerin yetkileri sınırlanmış, Kamu Denetçiliği kurulması adına yasal zemin oluşturulmuş, kamu çalışanlarına toplu sözleşme hakkı verilmiş, Kamu hizmetlerinin kalitesini arttırmak adına söz e-devlet uygulamaları artırılmış, kişisel verilerin korunması ve bilgiye erişim yasal olarak düzenlenmiştir.
2011	Bakan Yardımcılığı Makamının Revizyonu	Bu makam ile ilgili yapılan düzenleme neticesinde makama özel sektörden veya meclis dışından atama gerçekleştirilebilmesi sağlanmıştır.
2012	- 6306 Sayılı Afet Riski Altındaki Alanların Dönüştürülmesi Hakkındaki Kanun	Afet ve kriz yönetiminin sağlanması ve gecekondulaşmanın önlenmesi amacıyla kentsel dönüşüm uygulamaları yasal zeminde koruma altına alınmıştır.
2012	- 6328 Sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu	Devletin her türlü faaliyeti ile ilgili bireylerle olan anlaşmazlıkların çözüme kavuşturulması amacıyla Kamu Denetçiliği Kurumu oluşturulmuştur.
2012	- 6360 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu	Kamu hizmetlerinin daha etkin ve verimli sunulabilmesi amacıyla büyükşehirler ile ilgili birçok yeni yasal düzenleme gerçekleştirilmiştir.
2013	Anayasa Mahkemesine Bireysel Başvuru	Anayasa Mahkemesine bireysel başvurunun uygulamaya geçirilmesiyle, kamuda çalışan kişi veya kamu kurumlarının neden olduğu hak ihlallerine karşı anayasal zeminde yargı denetimi başlatılmıştır.
2015	Yargı Reformu Stratejisi	Yargı Reformu Stratejisi ile birlikte yargının bağımsızlığı ve tarafsızlığını güçlendirmek, yargının şeffaflığını artırmak, uluslararası iş birlikleri sağlamak, vatandaşın yargıya erişimini geliştirmek hedeflenmiştir.

Tablo 4.3'ün devamı

Yıl	Hukuki Düzenleme	İçeriği/Esası
2017	Anayasa Değişikliği	Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun isminden yüksek kelime çıkarılmış ve kurum yeniden yapılandırılmıştır., Cumhurbaşkanı'na aynı anda siyasi bir partiye başkanlık yapma hakkı verilmiştir. Yüksek askeri mahkemeler kaldırılmıştır.
2018	Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine Geçiş	Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemi ile birlikte vekil sayısı 550'den 600'e- yükseltilmiş, Cumhurbaşkanlığı milletvekili seçimlerinin aynı gün yapılması sağlanmıştır. Yeni hükümet sistemi ile birlikte Başbakanlık kaldırılmış, Cumhurbaşkanı yardımcıları ile bakanların, doğrudan Cumhurbaşkanı tarafından atanması sağlanmıştır. Son olarak Cumhurbaşkanının yürütme organına ilişkin yetkileri ciddi düzeyde artırılmıştır.

Kaynak: Turan, E. (2022) Yeni Kamu Yönetimi Türkiye Uygulamaları, Konya: Palet Yayınları, 227-230.

2000 yılı sonrası Türk Kamu Yönetimi Sistemi'nde yapılan reformlar genel olarak değerlendirildiğinde devletin daha düzenleyici bir yapıya bürünmesi sağlanmıştır. Bu amaç ise genellikle daha bağımsız bir şekilde işlemesi planlanan kurullar ile gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Diğer yandan reformların daha kalıcı olabilmesi ve reformlar uyum düzeylerinin artırılabilmesi adına yapılan reform çalışmaları yasal zeminde güvence altına alınmaya çalışılmıştır. Genellikle merkeziyetçi yapıdan uzaklaşmış ve yerelleşmeye önem verilmiştir. Ayrıca ekonomiye gösterilen önem düzeyi artmış, piyasanın işlerliğini artıracak düzenlemelere öncelik verilmiştir. Ayrıca bu dönemde şeffaflık, cevap verebilirlik, performans, etkinlik, verimlilik, vatandaş odaklılık gibi Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımının temelini oluşturan unsurlar yasalarda kendilerine yer bulmuştur (Turan, 2022: 244). Tüm bahsedilen yıl aralıkları dikkate alındığında kamu yönetimi sisteminde köklü reform girişimlerinin bu zaman diliminde gerçekleştiği anlaşılmaktadır. Ayrıca bu dönem reform çalışmalarının teoriden daha ziyade uygulamaya da aktarıldığı dönem olması açısından Türk Kamu Yönetimi reform hareketlerinde büyük rol oynamaktadır.

4.4 Türk Kamu Yönetimi Sistemi'nde Yeni Kamu Yönetimi İlkeleri Esaslı Reform Çalışmaları

Özellikle tüm dünyada kendine giderek daha fazla yandaş bulan Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı hem gelişmiş ülkeleri hem de gelişmekte olan ülkeleri giderek daha fazla dönüşüm yaşamaya zorlamıştır. Bu dönüşümler kısa süre içerisinde Türk Kamu Yönetimi Sistemi'nin de değişmesine neden olmuştur. Ekonomik ve sosyal gelişme sürecinin etkin yönetimini sağlamak için merkeziyetçi bir yapıya sahip olan Türkiye'de kamu yönetiminin çağdaş bir anlayışa sahip olması, idarenin yapı ve işleyişini vatandaş odaklı bir hal alması ve kaliteli hizmetlerin sunulması bir zorunluluk haline gelmiştir. Kamu yönetimi sistemi giderek daha etkin ve hızlı bir şekilde sağlanmaya çalışılmakta, evrensel ilkeler olarak görülen esneklik, şeffaflık, katılım, hesap verebilirlik, sorumluluk ve öngörülebilirlik gibi kavramlar üzerinde giderek daha fazla vurgu yapılmaya başlanmaktadır (Akpınar, 2012: 4161). Tabii yönetim anlayışının evrensel ilkeleri benimsemeye başlaması Türk Kamu Yönetimi Sistemi'nin hem yapısal hem de işlevsel boyutlarında değişimin her geçen gün daha fazla konuşulmasına neden olmuştur. Dünyanın giderek küresel ve sınırları yok olan bir hal alması, ülkelerin birbirleriyle daha fazla etkileşimde bulunması kamu yönetiminin daha evrensel bir yapı kazanmasına neden olan önemli faktörler arasında yer almaktadır. Tüm bu nedenlerden dolayı çalışmanın bu başlığı altında Türk Kamu Yönetimi'nin Yeni Kamu Yönetimi anlayışının ilkeleri gereği yapılan reform çalışmaları detaylı bir şekilde ele alınmıştır. Bu ilkeler ise, katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik, stratejik planlama, şeklinde sıralanabilmektedir. Bu sayede çalışmanın esas gereği daha etkin ve verimli bir kamu yönetimi sistemine ulaşabilmek adına engel teşkil eden sorunlar ve bu sorunlara çözüm önerileri belirtilmiştir.

