

KAMU YÖNETİMİNDE KİMLİK BUNALIMI ÜZERİNE DEĞERLENDİRMELER

Dr. M. Akif ÖZER*

Giriş

20. yüzyılın ikinci yarısından itibaren liberal tezin etkisini hissetmeye başlayan kamu yönetimi, zamanla oldukça kapsamlı sayılabilecek bir değişim sürecine girmiştir. Bazı dönemlerde bu değişim oldukça sert olmuş, gelişmiş ülkelerde kamuoyundan destek görmüş ve teoriden uygulamaya aktarılmıştır. Bazı dönemlerde ise geçici heves niteliğinden kurtulamamış ve etkisi çok zayıf kalmıştır. Yeni kamu yönetimi (YKY) ve benzeri düşünce ve akımlar, kamu yönetiminde görülen bu değişim sürecini en çok etkileyen akımlar olmuştur. Bu yönüyle bir çok ülkede etkileri hâlen devam eden bu düşünce ve akımlar, kamu sektöründe ve doğal olarak kamu yönetiminde halâ etkinliklerini sürdürmektedirler.

I. Kamu Sektöründe Paradigma Değişimi

1980'lerin ortasından itibaren kamu sektörünün geliştiği ülkelerde yönetim sisteminde önemli bir değişim sürecine girilmiştir. Zamanla 20. yüzyıla hakim olan kamu yönetiminin katı hiyerarşik ve bürokratik yapısı, esnek ve piyasa tabanlı kamu yönetimine dönüşmüştür. Bu durum basit bir reform değil, toplumda hükümetlerin rolü ile ilgili önemli bir değişim olarak nitelendirilmiştir. Söz konusu bu değişim sürecinin ayrıntılarına geçmeden önce değişimin kavramsal çerçevesini ortaya koymak gerekmektedir.

a) Paradigma ve Değişim: Paradigma, en kısa şekli ile dünyayı algılamak ve anlamak için gerekli olan zihinsel düşünce tarzı olarak tanımlanmakta (Eren, 2001: 130), örnek, model, kalıp anlamlarında ve toplulukça paylaşılan inanç, değer ve tekniklerin tümü şeklinde değerlendirilmektedir (Yayman, 1998: 14). Kamu yönetimi ile ilgisi, yaşanan krizleri çözebildiği oranda değerinin artmasıyla bağlantılı görülmektedir.

* Gazi Ün. İİBF Kamu Yön. Böl. (ozero@gazi.edu.tr)

Kavram ilk olarak bilim felsefecisi Thomas Kuhn tarafından kullanılmıştır. Üzerindeki konsensus azalınca yeni değerler ve varsayımlar gündeme gelmiş, yeni paradigma dolayısıyla yeni değerler, yeni gündemleri ve yeni kişileri belirlemiştir (Ömürgönülşen, 1997:521).

Küresel rekabetin hızlandığı bugünkü ortamda, her alanda yeni teknolojilerin hızla eskilerini bertaraf etmesi, zor da olsa yönetim düşünce sistemine hız katacak ve değişikliğe uyabilecek yeni bir paradigmaya gerek duymaktadır (Eren, 2001:130). Bu süreçte YKY, önemli bir paradigma değişimi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Son dönemde bilginin ve teknolojinin ateşlediği değişim ortamı, örgütsel yapılar ve işleyiş üzerindeki baskısını artırınca, devamlılıklarını sürdürebilmek için çevresel değişimlere daha duyarlı olma gereği duyan örgütler, bürokrasi dışında yeni yapısal arayışlara yönelmişlerdir (Sargut, 1997:1). Bu süreçte devletin geleneksel fonksiyonları arasında gösterilen bazı kamu hizmetleri, gerek nicelik gerekse nitelik açısından değişen ve gelişen sosyal talepleri karşılamada yetersiz kalmışlardır (Aykaç, 1995:10). Bu durum geleneksel kamu yönetiminin teorik ve pratik yönleri açısından öneminin azalmasına ve onun yerini yeni bir kamu yönetimi anlayışının almasına yol açmıştır. Bu yeni yönetim paradigması, devletin toplumdaki rolünü, hükümet, bürokrasi ve vatandaşlar arasındaki ilişkileri, yeniden tanımlamak ve biçimlendirmek amacını taşımıştır. Bunu da, devleti büyütmeyle ya da küçültmeyle değil, onu asli klâsik fonksiyonlarına çekerek daha etkin hale getirmekle, vatandaşların devlet ve kamu yönetimi karşısındaki konumunu ve yönetime katılma olanaklarını geliştirmekle (Eryılmaz, 2000:22) sağlamayı öngörmüştür.

Günümüzde her alanda değişim görülmekte ve buna paralel olarak yönetim anlayışı da değişmektedir. Yeni anlayış; örgüt ve yönetiminde yönetici ve yönetilen arasında insancıl davranışların varlığı, yönetim ile halk arasında iyi ilişkilerin kurulması, hem örgüt içinden hem dışından yönetime katılmaların olması, hedef kitlelerin istekleri ve beklentileri doğrultusunda mal ve hizmet üretilmesi, hizmet alanların ve sunanların maddi ve manevi açıdan memnun edilmesi gibi özellikler üzerinde odaklaşmaktadır. Bu durum kamu yönetiminde, çabuk hareket etme, hızlı karar alma, yönetime dinamik ve daha esnek bir yapı kazandırma, değişen ve gelişen koşulların ortaya çıkardığı toplumsal taleplerin karşılanması amacıyla yönelik bir yapı oluşturma (Aykaç, 2001:1) gibi süreçleri gündeme getirmiştir.

Yaşanan bu değişimin temel nedenleri olarak; rekabet avantajı sağlama yönünde istek ve ihtiyaçlar, uzun dönemli gelir veya bütçe kısıntıları ve hukuksal düzenlemelerin gerekleri (Kamensky, 1996:247) gösterilmektedir. Değişimin temel ögesi ise, ekonomik kalkınma stratejisinin serbest piyasa ekonomisi koşullarına dayandırılarak, kalkınma dinamiğinin özel sektöre kaydırılması olarak belirtilebilir. Bu ise, uzun yıllardır yürürlükte olduğu kabul edilen, devletin ekonomideki rolünün ve müdahalesinin kurumsallaştırıldığı politikaların sona erdirilmesi (Aksoy,1995:159) anlamına gelmektedir. Yaşanan gelişmelere bakıldığında bu değişimin bir ihtiyaç değil bir zorunluluk, bir tercih değil bir kaçınılmazlık (Aykaç, 1999:9) olduğu sonucuna rahatlıkla varılabilir.

21. yüzyılın beraberinde getirdiği değişim rüzgarı gerek özel gerekse kamu sektörü olmak üzere toplumun tüm kesimlerini etkilemiştir. Bu süreçte modern toplumdan post modern topluma geçiş yönünde yeni ilkeler benimsenmiş ve yeni yükselen değerler, toplumları geleneksel değerlerden kopmaya ve değişime zorlamıştır (Aktan, 1994:5). Bu durumun gündeme getirdiği yenilikler, toplumun yaşam tarzını da çeşitlendirmiştir. Bireycilik ve buna paralel olarak artan farklılaşma toplumu şekillendirmiştir. Böyle bir ortamda belirsizlik ve karmaşıklık ön plâna çıkmış, yeni sosyal sorunlarla beklenmedik bir şekilde karşılaşmış ve kamusal faaliyetler için beklenmeyen talepler gündeme gelmiştir. Bu durumda kamu yönetimi-toplum ilişkisi de değişmiş, toplumun merkezden uzaklaşma ve kopma eğilimleri karşısında, buna entegre politikalarla karşılık verme gerekliliği gündeme gelmiştir (Eren, 2001:54).