4.4.1 Katılımcılık

Katılımcılık kavramı en genel şekliyle vatandaşların karar alma mekanizmalarında ve devlet işleyişinde kararlarını açık bir şekilde ifade ederek yer alması şeklinde özetlenebilmektedir. Özellikle Yeni Kamu Yönetimi anlayışının giderek daha fazla benimsenmesinin ardından ülkeler katılımcılık ilkesine çok daha fazla önem vermeye ve katılımcılığın düzeyini yükseltebilmek adına birçok reform uygulaması

geliştirmektedir. Diğer yandan katılımcılık düzeyinin artırılması adına reform çalışmalarının sürdürüldüğü unutulmamalıdır. Türkiye’de vatandaşların katılımının artması adına çeşitli reform girişimlerinde bulunmuştur. Bunlar aşağıdaki şekilde özetlenebilmektedir;

Türkiye vatandaşların yönetime katılmalarını artırabilmek adına ilk olarak stratejik planlama uygulamalarına geçiş kararı almıştır. Kamu kurumlarına stratejik plan hazırlama yükümlülüğü verilmiş ardından ise stratejik planların hem hazırlanma hem de uygulama aşamasında vatandaşların etkin bir şekilde yer alma mekanizması oluşturulmuştur (Çetin, 2010: 27).

Bir diğer uygulama alanı ise belediyelerin il genel meclislerine ihtisas komisyonlarının kurulmasıdır. Kurulan bu komisyonlar neticesinde vatandaşlar fikirlerini açık bir şekilde ifade edebilmekte, her gruptan temsilciler burada oy haklarını olmasa da görüşlerini beyan edebilmektedir. Benzer bir uygulama ise kent konseylerinin kurulmasıdır. Bu konseyde şehirlerde yaşayan ve imkânlarından faydalanan tüm paydaşlar bir araya gelerek beyin fırtınası gerçekleştirebilmektedir. Bu iki uygulama neticesinde hem yöneticiler hem de yönetilenler daha sık bir araya gelmekte hem de aralarındaki etkileşim artmaktadır (Çetin, 2010: 27).

Belediye kanununda yer alan ve güncelliğini koruyan bir diğer katılım uygulaması ise özellikle gönüllülük esasına dayalı yürütülen kamu hizmetlerine vatandaşların katılma haklarının bulunmasıdır. Diğer yandan bu kişiler eğitim, spor gibi hizmetlere yönelik program uygulama yetkisine de sahiptir. Bu yöntem sayesinde hem vatandaşların yönetim katılım düzeylerinin artması sağlanırken hem de bir kısım kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesinde vatandaş kaynağı kullanılmış olmaktadır. Böylece kamuda kaynakların daha verimli kullanılmasının da önü açılmaktadır (5393 Sayılı Belediye Kanunu, 2023).

YKY anlayışının en temel ilkelerinden biri olan yönetimde vatandaşların etkin bir şekilde görev alması bu uygulamalar neticesinde ülkemizde artırılmaya çalışılmaktadır. Bu uygulamaların yanı sıra teknolojik gelişmelerden yararlanılarak yapılan toplantılara online bir şekilde vatandaşların katılabilmesi, özellikle yerel

yönetimle ilgili karar süreçlerinde halka oy imkânı verilmesi, halkın yöneticilerle daha sık bir araya gelebilmesi gibi uygulamaların da artmasıyla katılımcılık ilkesinin esasına uygun daha etkileşim oranı yüksek bir kamu yönetim sistemi sağlanabilir.

4.4.2 Şeffaflık

Şeffaflık kavramı aslında kamu yöneticilerinin vatandaşa karşı sunduğu bir imkân olmaktan daha ziyade yerine getirmeleri gereken bir görevdir. Şeffaflık en temel tanımıyla devlet faaliyetlerinin yürütülmesi sürecinde gerekli olan bilgilerin veya verilen doğru ve ulaşılabilir bir şekilde açıklanmasını ifade etmektedir. Şeffaflık ilkesini açık bir şekilde uygulanması ile birlikte kamu yöneticilerinin hesap verme sorumluluklarının da arttığı bir gerçektir. Aslında uygulanan bir ilke diğer bir esasında uygulanmasını sağlamaktadır. Özellikle devletlerin icraatlarını, plan ve programlarını, kamusal kaynaklarını nasıl harcadıklarını vatandaşa sunmaları şeffaflık ilkesinin uygulamaları arasında yer almaktadır. Şeffaflık düzeyinin artması halkın devlete ve kamu kurumlarına olan güvenlerinin de artması demektir (Akpınar, 2011: 241).

Türkiye’de kamu yönetimi sisteminde şeffaflığın sağlanabilmesi adına atılan en önemli adımlardan biri Bilgi Edinme Yasası’nın yürürlüğe girmesidir. Bu kanun düzenlemesi ile birlikte vatandaşlar, kamu kurumlarının faaliyetleri, var olan verileri, belgeleri isteyebilme hakkını elde etmişlerdir. Kişiler bilgi edinebilmek adına ilgili bürolara başvurmakta, başvurdukları kurumdan ise en geç 15 iş günü içerisinde cevap almaktadır. Bu yasal düzenleme hem vatandaş ve kurum arasındaki ilişkilerin güçlenmesinde imkan tanımış hem de kamu kurumlarının vatandaş tarafından denetlenebilmesini sağlamıştır. Diğer yandan bürokratların kendi çıkarlarına göre iş yapmasının da önüne geçilmiştir (4982 Sayılı Bilgi Edinme Yasası, 2023).

Şeffaflık ilkesinin etkin bir şekilde uygulanabilmesi adına yapılan bir diğer yasal düzenleme ise Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu’nu ile birlikte merkezi yönetim teşkilatlarından biri olan Bakanlıkların gerekli faaliyet raporlarının yayınlanma zorunluluğunun getirilmesidir. Bu sayede vatandaş sadece yerel yönetim teşkilatlarını değil merkezi yönetim teşkilatlarını da denetleyebilme yetkisini elde etmiştir. Devletin kutsal sayıldığı bir toplumda vatandaşın devletin gelir ve giderlerini açık bir şekilde

görebilmesi güven duygusunun artmasına imkân tanımaktadır (Çetin, 2010: 29).

4.4.3 Hesap Verebilirlik

Hesap verebilirlik kavramı denetlenme, yeri geldiğinde açıklama yapma, sorumluluklarının hesaplarını verme anlamlarını ifade etmektedir. Hesap verebilirlik kavramı hem kamu kurumları hem de siyasal aktörler için geçerlidir. Genellikle kurumlar vatandaşlara karşı sorumludur, astlar ise üstlerine karşı sorumludur. Hesap verebilirlik ise bu aktörlerin birbirlerinde karşı duydukları sosyal ilişkilerden doğan açıklama yapma eylemidir. Her iki tarafta birbirlerine soru sorma hakkında sahip olduğu gibi soru sorulanda cevap verme yükümlülüğüne sahiptir (Parlak, 2011: 193).