Böyle ortamlarda değişim yönetiminin önemi de hayli artmıştır. Hassas dengeler üzerine kurulu değişim yönetimi; değişim çabasını yöneten insanlarla, yeni stratejileri uygulamaları beklenen insanlar arasındaki iletişimi yönetmek, değişimin gerçekleşebileceği bir örgüt ortamı oluşturmak ve örgütlerde geleneksel olarak yasaklanmış bulunan, oysa başarılı bir dönüşüm için gerekli olan duygusal bağları yönetmek anlamına gelmektedir (Harvard Business Review, 1999:62).

Bu şekilde yönetilme ihtiyacı duyan değişim süreci, yeni toplumsal kurumlar üzerinde de derin etkiler yapmaktadır. Örgütler, bilim ve teknolojinin yanında insan niteliğine ilişkin değer ve kavramlardan oluşan değişimleri yaşamaktadırlar. Bu değişimlere uygun cevap veremeyen örgütler, sürekli biçimde, bilinmeyen, beklenmeyen ve denetlenemeyen güçlerle tehdit edilmektedir (Bumin, 1979:17). Böyle bir ortamda değişimi gerekli kılan en önemli neden olarak, baskılar dikkat çekmektedir. Bunlar; daha iyi, daha ucuz,

daha ekonomik yönetim istekleri biçiminde ortaya çıkan pragmatik baskılar, devletin büyümesini tehlikeli bulan ve daha az yönetim isteklerini ön plâna çıkararak eğilimleri içeren ideolojik baskılar, devletin ekonomik etkinliklerde bulunmaması gerektiği şeklinde kendini gösteren ticari baskılar ve kamu sektörünün aşırı biçimde kurumsallaştığından, bürokratikleştiğinden ve profesyonelleştiğinden yakınma ve halka daha geniş bir seçme alanı bırakma tezini öne süren popülist baskılardan (Tutum, 1994:8) oluşmaktadır. Bunlara ek olarak değişimin hızlanmış ritmine bağlı olan değişen ve geleneksel dengeyi rahatlıkla altüst edebilen çevresel baskılar da belirtilebilir. Bu baskılar bir yandan özellikle kamu kesimi seçkinlerinden bir bölümünün sistemin erdemlilikleri içinde güvenlerini yitirmelerine, diğer yandan geleneksel dengenin sağladığı ruhsal ve fiziksel güvenlik konusunda halk yığınlarının ilgisinin kaybolduğunu gösteren personel bunalımına neden olabilmektedir (Crozier, 1974:154).

Değişim, mevcut yönetsel biçimlerin ve yöntemlerin teknolojik değişime uyarlanması veya eğitim standartlarının yükselmesi sonucu ortaya çıkan değişiklikleri de içermektedir. Bu süreç, sürekli nitelik taşımakta ve değişen çevre koşullarına uyum sağlamaya çalışan organizmanın doğal tepkisine benzemektedir (Tutum, 1994:5).

Genel olarak ilgili literatürde değişimin türleri dört şekilde ele alınmaktadır. Bunlardan kültürel değişimde, örgüt üyelerince paylaşılan umutlar, davranışlar, değerler ve öngörüler değişmektedir. Misyon değişiminde sistematik tanımlamaya ihtiyaç duyulmaktadır. Bu süreçte örgütsel fark edilmeyi sağlayan temel faaliyet ve sorumluluklar plânlanmaktadır. Yapısal değişimde ise, örgütsel otorite ve iş sorumluluklarının en etkin düzeyde sağlanması söz konusu olmaktadır. Süreç değişiminde de ürün ve hizmetler nasıl üretilecek ve dağıtılacak? sorusuna cevap aranmaktadır (Kamensky, 1996:249). Kamu yönetimi yaşadığı kimlik bunalımı karşısında değişimin bütün bu türlerinden etkilenmiş ve bu süreçte kendisine en uygun yapıyı bulabilmek için yoğun çaba harcamıştır.

b) Klâsik Kamu Yönetimi Yaklaşımında Kimlik Bunalımı:

Dünyada yaşanan hızlı değişim süreci, karşı karşıya kaldığımız sorunlu alanların hemen hemen hepsini doğrudan etkilemiş ve bir an önce bu sorunlara çözüm bulunabilmesi için baskı oluşturmuştur. Bu süreçten yönetim-halk ilişkileri de doğrudan etkilenmiş, klâsik kamu yönetimi anlayışı önemli oranda güven kaybına uğramıştır. Gündeme gelen yeni kamu yönetimi araçlarının mevcut yapıya uyumu, kamu sektöründe yeni paradigmalardan

ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu yeni paradigmlar, kamu yönetiminin temel vurgularını doğrudan etkilemiştir (Hughes, 1998:1). Bunlara göre klâsik kamu yönetimi;

1) Bürokrasi modeline göre örgütlenmiştir. Biçimsellik, ayrıntılı kurallar gibi ilkelerin kamu yönetiminde etkinliği sağlayacağı düşünülmüştür.

2) Kamusal mal ve hizmetlerin üretiminde ve dağıtımında bürokrasi vasıtasıyla doğrudan görev almalıdır. Bunun sonucunda devlet büyümüş, hantallaşmış, toplum ve bireylere hizmet etmek yerine, kuralları ve normları amaçlara bakılmaksızın katı şekilde uygulamayı yöntem haline getirmiştir.

3) Siyasi ve idari konuları birbirinden ayırabilmelidir. Kamu yönetiminin görevi, talimatları ve kuralları uygulamaktır. Siyasiler ise kamusal alanda yapılacak olanları belirlemekte ve bunları kamu yöneticileri uygulamaktadır (Eryılmaz, 2000:23). Bu durum klâsik siyaset-yönetim ayrımının zorunlu olması gerekliliğinin bir sonucudur.

4) Yönetimin özel biçimidir. Özel sektörden farklıdır. Bundan dolayı, profesyonel bir bürokrasi ve çalışanların hayat boyu istihdamına göre düzenlenmesi gerekmektedir (Eryılmaz, 2000:24).

Yeni yaklaşımlar klâsik kamu yönetiminin söz konusu bu ilkelerini bu şekilde tanımladıktan sonra, bunların yeni anlayışa göre dayanaksız kaldığını, en başta Weber tarafından ortaya atılan ve yönetimlerin hiyerarşik ve bürokratik ilkelere göre örgütlenmesini öngören bürokratik yönetim ilkesinin, artık mevcut sorunların çözümünde yetersiz kaldığını belirtmişlerdir. Yönetimin kendisini siyaset içinde bulmaktan kurtarması gerektiği, mal ve hizmetlerin bürokrasi aracılığı ile doğrudan sağlayıcısı olmaktan vazgeçilmesi, yönetimin liderliği korumaya yönelik politika ve stratejileri yürütmeye yönelik bir araç olmaktan çıkması ve profesyonel bürokrasinin oluşturulması gibi (Hughes, 1998:1) yöntemleri öngörerek, klâsik kamu yönetiminin yaşadığı kimlik bunalımını çözmeye çalışmışlardır.