Hesap verebilirlik adına yapılan ilk reform çalışmalarından biri tıpkı şeffaflık ilkesinde de büyük rol oynayan bilgi edinme yasasının çıkartılmasıdır. Nitekim şeffaflık ilkesi açıklanırken hesap verebilirlik kavramı ile olan ilişkisinden de bahsedilmiştir.

Hesap verebilirlik ilkesinin etkin bir şekilde uygulanabilmesi adına devletin teknolojinin imkanlarından daha fazla faydalanması sağlanmış bu sayede halkın gerekli konular hakkında çok daha hızlı ve yüksek oranda bilinçlendirilmesi faaliyetleri gerçekleştirilmiştir. Özellikle günümüz oranları incelendiğinde vatandaşların yüzde yetmişinden fazlası bilgi edinme hakkına sahip olduklarını bilmektedir (Adaman vd., 2008: 35).

Yapılan bir diğer değişim ise anayasal zeminde olması açısından büyük rol oynamaktadır. 2010 yılında yapılmış olan Anayasa değişikliği neticesinde 74. Madde ile birlikte vatandaşların dilekçe verme, bilgi edinme ve kamu denetçisi kurumuna başvurma hakları güvence altına alınmıştır (Demirkıran vd., 2011: 188).

Tüm bu yasal düzenlemeler Yeni Kamu Yönetimi ilkeleri ile uyum içerisindedir. Yapılan bir reform çalışması birden fazla Yeni Kamu Yönetimi anlayışı ilkesinin yerine getirilmesinde yardımcı olmuştur. Gelişmiş ülkelere de bakıldığında çok fazla değişiklik yapılmaktan daha ziyade kamu yönetiminin hem yapısal hem de işleyiş açısından değiştirilmesi hedeflenmiştir.

4.4.4 Stratejik Planlama

Stratejik planlama en genel tanımıyla tüm kamu kurumlarının performanslarının artırılmasını bu sayede halka karşı daha fazla sorumluluk içerisinde olmasını ifade etmektedir. Bununla birlikte stratejik planlama geleneğinin kamu kurumlarında benimsenmesinin ardından yöneticilerin yönetimle ilgili sorumlulukları yalnızca emirleri yerine getirme anlayışından hedeflerine ulaşmaları gerektiği anlayışına dönüşmüştür. Stratejik planlama ile ilgili yapılan reform girişimleri şu şekilde sıralanabilmektedir (Çetin, 2010: 32).

Öncelikle kavram detaylı bir şekilde açıklanarak 5018 Sayılı Kamu Mali Kontrol Kanunu ile birlikte yasal zeminde koruma altına alınmıştır. Bu yasal zemin sayesinde kurumlara planlarını, programlarını, hedeflerini, vizyon ve misyonlarını belirten stratejik planlar hazırlama sorumluluğu verilmiştir.

İkinci olarak belirli süreler için hazırlanan stratejik planların sonuçları, faaliyet raporlarının vatandaş ile paylaşılması zorunluluğu getirilmiştir.

Kamu kurumlarında strateji geliştirme birimlerinin kurulması zorunluluğu getirilmiştir. Sonrasında ise 5436 Sayılı ve 2005 Tarihli Kanunla birlikte bakanlıklarda bulunan Araştırma Planlama ve Koordinasyon Kurulu Başkanlıklarının Strateji Geliştirme Başkanlıklarına dönüştürülmesi sağlanmıştır.

Tüm bu reform çalışmaları kamu kurumlarının belirli stratejik esaslara göre ilerlemesini, hesap verme sorumluluğunu daha fazla hissetmelerini, performanslarının önem düzeylerinin artmasını sağlamıştır. Böylece Yeni Kamu Yönetimi anlayışı gereği kamu kurumlarının kaynak israfı büyük ölçüde önlenmiş, etkinlik ve verimlilik düzeylerinin yükseldiği gözlemlenmiştir (Çetin, 2010: 32)

Yapılan tüm bu reform çalışmalarının esasen Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı çerçevesinde gerçekleştirilmeye çalışıldığı söylenebilir. Tabii bu ilkelerin dışarısında kalan ilkelere uygun şekilde gerçekleştirilen reform çalışmalarından da bahsedilmesi gerekmektedir. Örneğin yeni kamu yönetimi esaslı olarak RTÜK, BTK gibi kurumların zaman içerisinde bozulmaya uğrayacağı söylenebilir. Bunun bilim

insanlarınca savundukları en temel gerekçesi ise bu kurumların fazla siyasallaşmalarıdır. Siyasallaşma kavramı ise Yeni Kamu Yönetimi anlayışının ısrarla karşı olduğu bir kavram olarak değerlendirilebilir (Denek, 2022: 467).

Diğer bir Yeni Kamu Yönetimi anlayışı ilkelerinden biri olan yerelleşme ilkesine göre yapılan düzenleme çalışmaları, yerel meclislere denetleme yetkisinin verilmesi, büyükşehir belediye kanunlarında yapılan değişiklikler, stratejik plan hazırlama zorunluluğunun getirilmesi, halkın yerel hizmetlere gönüllülük esasına göre katılım sağlamasının önünün açılması, etkin yurttaş modelinin benimsenmesi şeklinde sıralanabilmektedir (Varol ve Demirkaya, 2020: 268-269).

Yeni Kamu Yönetimi anlayışı gereği yapılan bu yasal ve işlevsel düzenlemeler kamu yönetimi sisteminin demokrasiye vurgu yapan, katılımcılığı destekleyen ve ağ tipi bir yönetime dönüşmesine imkân tanımıştır (Denek, 2022: 468).

Kamu yönetimi anlayışının tüm dünyada değişmesi ve Yeni Kamu Yönetimi anlayışının tüm ülkeler tarafından benimsenmesi tüm dünya ülkelerinde olduğu gibi Türkiye’de de kamu yönetimi sisteminin dönüşümüne neden olmuştur. Bakıldığında Türkiye’de reform çabaları ve bu çabalar sonucunda hayata geçirilen uygulamalar, devletin kamu mal ve hizmet sunumunda vatandaş memnuniyetine öncelik veren, devletin küçültülmesini savunan, daha verimli olmasını, daha sorumluluk sahibi olmasını sağlayan bir yapıya kavuşmasını sağlamıştır (Demirbilek, 2019: 133). Çalışmanın esası gereği Türk Kamu Yönetimi Sistemi değerlendirilecek olduğunda aslında kuruluşundan bu yana çeşitli düzenlemelerin yapılmaya çalışıldığı bitmeyen bir reform sürecinden bahsedilebilir. Savaştan yeni çıkan bir devlet olma özelliği ile kuruluş yıllarında birçok zorlukla mücadele eden Türkiye Cumhuriyeti hem kalkınmayı sağlama hem de çağdaş ülkelere ayak uydurabilmek adına birçok yeniliği aynı anda gerçekleştirmek zorunda kalmıştır. Bununla birlikte Osmanlı İmparatorluğu’ndan kalan bir miras ve gelenekçi yaklaşımla da mücadele eden Türkiye Cumhuriyeti kamu sektörü reformlarının uygulanması anlamında da farklı zorluklar yaşamıştır. Nihayetinde Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı tüm dünyada olduğu gibi ülkemiz kamu yönetimi sistemine de birçok yenilik kazandırmıştır. Bu yenilikler vatandaş odaklılık, katılımcılık, şeffaflık, desantralizasyon, hesap

verebilirlik şeklinde sıralanabilmektedir.