Klâsik kamu yönetiminin çok daha resmi ve bilimsel tabanı olan ekonomik ve verimlilik değerlerine bağlı kalması da söz konusu bu bunalıma düşmesine engel olamamıştır (Waldo, 1984:VI). Ekonomik yaklaşımla hareket eden kuruluşlara göre fonksiyonların kamu kuruluşlarınca bölüşümünün ve dağıtımının, daha adil, güvenilir ve demokratik olduğuna dair inanç ve kamu hizmeti sunan kuruluşun hizmet sağladığı alanda herkese ancak o kuruluşun kuralları çerçevesinde davranacağı, tüm işlemlerin tek bir hiyerarşik kademeleşme içinde kamu kuruluşlarının en tepesinde olanlarca denetleneceği

(Dunsire, 1999:362) gibi öngörülerini, özel sektör karşısında kamu sektörünün başarılı olmasını sağlayamamıştır.

Bu süreci tetikleyen başlıca gelişmeler; özellikle İkinci Dünya Savaşı ile birlikte, birçok ülkede güçlü matematikçilerin ve bilim adamlarının bakanlık görevlerine gelmeleri sonucunda, daha çok silah dizaynı ve savunma taktikleri için işlemsel-operasyonel araştırmalar başlatmalarıyla ortaya çıkmıştır. Bu durum kamu yönetimini doğrudan etkilemiş, aynı zamanda 1960'larda kritik yol analizi ve karar ağaçları gibi akılcı karar verme tekniklerine dönük çalışmaların da başlatılması (Dunsire, 1999:364), kamu kuruluşlarında bunlarla ilgili somut sonuçların görülmesine yol açmıştır.

Bu tür etkinlik ve verimlilik arayışlarının yanında refah devleti anlayışının gelişmesi ile birlikte devletin yapması gereken işlerin çoğalması, kamu yönetiminin büyümesine ve bundan kaynaklanan sorunların artmasına neden olmuştur. Batıda refah devleti, devletin ne yapmaması değil, ne yapması gerektiği anlayışına dayanmıştır. Devletin aşırı şekilde büyümesi onu sevimli kılmamış, aksine verimsizlik ve hantallık gibi suçlamaların hedefi haline getirmiştir (Eryılmaz, 2000:22). Bunun sonucunda kamu yönetimi ciddi eleştirilerle ve bunların sonucu olan darboğazlarla karşı karşıya kalmıştır. Kapitalizmin 1970'li yıllarda ortaya çıkan, kapsamlı ve evrensel krizi ile bu krize karşı ortaya çıkan yeniden yapılanma süreci (Şaylan, 2000:3) de bu süreci pekiştirmiştir.

1970'lerde neo liberal iktisatçılar tarafından, devletin ekonomik büyümeyi ve özgürlüğü sınırlandıran sorunlara neden olduğunu yoğun olarak dile getirilmeye başlanmıştır. Hacim olarak daha küçük devletin, ekonomik etkinliği artırmak suretiyle toplam refahın iyileştirilmesine hizmet edeceğini ve devletin faaliyet alanının yasal olarak sınırlandırılması gerektiğini belirtmişlerdir (Eryılmaz, 2000:25). Bu yargılara ulaşmalarında; Keynezyen politikalarının bir sonucu olarak, kamu görevlerinin finansmanında artan zorluklar, klâsik görevlerin yerine getirilmesinde ve hangilerine öncelik verileceğinde sorunlar çıkması, vergi oranlarındaki sürekli artış, özerk birimlerin ve bu birimlerden yardım alanların sayıca artması, bireyciliğin yaygınlaşması ve farklı taleplerin yeterince karşılanamaması, kamu yönetiminden hizmet alanları yeterince memnun etmeyen destekleyici hizmetlerin bulunması, kamu yönetiminin hatalı yönetilmesi ve harcamalarla hizmetlerde şeffaflığın sağlanamaması (Eren, 2001:64) gibi nedenler etkili olmuştur.

Tüm bu nedenler klâsik kamu yönetimi anlayışı karşısında yeni bir yönetim anlayışının gündeme gelmesine yol açmıştır. Yeni yönetim anlayışının kamu sektörü için en önemli amacı; mal ve hizmet dağılımında ve sunumunda etkinliği artırmak olmuştur. Bunun için özelleştirme, ortaklık kurma, iç Pazarlar oluşturma, satın alanla tedarikçiyi bir araya getiren borsalar oluşturma, sözleşmecilik, kıyaslama yöntemlerini uygulama, yeniden yapılanma, düzenleyici kurullardan yararlanma, kullanıcı faydalarını artırma gibi yöntemlerin kullanılması gerekmektedir (Lane, 2000:95). Bu açıdan yeni yönetim anlayışı refah devleti ve neo liberal anlayışın temel yetersizliklerini ortaya koyan, buna karşı çözümler üretmeye çalışan ve ideolojik boyuttan mümkün olduğunca uzaklaşmış bir model olarak görülmüştür (Eren, 2001:76-77).

Kamu yönetimi disiplininin objesi kamu hizmetleridir. Çünkü hizmet piyasa koşullarında üretilip satılmakta, hizmetin kapsamı, içeriği ve kalitesi tüm topluma yönelik olarak siyasal erk tarafından belirlenmektedir. Kamu bürokrasisi de liyakata dayalı bir uzman kurum olarak söz konusu kamu hizmetinin üretilip topluma verilmesi sürecini yönetmektedir (Şaylan, 2000:8). Yeni yönetim anlayışı ise bu şekilde klâsik bürokrasi modeline dayalı örgütlenme anlayışına karşı çıkmaktadır. Kamunun örgüt yapısı esnek olmalı, yumuşak hiyerarşiye dayanmalı, yetki devrini öngörmeli ve ademi merkeziyetçi olmalıdır. Ayrıca devletin faaliyet alanı da mutlaka küçültülmelidir. Devlet mal ve hizmet üreten firmalar arasında rekabeti geliştirmelidir. Bürokrasinin yaptığı denetimi topluma aktararak vatandaşları yetkilendirmelidir. Kurumların performansı girdi-çıkı ilişkisi doğrultusunda ölçülmelidir. Kamu kurumlarını, kuralları ve düzenlemeleri değil, misyonları ve hedefleri yönlendirmelidir. Kurumlar çevrelerini müşteri olarak yeniden tanımlamalı ve onlara seçenekler sunmalıdır. Kurumlar sorunlarını ortaya çıkmadan önce belirleyebilmelidirler. Enerjilerini sadece harcamak için değil, kazanmak için de kullanmalıdırlar. Otoritelerini yaymaları ve piyasa mekanizmasını örnek almaları gerekmektedir (Eryılmaz, 2000:26-27). Devlet toplumsal sorunları çözmek için tüm sektörler arasında katalizör görevi yapmalı ve kaynak üreten girişimci ruha sahip insanlar özendirilmelidir.