Unutulmaması gereken husus ise kamu yönetimi reformlarının gerçekleştirilmesinde belirli sorunların gerektiği kadar önemsenmemesidir. Bu sorunlar reform girişimlerinin belirli plan ve stratejiler olmadan yapılmaya çalışılması, belirli bir model temel alınmadan ve kısa bir zaman diliminde gerçekleştirilmeye çalışılması, yeteri kadar alt yapının sağlanmaması, sistemin yeniliklere karşı dirençli olması şeklinde sıralanabilir (Sahillioğlu, 2005: 96). Bu sorunlara çözüm önerileri geliştirilmediği takdirde reform çabaları istenilen başarıyı yakalayamayacaktır.

Değişimin süreklilik arz eden bir süreç olduğu dikkate alındığında öncelikle bahsedilen sorunlara çözüm önerilerinin geliştirilmesi gerekmektedir. Hem dünyada hem de Türkiye’de kamu yönetimi sisteminin dönüşümü daha uzun zaman gündemde yer alacaktır. Fakat yapılan her değişim aslında vatandaşların, kamu kurumlarının ve aktörlerin arasındaki ilişkileri güçlendirmektedir. Güçlenen bu ilişkiler ise vatandaşın devletlerine olan güven düzeylerinin artmasını sağlamaktadır.

5. SONUÇ

Devletin idari işlemlerinde büyük bir önem teşkil eden faaliyetleri, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki ilişkileri, vatandaşların devlete olan güven düzeylerini ve devletin başarılı olabilmesinde etkin rol oynayan unsurları ele alan kamu yönetimi bilimi özellikle gelişen ve değişen dünyada her geçen gün daha fazla önem teşkil etmeye başlamıştır. Bununla birlikte II. Dünya Savaşı'nın ardından yaşanan gelişmeler, mali krizler ve sosyo-ekonomik gelişmeler kamu yönetimi anlayışının değişmesi gerektiğini ortaya koymuştur. Yıl esasında incelendiğinde 1945'li yıllarda dile getirilmeye başlanan bu değişimin gerekliliği özellikle 1970'li yıllara gelindiğinde ülkelerin gündemlerinde öncelikli olarak yer bulmaya başlamıştır. Kendine bu denli gündemde yer bulmaya başlayan reformların ülkelerin mücadele ettikleri ekonomik sorunların da etkisiyle uygulamalarda da kendini hissettirmeye başlamışlardır. Bahsedilen bu faaliyetler çalışmanın içerisinde de bahsedildiği üzere öncelikle devletlerin yeniden yapılandırılması, devlet ve vatandaş arasındaki güven düzeyinin artırılması, devletlerin ekonomik düzeylerinin yükseltilmesi adına faaliyet içermektedir.

İlerleyen yıllarda ise özellikle 1980'li yılların sonrasında geleneksel kamu yönetimi anlayışı bilim insanları tarafından daha sık eleştirilmeye başlanmıştır. Bu eleştirilerin birkaç neden bulunmaktadır. Öncelikle klasik yönetim anlayışı etkinliğini ve verimliliğini her geçen daha fazla yitirmiş, vatandaşın kamu yöneticilerine ve bürokratlara olan güven düzeyleri ciddi bir şekilde azalmış, devletler büyüme politikalarına yapmış oldukları yatırımlar neticesinde mali sıkıntılarla yüz yüze gelmiş, sosyal refah devleti anlayışı kaybolmaya başlamıştır. Bu sorunlar devletin meşruluğuna da zarar getirmeye başlamıştır. Devlet bazlı yaşanan bu sıkıntıların yanında teknolojinin çok hızlı bir şekilde gelişmesi, küreselleşme anlayışının kendine giderek daha fazla taraftar bulması, bilgi akış hızının artması, vatandaşların gelişmelerden çok hızlı bir şekilde haberdar olması ve dünyanın diğer ucundaki insanların yaşam standartlarını kendilerinde istemesi sistemin ciddi bir şekilde sorgulanmasını sağlayan uluslararası gelişmeler olarak nitelendirilebilir. Yaşanan bu değişim hareketine ise Türkiye'nin katılmaması ve değişimin dışında kalması çok zor

bir hal almıştır. Özellikle geleneksel yönetim yaklaşımı yerine Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımının giderek yayıldığı 1980 sonrası dönemde Türkiye ulusüstü kuruluşlar tarafından da değişim adına daha fazla desteklenmeye başlamıştır.

Türkiye 1990'lı yılların başında ve bu yılların ardından Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının temel ilkelerini barındıran özellikle de yönetim uygulamalarının yayılması adına pek çok politikayı gündemine almıştır. Burada unutulmaması gereken husus ise Türkiye'nin bu yıllara gelinceye kadar reform girişimlerinin olduğudur. Çalışmanın ilgili başlıklarında da değinildiği üzere Türkiye 1980'li yıllara kadar reform girişimleri yapabilmek adına sorunların ne olduğunu belirlemek adına çaba göstermiştir. Uluslararası alanda uzman bilim insanları tarafından bu yıllara kadar Türk Kamu Yönetimi Sistemi'nin değişmesi adına önündeki engellerin ne olduğu, öncelikli sorunların neler olduğunu gösteren, Neumark Raporu, MEHTAP, KAYA Raporu gibi önemli raporlar hazırlanmıştır. Bu sayede ilerleyen yıllarda yapılacak olan reformların daha sağlam temeller üzerine yapılması hedeflenmiştir.

1980'li yılların sonrasında ise ulusüstü kuruluşlar olan OECD, AB, IMF, Dünya Bankası gibi kuruluşlar değişimin hızlanması, değişim için gerekli ekonomik imkanların tanınması, reformların evrensel bir şekilde gerçekleştirilmesi adına birçok yardımda bulunmuşlardır. Bu yılların ardında Türkiye'de Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı adına düzenlemeler hız kazanmıştır. Reformların hızlı bir şekilde hayata geçirilmesinde Türkiye'nin önünde bazı kronik sorunların bulunduğu da unutulmamalıdır. Öncelikle Türkiye Osmanlı İmparatorluğu'nun devamı niteliğine bir ülke olarak kurulmuş ve Osmanlı'dan kalan yönetim sistemi ile ilgili miraslar kendini net bir şekilde hissettirmiştir. Ardından Türkiye'nin çalkantılı bir siyasal hayatının olması, yaşanan sorunlar nedeniyle siyasal istikrarsızlıkların sık sık kendini göstermesi, ekonomik krizlerden sıklıkla etkilenmesi, kamuda yolsuzluk ve merkezileşme anlayışının var olması dönüşümün en büyük engelleri arasında sayılabilmektedir. İşte 1980 öncesi hazırlanan raporlar bu sorunlara vurgu yapmaktadır. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı gereği yapılması planlanan reformlar ise öncelikle bu sorunların giderilmesini ardından ise çağdaş gelişmelere ayak uydurulmasını amaçlamaktadır. Türkiye'nin Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı gereği

yapmış olduğu reformların bir kısmı ve Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımı ile ilişkisi aşağıda yer alan tablodaki şekilde özetlenebilmektedir.

Tablo 5.1 Türkiye'nin YKY ile İlişkili Yaptığı Reformlar

Değişim Yılı	Değişim Uygulaması	YKY ile İlişkisi
1980 Sonrası	AB-Türkiye ilerleme raporu gereği yasal ve kurumsal düzenlemeler (Yerel Yönetim Kanunları, Kamu Denetçiliği Kurumu)	YKY'nin yerelleşme ilkesine ve vatandaş odaklılık ilkesine vurgu yapmaktadır.
Özal Dönemi	Yap-İşlet-Devret Modeline geçilmesi, Kamusal Hizmetlerin Özel Sektöre Devredilmesi.	YKY'nin minimal devlet ilkesine vurgu yapmaktadır. Bu sayede devlet birçok hizmetin aksatılmadan yürütülmesi adına yalnızca denetleyici görevi üstlenmiştir.
1990'lı Yılların Sonu	Devletin denetleyici rolünden vazgeçmesi gerektiği anlaşılmış, devlet ve regülasyon kavramları temel olarak kabul edilmiştir.	Bu reformlar devletin küçültülmesi anlayışını savunurken aynı zamanda devletin denetleyici değil düzenleyici olması gerektiğine vurgu yapmıştır.
2001 Yılı	Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı gündeme gelmiştir.	YKY'nin yönetim ilkesine, sosyal devlet anlayışına, katılımcılık ilkesine ve yerelleşme ilkesine vurgu yapılmıştır.
2010'lu yıllar	Yapılan Yasal Düzenlemelerin Artması	YKY gereği yapılacak olan reform uygulamalarının yasal zeminde güvence altına alınması
2017 Sonrası	Yeni Hükümet Sisteminin Kabul Edilmesi	Yapılan bu değişim hareketi ise reformun temel amaçlarından biri olan daha etkin ve daha verimli kamu yönetimi sisteminin sağlanması adına gerçekleştirilmiştir.

Kaynak: Turan, E. (2022) Yeni Kamu Yönetimi Türkiye Uygulamaları, Konya: Palet Yayınları, 237-245.

Tablo 5.1'de yer alan gelişmeler elbette Yeni Kamu Yönetimi Anlayışına geçiş sürecinde yapılan çalışmaların bir kısmını içermektedir. Çalışmanın önceki bölümlerinde daha ayrıntılı bir şekilde ele alınması sebebiyle tekrar burada

bahsedilmemiştir. Bu reformların burada ele alınmasının nedeni ise YKY'nin temel ilkeleri ile olan ilişkilerinin belirtilmesidir.

Bahsedildiği üzere 1990'lı yılların sonrasında gerçekleştirilen ve günümüze kadar yapılan reform uygulamaları değişen ve gelişen dünyada uzun bir süre daha devam edecektir. Değişim kavramının sürekliliği de aslında buradan gelmektedir. Fakat Türkiye'de son dönemde gerçekleştirilen ve gerçekleştirilmeye devam eden reformların Türk Kamu Yönetimi Sistemi'ni olumlu bir şekilde etkilediği söylenebilmektedir. Gerçekleştirilen reform hareketleri ile birlikte;

Merkeziyetçi bir anlayışa sahip olan Türk Kamu Yönetimi Sistemi daha adem-i merkeziyetçi bir yapıya bürünmüştür.

Özellikle kurumlar arası ilişkilerin düşük olduğu dışı kapalı bir yapı giderek kurumların daha fazla iş birliği yaptığı bir yapı kazanmıştır.

Yapılan yasal düzenlemeler ile birlikte kamu yönetimi sistemine şeffaflık ve hesap verebilirliğin yüksek olduğu bir yapı kazandırılmıştır.

Kamu yönetimi hantal ve katı bürokratik bir yapıdan, esnek ve bürokrasinin daha az olduğu bir hale dönüştürülmüştür.

Yönetim anlayışının yerine karşılıklı ve tüm aktörlerin karar alma mekanizmalarında bir arada yer aldığı yönetim anlayışına olan vurgu artırılmıştır.

Devletin en önemli yapı taşlarından biri olan sivil toplum kuruluşlarının etkinliği artırılmıştır. Bu sayede devlet ve vatandaş arasındaki ilişkilerin güçlenmesi sağlanmıştır.

Kamu kurumlarına stratejik plan yapma zorunluluğunun getirilmesi hem kurumların performanslarının artmasına hem de daha kolay denetlenmesine imkân vermiştir.

Bahsedilen tüm bu reformlar Türk Kamu Yönetimi Sistemi'nin etkinliğinin ve verimliliğinin artması adına önemli adımlardır. Reform çalışmalarının gerçekleştirildiği

zaman aralıklarında ortaya çıkan sorunların önlenmesi adına ise reform çalışmalarının açık bir şekilde anlatılması, sağlayacağı yararların vatandaşlara net bir şekilde ifade edilmesi, geleneksel yönetim anlayışlarının getirdiği zararların anlatılması reformların daha hızlı ve etkin bir şekilde hayata geçirilmesini sağlayabilir. Hiçbir uzmanın veya bilim insanının şüphe etmediği tek şey dünyada değişimin sürekli bir şekilde devam edeceğidir. Tabi bu değişim süreci gelişen ve dönüşen şartlar dikkate alındığında Türkiye’de de devam edecektir.