Bu yönleriyle yeni yönetim anlayışı kamu hizmeti sunumuna ilişkin yönetim ve yapı değişimi çabalarını da içermekte ve bu şekilde kamu yönetiminde ekonomik ve politik rasyonelliğinin güçlenmesi amaçlanmaktadır. Yeni anlayışın amacı, kamu kurumlarının düzenleme ve hizmet görme sorumluluklarının etkili ve ekonomik bir şekilde yerine

getirilmesini sağlamaktır. Ancak bu amaca ulaşmak için özel sektör deneyiminden yararlanılması gerekmektedir. Çünkü özel sektör taşıdığı dinamizm ile kamu sektöründen daha avantajlı durumdadır. Bu doğrultuda, yerinden yönetim, yatay hiyerarşi, çalışanların potansiyellerinden yararlanma ve müşteri odaklılık ön plâna çıkmaktadır (Eren, 2001:60).

Bu anlayışı savunanlar, kamu sektörü ile özel sektör arasındaki farkı da vurgulamaktadırlar. Kamu sektörü daha dar içerikli görülmekte ve süreçlere, yöntemlere ve kurallara uygun olarak işleri sevk ve idare etmek şeklinde değerlendirilmektedir. Özel sektör ise, yalnızca talimatlara ve yönergelere göre iş yapmak yerine, hedefleri ve öncelikleri belirlemek, bunların başarılmasına yönelik uygulama plânları yapmak, insan kaynaklarını etkin kullanmak, performansı değerlendirmek ve yapılan işlerde sorumluluk almak gibi bir çok fonksiyonu ifade etmektedir.

Bu gerekliliklerle gündeme gelen kamu yönetiminde realizm arayışı, doğal olarak yeni yönetim anlayışı ile doğmuştur. Anlayışın öncüleri, özel sektörde görülen gelişmeleri kamu sektörüne taşımak ve kamu kuruluşlarının verimliliğini artırmak amacındaydılar. Anlayış ilk olarak üst düzey yöneticilerin çabaları ile liderlik, örgütlenme, yeniden yapılanma ve bilimsel yönetim üzerine yapılan araştırmalar ile doğmuştur (Waldo, 1984:26).

Esasında yeni yönetim anlayışının kamu yönetiminde nihai amacı modern yönetim sistemini kurmaktır. Modern yönetim içinde temel aktörler olarak; hükümet, yönetim, üst düzey yöneticiler (CEO), ekonomi içindeki aktörler, vatandaşlar ve nüfus belirtilmektedir. Bu dört unsur arasındaki ilişkiler yoğun bir şekilde kurumsallaşmış çevrede gerçekleşmektedir. Bu çevrede yönetimin ve anayasa hukukunun etkisi de oldukça fazladır (Lane, 2000:5).

Bu yönüyle modern kamu yönetimi mal ve hizmet dağılımında farklı alternatifler sunacaktır. Öncelikli olarak hizmetlerin finansmanı hükümetlerce ya da hizmetten yararlananlarca sağlanabilecektir. Hizmet üretimi ve bunların sunumu, iç veya dış faktörlerce de gerçekleştirilebilecektir. Örneğin içsel olarak hükümetler kendi firmalarını ya da girişimlerini kullanabileceklerdir. Dışsal olarak ise, hizmeti özel sektörden alabileceklerdir. Rekabetin olup olmamasına bağlı olarak, hizmetler kamu veya özel sektörden alınabilecektir. Bunun için çeşitli yöntemler geliştirilebilecek ve düzenlemeler yapılabilecek, hizmet sağlayıcıların hakları da dikkate alınacaktır. Modern yönetim, gerek özel sektörde gerekse kamu sektöründe bu durumu öncelikli olarak dikkate alacaktır (Lane, 2000:4-5).

II. Kamu Sektöründe Yaşanan Değişimin Dinamikleri

Kamu sektörü; yeni kaynakların dağıtımı, varolan mevcut kaynakların yeniden dağıtımı, düzenleyici faaliyetlerin denetimi ve anayasal kurumların yeniden düzenlenmesi (Lane, 2000:11) gibi fonksiyonları yerine getirmekle görevli kılınmıştır. Burada en önemli sorun olarak, fonksiyonlar arasında nasıl ayırım yapılacağı kabul edilmektedir. Kamu sektöründe yaşanan değişimin dinamikleri daha çok bu fonksiyonlar bünyesinde aranmaktadır.

Kamu sektörü, dağıtıcı politikaların belirlenmesinde de önemli rol oynamaktadır. Yeniden dağıtım politikaları ise daha çok gelir transferlerinin yönetimi ile ilgilidir. Düzenleyici faaliyetler ise klâsik kamu yönetiminin fonksiyonudur (Lane, 2000:11). Yukarda ana hatlarıyla incelenen değişim süreci, bu durumu şekillendirmiştir.

Genel olarak bu süreçte değişimin iki etkisi olduğu söylenmektedir. Birincisi tüm aktörlerin geleneksel rollerinin masaya yatırılması olmuştur. Uzun yıllar özelleştirme ve yönetimi küçültme gibi konular tartışılmış, bu süreçte alınan kararlar, yönetimleri hizmet sunumunda kâr amacı gütmeyen gönüllü kuruluşlarla özel sektöre yönlendirmiştir. Elbette ki yaşanan bu değişimde amaç, özellikle yerel yönetimleri daha yaşanabilir hale getirmek olmuştur. Bu doğrultuda geleneksel kurumlara ve süreçlere meydan okunmuştur. İkinci olarak bu meydan okumalar yönetimlerin kapasitelerini süzgeçten geçirmelerine ve yüksek kalitede hizmetler sunmalarına neden olmuştur. Bu sırada fonksiyonel uzmanlaşma ve süreç kontrolü gündeme gelmiş, sonuçta yönetimin fonksiyonlarının tek yerden nasıl kontrol edileceği, hiyerarşik bürokrasilerin artan oranda hizmet dağıtımını nasıl sağlayacağı, bütçe kontrol süreçlerinde yönetim dışı kuruluşların verilerinin nasıl alınacağı gibi sorulara cevap aranmıştır (Kettl, 2000:490).

Kamu sektöründe yaşanan değişim sürecinin dinamiklerini etkileyen diğer bir unsur da hukuk devleti ilkesi ile ilgili olarak karşımıza çıkmaktadır. Hukuk devleti, kamu kuruluşlarının her türlü eylemlerinin ve işlemlerinin hukuk kurallarına uygun olmasını ve hukuk tarafından denetlenmesini öngörmektedir. Bugün kamu yöneticileri herhangi bir hizmet üretirken ya da toplumla ilgili bir düzenleme yaparken piyasa yaklaşımı içinde, maliyet-fayda, tüketici tercihi ya da müşteri tatmini türünden ölçütlere göre davranacaklardır. Ancak bu ölçütlere göre davranmanın gerekli kıldığı rasyonellik ile hukuk devleti ilkesinin katı kurallarını bağdaştırmak hiç de kolay olmamaktadır.