KAYNAKLAR

- 4982 Bilgi edinme hakkı kanunu (2005) Erişim Adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.4982.pdf>, Erişim Tarihi: - 30.04.2023
- 5393 Sayılı belediye kanunu (2005) Erişim Adresi: <https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuatmetin/1.5.5393.pdf>, Erişim Tarihi: 30.04.2023
- Acar, A. ve Sevinç, İ. (2005), 1980 sonrası Türk kamu yönetiminin merkez örgütünde yapılan reform çalışmaları, *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 13, 19-37.
- Acar, E. ve Bıyık, S. (2012). Yönetim bilimi, içinde Y. Tekin (ed.) *Kamu yönetimi*, Ankara: Orion Kitabevi.
- Adaman, F., Çarkoğlu, A. ve Şenatalar, B. (2008) *Hanehalkı gözünden kamu hizmetleri ve yolsuzluk*, Ankara: TEPAV.
- Akıncı, A. (2012). Modern ulus devletlerin doğuşu. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (34), 61-70.
- Akpınar, M. (2011). Gün ışığında yönetim açısından Türk kamu yönetiminde açıklık ve şeffaflık sorunu. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 16(2), 235-261.
- Akpınar, R. (2012). Public administration reforms in the context of the new public management: the romanian and Turkish cases. *Yaşar Üniversitesi E-Dergisi*, 7(25), 4156-4163.
- Aktan, C. C. (1994). *Gerçek liberalizm nedir?* İstanbul: T Yayınları.
- Aktan, C. C. (2003). *Değişim çağında devlet*. Konya: Çizgi Kitabevi.
- Al, H. (2002). *Bilgi toplumu ve kamu yönetiminde paradigma değişimi*. Ankara: Bilim adamı Yayınları.
- Alacadağlı, E. (2000). *Kamu yönetimi ve kalite*, Türkiye Sorunlarına Çözüm Konferansı-II, Ankara: Ankara Üniversitesi Basımevi.

- Altunok, M. (2018). *Development of Turkish public administration*. In: Farazmand, A. (eds) *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Springer, Cham.
- Apan, A. (2008). Yeni kamu işletimi ve performans yönetimi. *Türk İdare Dergisi*, 460, 57-86.
- Arklan, Ü. (2008) *Halkla ilişkiler açısından bilgi edinme hakkının kullanımı: Türk kamu yönetimindeki sorunlar ve çözümüne yönelik bir model önerisi*. [Doktora Tezi]. Selçuk Üniversitesi.
- Arslan, N. T. (2010). Klasik- neo klasik dönüşüm süreci: yeni kamu yönetimi. *C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 11(2), 21-38.
- Ateş, H. (2003). Post-bürokratik kamu yönetimi, içinde A. Balcı vd. (eds.), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*. Ankara: Seçkin Yayınları.
- Ateş, H. (2003b). Postmodern Toplum, Devlet ve Kamu Yönetimi, içinde A. Balcı vd. (eds.), *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*. Ankara: Seçkin Yayınları.
- Aucoin, P. & Heintzman, R. (2000). *The dialectics of accountability for performance in public management reform*. B.G. Peters ve D.J. Savoie.(Ed.). *Governance in the Twenty-First Century- Revitalizing the Public Service*, Canada: McGill-Queen's University Press, Canada.
- Ayhan, E. ve Önder, M. (2017). Yeni kamu hizmeti yaklaşımı: yönetişime açılan bir kapı, *Gazi İktisat ve İşletme Dergisi*, 3(2), 19-48.
- Aykaç, B., H. Yayman ve M. A. Özer (2003), Türkiye'de idari reform hareketlerinin eleştirel bir tahlili, *G.Ü. İ.İ.B.F Dergisi*, 2003/2, 153-179.
- Bakhtaki, B. (2007). The role of accountability in promotion quality of public services. *Accounting Knowledge and Research*, 9: 35.
- Baransel, A. (1993). *Yönetim düşüncesinin evrimi: klasik ve Neo klasik yönetim ve örgüt teorileri*. İstanbul: İ.Ü. İşletme Fakültesi Yayınları.
- Barberis, P. (1998). The new public management and a new accountability. *Public administration*, 76(3), 451-470.
- Barnes, M., Skelcher, C., Beirens, H., Dalziel, R., Jeffares, S. and Wilson, L. (2008). *Designing citizen-centred governance*. Birmingham: Joseph Rowntree Foundation.

- Berkman, A. Ü. ve M. Heper (2002) *Political Dynamics and Administrative Reform in Turkey*,(in) Ali Farazmand (ed.), *Administrative Reform in Developing Nations*, London: Praeger, ss. 140-162.
- Bilgiç, V. (2003). Yeni kamu yönetimi anlayışı, içinde A. Balcı vd. (eds.), *Kamu yönetiminde çağdaş yaklaşımlar*. Ankara: Seçkin Yayınları.
- Boratav, K. (2000). *Yenidünya düzeni nereye*, Ankara: İmge Kitabevi.
- Bowler S, Donovan T, and Tolbert CJ (1998) *Citizens as legislators: direct democracy in the United States*. Columbus: Ohio State University Press.
- Bozkurt, Ö., Ergun, T. ve Sezen, S. (1998). *Kamu yönetimi sözlüğü*, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Boztepe, M. (2018). Yeni kamu yönetimi anlayışı ve geleneksel kamu personel rejimi üzerine etkileri, *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 20(3), 191-210.
- Bumin, K. (1990). *Demokrasi arayışında kent*. İstanbul: Ayrıntı Yayınları.
- Christensen, T. (2002). Symposium on accountability, Publicity & Transparency New Public Management: Puzzles of Democracy and the Impudence of Citizens. *The Journal of Political Philosophy*, 10 (3): 286– 288.
- Çelik, N. (2015). Post-bürokratik kamu yönetimi ve demokrasi. *İGÜSBD*, 2(2), 135-152.
- Çetin, S. (2010). Türkiye’de kamu yönetimi reform sürecinin değerlendirilmesi: Aksayan ve işleyen yönler. *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 19(3), 23-37.
- Demirbilek, S. (2019). *Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde 1980 sonrası Türk kamu yönetimini yeniden yapılandırma çalışmaları*. [Yüksek Lisans Tezi] Gazi Üniversitesi.
- Demirkıran, Ö., Eser, H. B. ve Keklik, B. (2011). Demokrasinin tabana yayılması, yönetimde şeffaflık ve hesap verebilirlik bağlamında bilgi edinme hakkı kanunu. *Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*, 3(2), 169-192.
- Denek, S. (2022) *Yeni kamu yönetimi sonrası Türk kamu yönetiminde arayışlar*. [Doktora Tezi]. Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi.
- Dikmen, A. A. (2013). *Makine, iş, kapitalizm ve insan*, Ankara: Pratika Yayınları.

- Downs A (1957) *An economic theory of democracy*. New York: Harper & Row.
- Drucker, P. F. (1994). *Kapitalist ötesi toplum*. İstanbul: İnkılap Kitabevi.
- Dunsire, A. (1995). Administrative Theory in the 1980's: A Viewpoint, *Public Administration*, 73, 25-35.
- Erdağı, Ş. M. (2013). *Kamu yönetimi, genel ilkeler*. Ankara: ODTÜ Yayınları.
- Erdoğan, M. (1996). *Anayasal demokrasi*. Ankara: Siyasal Kitabevi.
- Eren, E. (2001). *Yönetim ve organizasyon*. İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Eren, V. (2020). Kamu yönetimi ile ilgili temel kavramlar, içinde H. Ateş (Ed.). *Kamu yönetimi teorileri: geleneksel teorilerden yeni yaklaşımlara*, Ankara: Savaş Yayınevi.
- Ergun, T. (2015). *Kamu yönetimi: kuram, siyasa, uygulama*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Ergun, T. ve A. Polatoğlu (1992). *Kamu yönetimine giriş*. Ankara: TODAİE.
- Erkkilä, T. (2020). Transparency in public administration. In *Oxford Research Encyclopedia of Politics*, 1-12.
- Erkkilä, T. (2012). *Government transparency: Impacts and unintended consequences*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Eryılmaz, B. (2013). *Kamu yönetimi: düşünceler-yapılar-fonksiyonlar-politikalar*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Eryılmaz, B., Çevik, H. H. ve Sözen, S. (2013). *Kamu yönetimi*. Eskişehir: Anadolu Üniversitesi Yayınları.
- Fatemi, M., & Behmanesh, M. R. (2012). New public management approach and accountability. *International Journal of Management, Economics and Social Sciences (IJMESS)*, 1(2), 42-49.
- Fayol, H. (2012). *Genel ve Endüstriyel Yönetim* (Çev. M. A. Çalıkoğlu). Ankara: Adres Yayınları.
- Fişek, K. (2015). *Yönetim*. Ankara: Kilit Yayınları.