Değişim süreci ayrıca, yolsuzluk sözcüğü ile tanımlanan tutum ve davranışların dünya ölçeğinde yaygınlık göstermesine de neden olmuştur. Devletin sosyo ekonomik fonksiyonlarının erozyonu ve küçültülmesi, yolsuzlukların önemli ölçüde azalmasını sağlayacaktır. Ancak bu öngörü gerçekleşmemiş ve son yıllarda yolsuzluklar beklenmeyen bir şekilde artmıştır. Siyasal içerikli kamu hizmeti anlayışı yerine piyasa fırsatları içinde müşteriye yönelik faaliyetlerde bulunma, eskisinden farklı bir etik anlayışı üzerine oturmuştur. Kamu yöneticileri, piyasa koşulları içinde bireysel çıkar tatmini ile güdülenmiş olarak karar verecekler ve bu çerçevede söz konusu olabilecek fırsatlardan doğal olarak yararlanacaklardır (Şaylan, 2000:18).

Bu durumu açık bir şekilde ortaya çıkarabilmek, yaşanan değişim sürecinin dinamiklerini ve yoğunlaştığı alanları daha ayrıntılı ele alarak mümkün olabilecektir.

a) Kamu Sektörü Üzerinde Yoğunlaşma: 1970'lerden itibaren kamu sektörü üzerinde önemli yoğunlaşmalar olmaya başlamıştır. ABD'de 1980'de Reagan'ın başkanlığa seçilmesiyle, İngiltere'de 1979'da Thatcher'ın iktidara gelmesiyle, her iki ülkede kamu sektörü ile ilgili reformlar yapılmaya başlanmıştır. Bunlar basit bir reform olmak yerine toplum nazarında kamu yönetiminin rolünün algılanışına bir meydan okuma olarak dikkat çekmiştir (Hughes, 1998:9). Bu şekilde gelişmiş ülkelerde yaşanan değişim, kısa sürede başka ülkelere de ihraç edilmeye başlanmıştır. Küreselleşmenin gereği olarak standart bir kamu yönetimi anlayışının ve örgütlenmesinin tüm dünyada egemen olması için, çeşitli uluslararası ve bölgeler arası kuruluşlar, bu konuda etkin rol üstlenmeye başlamışlardır (Emre, 2002:303). Bu dönemde kamu yönetimi üzerinde yapılan tartışmalar bazı ülkelerde yoğun ideolojik tartışmaların yaşanmasına da neden olmuştur. Sosyalizmin son uygulamaları yeni sağ hükümetlerde kendini bulmuştur. Değişim karşısında olanlar kamu çalışanları, birlikler ve bunların destekçileri, yönetimin klâsik faaliyetlerini kendi düzeylerinde sürdürmeye çalışmışlardır (Hughes, 1998:9). Değişim yanlıları ise, kamu sektörünün, faaliyet alanının ve yöntemlerinin eleştirilmesiyle, yönetimde küçülmenin gerekliliğine inanmışlardır. Bu anti-yönetim akımı kısa sürede siyasal sürece de yansımıştır.

Bu süreç, yaşanan hızlı değişimin de etkisiyle toplum düzeninde kamu yönetiminin yeniden dizayn edilmesi gerekliliğini ortaya koymuştur. Bu doğrultuda kamusal politikaların formüle edilmesi, izlenmesi, değerlerinin belirlenmesi ve sonuçlarının taleplere yeniden dönülerek gözden geçirilmesi söz konusu olmuştur. Piramit kamu yönetiminden, kurumlar arasında ağlar

oluşturacak biçimde, eşgüdümü çoğaltan, ölçeklerde ekonomi sağlayan ve sinerjiden yararlanan bir kamu yönetimine geçilmesi söz konusu olmuştur. Bunun sonucunda merkezi yönetimi, yerinden yönetim kurumlarıyla, bölgelerle ve yerel yönetimlerle ilişkilendirecek organik bir kamusal politika üretme sürecinin geliştirilmesinin gereği ortaya konmuştur (Ergun, 1997:8).

Drucker'a göre (Drucker, 1991:69) kamu yönetiminde gözlenen bu değişimin üç temel nedeni bulunmaktadır: Birincisi, İkinci Dünya Savaşı'ndan bu yana kamu yönetimi programlarının ve uygulamalarının genelde başarısız olması, ikincisi, vergilendirme ve harcama yoluyla elde edilecek gelirin sınırının olduğunun anlaşılması, üçüncüsü de devletin gelir yaratma yeteneğinin sınırlı olmasıdır. Bu durumda kamu yönetimi üzerine düşen görev; güvenlik ve yasaların uygulanması gibi sadece devletin yapması gereken işleri yapması; belli kuralları belirlemesi, herkesin kurallara uygun hareket etmesinin sağlanması ve devletin dışındaki kuruluşların yapabileceği işlerin devredilmesi olarak algılanmıştır. Böylelikle devletin küçülerek etkinliğinin artırılacağı düşünülmüştür.

Bu dönemde kamu sektörü üzerinde yoğunlaşma üç alanda olmuştur: Öncelikle kamu sektörünün hantal ve kaynakları tüketen yapısı üzerinde yoğunlaşmıştır. Daha sonra kamu sektörünün faaliyet alanı ile ilgili taşıdığı sorumluluklar üzerinde durulmuştur (Hughes, 1998:9). Ardından yönetimin özellikle bürokrasinin kullandığı yöntemler üzerine sert eleştiriler yöneltilmeye başlanmıştır. Bürokrasi sosyal örgütlenmenin popüler olmayan yapılanması olarak algılanmıştır. Bürokratik yönetimin hiyerarşik yapılanmasının verimsiz olduğu belirtilmiştir. Dolayısıyla bürokratik örgütlenmenin yanında başka yönetim araçları aranmaya başlanmıştır.

Kamu sektöründe bu üç alanda görülen yoğunlaşma kamu yönetimini dört alanda etkilemiştir;

1) Devletin küçültülmesi ve etkinleştirilmesi: Günümüzde kamu kesimi ile özel kesim arasındaki eski ve katı sınırlar kalkmakta, büyüyen devletin olumsuz etkilerinden usanan halk, bazı hizmetlerin özel kesime devredilmesine razı olmaktadır. Özel kesim, hem taklit edilmesi gereken bir model, hem de hizmet sunumunda etkin ve verimli bir araç olarak görülmektedir (Tutum, 1994:28).

Bu gelişmeler, kamuya ait etik değerlerin aşınması ve yozlaşması tehlikesini de gündeme getirmektedir. Adalet, hakkaniyet, sorumluluk, şeffaflık, duyarlılık gibi etik değerlerin kaybedilmesi tehlikesi ile karşı karşıya

kalınabilmektedir. Devlet, kamusal niteliği ağır basan hizmetler üzerindeki kontrol yetkisini kaybederse toplumu etkili biçimde yönetme yeteneğini de kaybedebilecektir (Tutum, 1994:29). Devletin faaliyet alanları sınırlandırılmak istenirken tersine bir gelişme olarak, eğitim, çevre, tehlikeli atıkların kullanımı, uyuşturucu kullanımı gibi alanlarda devletin müdahalesinin şart olduğu belirtilmektedir.