- Fox, C. J. ve Miller, H. T. (1996). *Postmodern public administration: Toward Discourse*. USA: SAGE.
- Giddens, A. (2000). *Sosyoloji*. Ankara: Ayrıntı Yayınları.
- Giddens, A. (1985). *The nation-state and violence: Volume 2 of a contemporary critique of historical Materialism*. Cambridge, U.K.: Polity Press.
- Gökçe, G. (2007). Güçlü ve zayıf devlet tartışmaları bağlamında Türkiye. Konya: Çizgi.
- Gökçe, O. ve Kutlu, Ö. (2002). Amerikan 'hükümetin yeniden keşfi' ('reinventing government') reformu üzerine genel bir değerlendirme. *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 2(3), 62-91.
- Gökçe, O. ve Turan, E. (2008). Kamu yönetiminin dönüşümü ve dönüşümün temel unsurları, *Selçuk Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 8 (15), 175-200.
- Greitens, T.J. (2016). Citizen Participation in Public Management. In: Farazmand, A. (eds) *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Springer, Cham.
- Gulick, L. ve Urwick, L. (1937). *Papers On The Science Of Administration*. New York: Institute of Public Administration.
- Güler, B. A. (2005). *Yeni sağ ve devletin değişimi: yapısal uyarlama politikaları 1980–1995*, Ankara: İmge.
- Güler, F. D. (2003). Türk kamu yönetiminin evrimi (I), *Amme İdaresi Dergisi*, 36(1), 1-30.
- Hackman, J. K., Ayarkwa, J., Osei-Asibey, D., Adjei-Kumi, T. and Kissi, E. (2021). Re-examining the Benefits of Decentralization for Infrastructure Delivery at the Metropolitan Municipal and District Assemblies (MMDAs) in Ghana. *Advances in Social Sciences Research Journal*, 8(2), 382-397.
- Hayati, N. and Aviana, N. (2021). The Role of New Public Management (NPM) on the Relation of Government Internal Control System (SPIP) With Public Organizational Performance. in *7th Regional Accounting Conference (KRA 2020)* (8-97). Atlantis Press.
- Heper, M. (1977). *Türk kamu bürokrasisinde gelenekçilik ve modernleşme: siyaset sosyolojisi açısından bir inceleme*. İstanbul: Boğaziçi Üniversitesi Yayınları.

- Hood, C. (1991). A Public Management For All Seasons, *Public Administration*, 69, 3-19.
- Hood, C. (2005). *Public management: The Word, the movement, the science*. (In E. Ferlie, L. Lynn, & C. Pollitt (Eds.). Oxford Handbook of Public Management. Oxford: Oxford University Press.
- Hope K. R. & B. C. Chikulo (2000) Decentralization, the New Public Management, and The Changing Role of The Public Sector in Africa, *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, 2(1), 25-42.
- Hughes, O. E. (2003). *Public Management and Administration: An Introduction*. New York: Palgrave Macmillan.
- Işıl, B. (1965). *Reorganizasyon ve modern sevk ve idare*. Ankara: Der Yayınları.
- İnce, M. (2018) Accountability In Question: A Critical Review Of Public Accountability. *Sayıştay Dergisi*, (110), 173-194.
- James, J. (1997). *Gelecek Zamanda Düşünmek* (Çev. Z. Dicleli), İstanbul: Boyner Holding Yayınları.
- Jan-Erik L. (1999). Will Public Management Drive Out Public Administration, *Asian Journal of Public Administration*, 16(2), 139-151.
- Jashari, M., & Pepaj, I. (2018). The role of the principle of transparency and accountability in Public Administration. *Acta Universitatis Danubius. Administratio*, 10(1), 60-69.
- Kamu Yönetimi Araştırması (1991). *Genel rapor*. Ankara: TODAİE Yayını.
- Karasoy, H. A. (2014). Türk kamu yönetiminde performans yönetimine bir bakış. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 10(22), 257-274.
- Karataş, H. (2007) Kamu yönetiminde yeni bir anlayış: vatandaş odaklı yönetim, *Bütçe Dünyası Dergisi*, 24, 83-94.
- Karcı, Ş. M. (2008). Yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının temel değerleri üzerine bir inceleme. *Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi*, (16), 41-44.
- Kernaghan, K. (1996). Public Government: The Post-Bureaucratic Paradigm, *Canadian Public Administration*, 36 (4), 636-644.
- Kettl, D. F. (2000). *The Global Public Management Revolution*, Washington D.C.: Brookings Institution Press.

- Klijn, E. H. (2012). *New public management and governance: A comparison*. Oxford Handbooks Online.
- Lane, E., J. (2000). *The Public Sector*. London: Sage.
- Lapsley, I. ve Pong, C. (2000). Modernization v. Problematization: Value for Money Audit in Public Services, *European Accounting Review*, (9)4, 22-32.
- Lapsley, I., (2009). New Public Management: The Cruellest Invention of the Human Spirit?, *ABACUS*, (45)1, 1-21.
- Minocha, O. P. (1998). Good governance: New public management perspective. *Indian Journal of Public Administration*, 44(3), 271-280.
- Mouzelis, N. P. (2001). *Örgüt ve Bürokrasi: Modern Teorilerin Analizi*, Konya: Çizgi Kitabevi.
- Neogov (2020) *Importance of Openness and Transparency in Local Government*, Erişim Adresi: <https://www.powerdms.com/policy-learning-center/importance-of-openness-and-transparency-in-local-government>, Erişim Tarihi: 25.04.2023.
- Newman, J., Barnes, M., Sullivan, H. and Knops, A. (2004) Public participation and collaborative governance, *Journal of Social Policy*, 33(2), 203–224.
- Nohutçu, A. (2007). *Kamu yönetimi*. Ankara: Savaş Yayınevi
- Nohutçu, A. ve Balcı, A. (2003). Kamu yönetiminin yeni perspektif ve dinamizmi, içinde A. Balcı vd., *Kamu yönetiminde çağdaş yaklaşımlar*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- OECD. (2003). *Open government: Fostering dialogue with civil society*. Paris: OECD.
- OED (2023), *Oxford English Dictionary*, Erişim Adresi: <https://www.oed.com/>, Erişim Tarihi: 25.04.2023.
- Osborne, D. ve Gaebler, T. (1993). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: A Plume Book.
- Ömürgönülşen, U. (2003). Kamu sektörünün yönetim sorununa yeni bir yaklaşım, içinde M. Acar ve H. Özgür (eds.), *Çağdaş kamu yönetimi I*, Ankara: Nobel Yayınları.
- Öniş, Z. (2006). *Beyond the 2001 Financial Crisis: The Political Economy of New Phase of Neo-liberal Restructuring in Turkey*, Erişim Adresi:

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=924623, Erişim Tarihi: 29.04.2023.