2) Siyaset-yönetim dengesinin yeniden kurulması: Yeni yönetim anlayışı, kamu yöneticilerinin karar alma sürecini politikacı ile paylaşan kişiler olmalarını değil, kurumun teknik yöneticisi olmalarını öngörmektedir. Bunun için bürokrasinin denetiminin artırılması gerekmektedir (Tutum,1994:30).

3) Şeffaf ve dürüst yönetim: Kamu yönetimi artık sadece teknik ve siyasal bir olgu olarak değil, aynı zamanda etik bir olgu olarak da değerlendirilmektedir. Açıklığa ve bilgi edinme hakkına, katılıma ve etik standartlara, yönetenle yönetilen arasındaki bireysel özgürlüğü korumak amacıyla yönelik bilgi akışına büyük önem verilmektedir (Tutum, 1994:31).

4) Merkezîyetçilikten uzaklaşma eğilimi: Bunun temelinde verimlilik ve etkinlik sağlama arayışlarının yanında, hizmeti halka yaklaştırma ve demokratik yönetime ulaşma düşüncesi bulunmaktadır. Merkezden uzaklaşmada iki yöntem kullanılmaktadır. Birincisinde merkezce yürütülen bazı hizmetlerle bunlara ilişkin sorumluluklar yerel ve bölgesel yönetimlere devredilmektedir. İkinci yöntem ise merkezi yönetimin taşra teşkilatlarının güçlendirilmesi şeklinde kendini gösteren yetki genişliği ilkesidir (Tutum,1994:32). YKY, kamu yönetiminde yaşanan paradigma değişimi sürecinde özellikle belirtilen alanlarda görünen sorunlara getirdiği çözümlerle dikkat çekmiştir.

b) Ekonomik Teori ve Kamu Sektörü: 1970'lerin entelektüel tartışmalarında muhafazakâr ve tutucu ekonomistler devleti ve yönetimi, ekonomik büyümenin ve özgürlüğün önündeki en büyük engel olarak görmüşlerdir. Ekonomistler yönetimin küçülmesinin ekonomik verimliliği artırarak refahı yükselteceğini öngörmüşlerdir. Yönetimlerin bürokrasi aracılığı ile insanları zorlamaları yerine, özgürlük ve tercih hususlarına öncelik vermeleri gerekmektedir.

Bu dönemde katı sınırları olan ekonomi hakim konuma gelmiş ve buna neo klâsik ekonomi ya da ekonomik akılcılık denilmiştir. Yönetimler, siyasetçiler ve bürokrasi daha çok hükümet içinde ve dışında hizmet dağıtımında ve siyasa yapımında piyasa mantığını kullanarak kendilerini bu

yapılanmaya zorlamışlardır (Hughes,1998:9). Ekonomi düşüncesindeki bu değişim kamu bürokrasisini de doğrudan etkilemiştir. Artık yönetimlerde ekonomistlerin ve profesyonellerin daha çok etkisi olmaya başlamıştır. Ekonomik düşünce bürokrasinin üst düzeylerinde, kamu yönetiminin bağımlılıklarını özellikle YKY ve kamu tercihi, sorumluluk ve işlem maliyeti teorilerini kapsayan ekonomik teoriyi kullanarak değiştirmiştir.

Bu teoriler arasında daha önce de ayrıntılı bir şekilde ele alınan kamu tercihi teorisi bürokrasiye yönelik öngörülerini ile oldukça dikkat çekmiştir. Teori bu alanda çalışanlara, kamu yönetimlerinin çok hantal ve verimsiz olduklarına dair önemli araçlar sunmuş ve geleneksel kamu yönetimi modelinden vazgeçilmesini önermiştir (Hughes, 1998:10). Teorinin en önemli öngörüsü, “akılcılığın çağdaş değerlendirmesinin gerekliliği” olmuştur. İnsanlar bürokratlarca motive edilme yerine kendi çıkarları ile motive edilmeyi tercih etmektedirler. Bu açıdan bakıldığında bürokrasilerin iyi çalışmadığı görülmektedir. Çünkü kişiler, bireysel olarak bürokratik kurumda yalnız kendi çıkarlarını ve refahlarını artırmaya çalışmaktadırlar. Siyasetçiler oy ve para için çalıştıkları için dürüst değillerdir (Hughes, 1998:11). Teori bu yönüyle bürokratik yapılanmanın sorunlarını ortaya koymuş, alternatif bir yaklaşım önermiş ve kamusal faaliyetleri kamu sektörü dışına çıkarmaya teorik bir zemin hazırlamıştır. Yönetim faaliyetlerine dönük politikalarının yapılandırılmasında rasyonel tercih metodlarının kullanılması ve umulan sonuçların öngörülmesi, harcamalarda daha iyi hedeflemeyi mümkün kılmaktadır.

Kamu tercihi teorisyenleri en iyi çıktının piyasaya en çok, yönetime de en az rol yükleyerek sağlanabileceğini belirtmektedirler. Her ne kadar bu görüş biraz ideolojik olsa da, özel sektörün kamu sektöründen daha iyi çalıştığı herkes tarafından kabul edilen bir gerçektir. Mal ve hizmetlerin sağlanmasında yönetimin rolü azaltılırsa, bundan tüm ekonomi kârlı çıkacaktır. Piyasalar hantal bürokrasi karşısında daha iyi bir şekilde sorumluluk mekanizmasını çalıştırabileceklerdir. Kamu tercihi teorisi ayrıca rekabet ve tercihin önünü açarak alternatifler de sunacaktır (Hughes, 1998:11). Kamu tercihi teorisinin ve bununla ilgili çabaların, yönetim yapısında görüldüğünden bu yana geçen 30 yılda, sonuçları hep karıştırılmıştır. Piyasa mekanizması öngörülen her şartta çok iyi çalışmamaktadır. Bireysel akılcılığı fazlasıyla ön plâna çıkarmak ve kamu çıkarına dönük davranışları yok farz etmek, çok da akılcı kabul edilmemektedir. Ayrıca kamu sektörü ve özel sektör bölümünde de çok fazla sorun bulunmaktadır.

Ekonomi teorisi kapsamında değerlendirilen diğer bir teori de sorumluluk teorisidir. Teori özellikle özel sektörde firma yöneticilerinin hedefleri ile hissedarların hedefleri arasındaki farklılıkları açıklamak üzere geliştirilmiştir. Hissedarlar her zaman kârlarını artırmak istemektedirler. Yöneticilerin hedefleri ise uzun dönemli büyümeyi gerçekleştirmek ve kendileri için yüksek maaş alabilmektir. Firmalar hissedarların kâr etmeleri için kâr maksimizasyonunu gerekli görmeyebilirler. Çünkü kontrolden gelen mülkiyetin paylaşımı süreci hissedarların gücünü azaltmaktadır.

Teori yöneticilerin hissedarların çıkarlarına doğru hareket etmesine yönelik öncülleri bulmaya çalışmaktadır. Yöneticilerin faaliyetleri hissedarlarca izlenmekte, hissedarların isteklerine yönelik davranış için yöneticiler sözleşmeleri yaparken, hak ve sorumlulukları açığa çıkarmaktadırlar. Özel sektörde bu teori genel sorumluluk sorununa tam bir açıklama getirmemekte, ancak sorumluluk ilişkileri bilinmekte ve sözleşmeye dayalı sorumluluklar geliştirilmeye çalışılmaktadır (Hughes, 1998:13).

Teorinin kamu sektöründe uygulanması özel sektörle karşılaştırıldığında, sorumluluk karşılaştırması yapılmasını yaygınlaştırmıştır. Aslında kamu yönetiminde hissedarlar kim ve ne istiyorlar? sorusuna cevap vermek oldukça güç görülmektedir. Kamu hizmetlerinin hissedarları, sahipleri aslında seçmenlerdir fakat bunların ilgi alanları oldukça karmaşık değerlendirilmektedir. Dolayısıyla kamu görevlilerini denetlemekte etkin olamamaktadırlar. Her bir hissedarın ne istediğini tespit etmenin çok zor olduğu gibi, kâr güdüsünden hareket etmek de her zaman doğru olmamaktadır. Eğer hissedarların, yöneticilerin kendi isteklerini yerine getirdiklerine dair inançları yoksa, yöneticiler açısından da bir isteksizlik oluşmaktadır (Hughes, 1998:13).

Bu belirsizliklere rağmen teori kamu sektörüne sözleşme sistemini getirerek, bu şekilde özel sektörün sorunlar karşısındaki çözüm tekniklerini kullanmakta, yönetimin küçültülmesi gibi sözleşmeye dayalı düzenlemelerin kamu sektöründe yaygınlık kazanmasıyla ve hem çalışanlar hem de örgütler açısından bu düzenlemelerin etkilerinin artmasıyla, kamu sektöründe verimlilik artışının hız kazanacağını öngörmektedir.

İşlem maliyeti teorisi de ekonomik teorinin kamu sektörünü etkilediği diğer bir alt teorisidir. Teorinin öngörüsü, kesin sonuçlara ulaşmayan ve maliyet analizleri yapılmayan faaliyetlerin, piyasa ortamında ve sözleşme sürecinde tercih edilmeyeceğidir. Aynı durum kamu sektöründe de geçerlidir.

Bazı faaliyetler, eğer sözleşme ile özel sektöre yaptırılıyorsa, bazı giderlerde azalmalar görülebilir ve böylelikle rekabet de sağlanabilir.

c) Özel Sektörde ve Teknolojide Değişim: Son yıllarda dünyada bütün ülkeler için önemi çok fazla olan kaynak sınırlılığı sorunu, batılı gelişmiş ülkeleri yeni etkilemeye başlamıştır. Devlet borçlarının artışı ve mali denge bozuklukları, özellikle sosyal harcamaların azaltılması doğrultusunda baskılar oluşturmaktadır. Yürürlükteki hukuksal yapılar ve denetim usulleri uluslararası rekabetin gerektirdiği esneklik ile bağdaşmamaktadır. Serbest piyasa ekonomisi tasarrufçu önlemleri gündeme getirmekte ve kamu sektörünün büyüklüğünün, kamu hizmetlerinin kalitesinin ve verimliliğinin yeniden ele alınmasına neden olmaktadır (Tutum, 1994:28). Yaşanan bu kapsamlı değişim süreci, dünya sistemi olan kapitalizmin yeniden yapılanması olarak da değerlendirilebilmektedir (Şaylan,1995:8). Çünkü her değişim dalgası yaşanan kapsamlı krizler sonrası ortaya çıkmaktadır. Kapitalizmin gelişim sürecine bakıldığında kriz-yeniden yapılanma-kriz aşamalarının birbirini izlediği görülmektedir. Bu süreçte görülen sosyal ve ekonomik değişimler, kentleşme, okuryazarlık oranının artması, endüstrileşme, kitle iletişim araçlarındaki artış, siyasal bilincin güçlenmesi, politik taleplerin artması ve siyasal katılımın sınırlanması, geleneksel politik otoriteyi ve geleneksel politik kurumları etkilemekte ve sınırlamaktadır. Bu durum yasallığı ve etkinliği birleştirebilen yeni siyasal kurumların ve birlikteliklerin sorunlarını daha da karmaşıklaştırmaktadır (Carter, 1999:157-158). Böyle bir ortamda kriz kısır döngüsünün yaşanması da kaçınılmaz olmaktadır.

Kamu sektörünün gelişimi için gerekli olan değişim, özel sektörde ekonomiyi ve ulusal rekabeti etkileyen yönetim tarzının ve verimliliğin fark edilmesiyle başlamıştır. Bir çok ülkede sorunlu alanlarda yeniden yapılanma çalışmaları başlamıştır. Gelişmiş ülkelerin ekonomilerindeki yapısal uyarlama sorunları kamu sektörünün de bir kenara bırakılamayacağını göstermiştir. Ancak uygulamalar bir çok ülkede ekonomik uyarlamaların oldukça zor bir süreç olduğunu ortaya koymaktadır. Bu süreçte hem ulusal hem uluslararası rekabetin artması, yönetimde ve personel sisteminde değişimin yaşanması, kamu sektöründen çok özel sektörde görülmektedir (Hughes, 1998:15). Bu durum kamu sektörüne bir meydan okuma olarak algılanmış, bunun karşısında kamu sektörü kendisini değiştirmek zorunda kalmış ve özel sektördeki değişime uymuştur.

Gerek kamu kuruluşlarında gerekse özel sektörde yaşanan değişimi küreselleşme sürecini daha da hızlandırmıştır. Çünkü yaygınlaşan

küreselleşmeye dönük eğilimler, yönetimleri doğrudan etkilemiştir. Kamu yönetiminde diğer sosyal ve bilimsel teorilerde olduğu gibi fikirlerin yaygınlaşması ve teknolojinin etkisi ulusal sınırları sunileştirmiş, dünya ekonomik rekabetinde, hükümetlerin rolünü ve rekabet avantajlarını önemli bir faktör haline getirmiştir (Hughes, 1998:16). Bundan dolayı hükümetler özel sektörün profesyonel yönetim anlayışından yararlanmayı arzu etmektedirler. Otorite ve verilen takdir hakkının artması, yönetim kademelerinin önemini daha da artırmıştır. Devlet bugün, geçmişte yapılamayan bir çok işi ya kendisi yapmakta ya da özel sektöre yaptırmaktadır. Tabi ki bu faaliyetleri yapabilmesi için hükümet içinde uzmanlaşmak gerekmektedir (Herring, 1991:77).

Küreselleşme süreci kamu hizmetlerinin dağıtım kalitesi ile ulusal ekonomik performans arasında bir ilişki olduğunu da göstermiştir. Ekonominin rekabet edilebilirliği, işgücünün eğitimi, becerisi, sağlığı, mali yönetiminin verimliliği, küçük müteşebbislerin cesaretinden doğrudan etkilenmektedir. Bundan dolayı küreselleşme süreci yönetim yapılarında reform sürecine artı bir dürtü katmaktadır (Hughes, 1998:16).

Değişim sürecinde örgütler arasında farklılaşan ilişkileri geliştiren ve hızlandıran dört önemli unsur bulunmaktadır;

1) Mevcut paylaşım ve çeşitlilik felsefesine bağlı kalınarak değişim gerçekleştirilmiştir. Ortak görevlerin çoğu uyumluluk esasında azaltılmış ve ilgisiz ya da marjinal kalan alanlar devre dışı bırakılmıştır.