- Özdoğan, M. (2018). Neo-Weberyen devlet ve bürokrasi, *Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 5(14), 597-608.
- Öztürk, Y. E. (2014). Performans denetimi ve Türkiye’de uygulanabilirliği. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Meslek Yüksekokulu Dergisi*, 7(1-2), 153-170.
- Parlak, B. (2011). *Kamu yönetiminde yeni vizyonlar*. Bursa: Alfa Aktüel Yayınları.
- Peters, G. B. ve Pierre, J. (1998). Governance Without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8 (2), 223–243.
- Polatoğlu, A. (2001). *Kamu yönetimi: genel ilkeler ve Türkiye uygulaması*. Ankara: ODTÜ Geliştirme Vakfı Yayını.
- Polatoğlu, A. (2003). *Kamu yönetimi: genel ilkeler ve Türkiye uygulaması*, Ankara: ODTÜ Yayıncılık.
- Rhodes, R.A.W. (1996). The New Governance: Governing Without Government, *Political Studies*, 44 (4), 652-667.
- Roberts, N. (2004). Public deliberation in an age of direct citizen participation. *American Review of Public Administration*, 34(4), 315–353
- Romzek, B. S. (2000). Dynamics of Public Sector Accountability in an Era of Reform. *International Review of Administrative Sciences*, 66 (1), 21-41.
- Sahillioğlu, E. S. (2005) *Geleneksel kamu yönetimi ve yeni kamu yönetimi*. [Yüksek Lisans Tezi] Gazi Üniversitesi.
- Sakal, M. (1997), Politik karar alma sürecinde bütçe maksimizasyonu ve bürokratik yozlaşmalar, *Yeni Türkiye*, 3(13), 439-455.
- Saygılıoğlu, N. ve Arı, S. (2003). *Etkin Devlet: kurumsal bir tasarı ve politika önerisi*. İstanbul: Sabancı Üniversitesi Yayını.
- Sobacı, M. Z. ve Köseoğlu, Ö. (2015). Yeni Kamu Yönetişimi: Birlikte Üretmenin ve İşbirliğinin Teorik Çerçevesi, içinde Ö. Köseoğlu ve M.Z. Sobacı (eds.), *Kamu yönetiminde paradigma arayışları: yeni kamu işletmeciliği ve ötesi*, Bursa: Dora Yayınları.

- Sönmez, Ü. (2011). *Piyasanın idaresi, Neo-liberalizm ve bağımsız düzenleyici kurumların anatomisi*. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Sözen, S. (2005). *Teori ve uygulamada yeni kamu yönetimi*. Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Stoker, G. (1998). Governance as Theory: Five Propositions. *International Social Science Journal*, 50(1), 17-28.
- Sürgit, K. (1972). *Türkiye’de idari reform*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Şaylan, G. (2003). *Bir yapısal değişim sorunu olarak yönetim reformu*, (içinde) Burhan Aykaç, Şenol Durgun ve Hüseyin Yayman (eds), *Türkiye’de kamu yönetimi*. Ankara: Yargı Yayınevi.
- Şimşek, M. Ş. (2002). *Yönetim ve organizasyon*. Konya: Günay Ofset.
- T.C. Başbakanlık (2003), *Kamu yönetiminde yeniden yapılanma: değişimin yönetimi için yönetimde değişim*, Ankara.
- Toker, C. ve B. Ekici (2003) *Vatandaş odaklı yönetim ve işleri bakanlığı uygulaması*, Çağdaş Gümüşsuyu vd. (Ed.), *Kamu Yönetiminde Kalite III. Ulusal Kongresi*, Ankara: TODAİE Yayınları.
- Turan, E. (2015). *Kamu yönetiminde reform*. Konya: Palet Yayınları.
- Turan, E. (2022) *Yeni kamu yönetimi Türkiye uygulamaları*. Konya: Palet Yayınları
- Turan, E. ve Aydılek, E. (2020). Moderninden Postmoderne Bürokratik Yönetimin Serencamı, içinde H. Ateş (Ed.). *Kamu Yönetimi Teorileri: Geleneksel Teorilerden Yeni Yaklaşımlara*, Ankara: Savaş Yayınevi.
- Turan, E. ve Şahin, M.Y. (2016). Yönetim ve kamu yönetiminin genel nitelikleri, içinde E. Turan (Ed.). *Kamu yönetimi: temel kavramlar*, Konya: Palet Yayınları.
- Tutum, C. (2003). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, (içinde) Burhan Aykaç, Şenol Durgun ve Hüseyin Yayman (eds.), *Türkiye’de kamu yönetimi*. Ankara: Yargı Yayınevi.
- Ulum, I. (2008). *Public Sector Accounting Equipped with Research Examples*, Revised Edition Semester Final Project guide. Malang: UMM Press.

- Uysal, Y. (2020). Türk kamu yönetiminde sorunlar ve reformlar üzerine değerlendirmeler: Türk kamu yönetiminde sorunlar ve reformlar üzerine değerlendirmeler. *Uluslararası Akademik Birikim Dergisi*, 1(1), 12-31.
- Varol, B. ve Demirkaya, S. (2020). Kamu yönetiminin yapısal ve işlevsel dönüşümü: yerel yönetimlerde yerelleşme ve merkezileşme, *Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 22(39), 250-276.
- Vartola, J. & Lumijärvi, I. & Asaduzzaman, M. (2019). Decentralisation and New Public Management An analysis of Bangladesh and Nepal, Towards Good Governance in South-Asia University of Tampere, Department of Management Studies, 177-204.
- Weber, M. (2005). *Bürokrasi ve otorite*, (Çev. H. B. Akın). Ankara: Adres Yayınları.
- Wilson, W. (1961). *İdarenin incelenmesi*, (Çev. N. Abadan). İstanbul: Yenilik Basımevi.
- Yılmaz, A. (2007). AB'ye uyum sürecinde Türk kamu yönetiminin dönüşümü üzerine notlar. *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, (17), 1-26.
- Yılmaz, Aytekin (1997), Türkiye'de yönetimde yetersizlik ve sorunları, *Yeni Türkiye*, 3(13), 394-404.