2) Güç çevre koşulları, yavaş büyümeye ve küresel rekabetin artmasına yol açmıştır.

3) Rekabet firmaların istediği oranda artmış, bunu ekonomik birimler arası ilişkiler takip etmiştir. Geleneksel kamu yönetimi modeli böyle bir ortamda yeterli olan rekabeti sağlayamamıştır. Dolayısıyla da değişime ihtiyaç duyulmuştur. Bürokratik yapı daha esnek yönetsel yapılara dönüşmek durumunda kalmıştır. Birçok ülkede özel sektördeki değişim, YKY anlayışı ile birlikte kamu sektöründeki değişimi gerekli kılmış, harcamalarda tasarruf, özelleştirme gibi yöntemler, bir çok ülkede birbirlerini izlemiştir. Ayrıca rekabeti getirecek hukuksal düzenlemeler, bütçe ve personel sistemindeki değişiklikler, rekabet ortamını oluşturacak önlemler olarak karşımıza çıkmıştır.

4) Teknolojik değişim örgütlerin birbirleriyle olan ilişkileri artırmış, elektronik ve bilgi teknolojisi bu ilişkileri daha da kolaylaştırmıştır. Yeni teknolojilerin gelişmesi faaliyetlerin ekonomi temelinde paylaşılmasına neden

olmuş, bilgi teknolojilerinin karmaşıklığı yeni ilişkilerin ortaya çıkışının önünü açmıştır. Böylece teknolojik değişim sosyal değişime de neden olmuştur.

Dolayısıyla birçok açıdan yönetim ve kamu yönetimi bu gelişmelerden etkilenmiştir. Kalem ve sonrası daktilo teknolojisi bile kamu yönetimini etkilemiştir (Hughes, 1998:17). Bu süreçte Weber bürokrasinin en önemli parçası kabul edilen çalışılan yer, yani ofis de değişimden payını almıştır. Bilgi teknolojisi ofis yönetimini de değiştirmiştir. Kayıtlar elektronik ortamda tutulmuş, birçok açıdan çalışanlar, ofislere gitmek yerine evlerinden bilgisayar kullanarak işlerini yapmaya başlamışlardır. Bugün teknoloji alanında yaşanan hızlı değişim, özel sektörü de bu değişime zorlamaktadır. Eşzamanlı görülen değişim, kamu sektörünü de doğrudan etkilemekte, kamu yönetimindeki verimlilik ve etkinlik kaygıları, değişim sürecinden en fazla payın alınması için önemli bir kamuoyu baskısı oluşturmaktadır. Bu süreçte YKY'nin etkisi çok daha fazla olmaktadır.

Sonuç

Yukarda da belirtildiği gibi 21. yüzyılın başlangıç yılları, dünyada önceden kestirilemeyen kapsamlı, ayrıntılı ve hızlı bir değişim yaşandığını göstermektedir. Sosyalizm bir gerçeklik olmaktan çıkmakta, kapitalizm alternatifsiz düzen konumuna gelmekte, bilim ve teknoloji alanındaki büyük gelişme insan ve toplum hayatının kapsamlı değişimine neden olmaktadır. Bu değişimde; sanayi toplumundan bilgi toplumuna, fordist üretimden esnek üretime, ulus devletler dünyasından küreselleşmiş dünyaya ve modernist düşünceden post modernist düşünceye geçişler, en çok dikkat çeken temel süreçler olarak görülmektedir. Toplumlar bu süreçte ortaya çıkan yıpranmalar karşısında sürekli olarak arayışlar içine girmektedirler.

Yeni yönetim anlayışı da bu ortamda ortaya çıkmıştır. Bu anlayış; katılımcılık, kararlara katılma, karar alma sürecini etkileme, yönetime katılma gibi fonksiyonlar gören sivil toplum örgütlerini, hem demokratikleşme hem de sivil toplum örgütlerinin gelişmişlik düzeyini ortaya koyan aktif katılımcılık, yetki devri, yerinden yönetim, özerklik, öz yönetim gibi alt kavramları içeren yapabilir kılmayı ve klâsik, geleneksel, hiyerarşik, bürokratik ve şimdiye kadar iyi sonuç vermeyen yönetim anlayışının tersine, sivil toplum örgütlerine önem veren, gelişmelerinin önünü açan, katılımcılığı, saydamlığı, yetki devrini, yerinden yönetimi, sonuç verici ve uygulanabilir çözüm yollarını teşvik eden ve benimseyen bir anlayış olarak yönetişim kavramlarını ve tüm

bunların kamu yönetimlerine yansımada somutlaşan yeni kamu yönetimi düşüncesini içermektedir.

Bu yeni anlayış finansal ve endüstriyel pazarların küreselleşmesi, keynezcilikten monetarizme ve neo-liberalizme, açık ya da örtülü güdümlülükten piyasa ağırlıklı çözümlere, parasal genişlemecilikten kısıtlılığa, merkantilizmden serbest ticarete doğru bir dönüşümün yaşanması sonucu ortaya çıkmıştır. Avrupalılaştırma baskısı, bilgi transferleri sonucu yaşanan teknolojik baskılar, devletleri yeni örgütlenmelere yöneltmiş, bu süreçte kamu yönetimlerinin büyüklüğünde, kapsamında, kaynaklarında bir daralma olmuş, kamu görevlilerinin geleneksel statülerinde, istihdam garantisi olan sistemden sözleşmeli sistemlere geçilmesi nedeniyle zayıflama başlamış ve kamu yönetiminde işletme yöneticiliği anlayışının ön plâna çıkması, demokratikleştirme, vatandaşın bilgi edinme hakkının geliştirilmesi ve katılımcı mekanizmaların oluşturulması gibi yeni gelişmeler söz konusu olmuştur.

Yaşanan bu değişim süreci; modern devletlere geleneksel devletlere oranla çok daha geniş ve çeşitli fonksiyonlar yüklemiştir. Modern devletlerin sosyal ve ekonomik hayatın bir çok alanına düzenleyici olarak girmeleri halkla devlet arasında iki yönlü haberleşme ve etkileşim sistemini gerekli kılmıştır. Çoğulcu toplum yapısı gereği devlet ile birey arasında çok sayıda ikincil örgüt ya da yapılar girmiş, böylece baskı ve çıkar grupları kamu politikasını önemli bir şekilde etkilemeye başlamışlardır.

Tüm bunlar sonucunda 21. yüzyılın devleti; küçük ama etkin devlet olma zorunluluğunu hissetmeye başlamıştır. Ulusal ekonomi içerisinde, devletin görev ve fonksiyonlarının mümkün olduğunca sınırlandırılması ve rekabetçi piyasa ekonomisine işlerlik kazandırılması gerekmiş, devletin sahip olduğu siyasal güç ve yetkilerin de anayasal ve yasal kurullarla sınırlandırılması bir zorunluluk olarak ortaya konulmuştur. Devletin görevi ise “oyunun kurallarını koymak ve onlara uyulmasını sağlamak, yani hakemlik” olarak algılanmaya başlamıştır. Bu yeni anlayış, artık klâsik örgüt biçimlerinde görülen hiyerarşik yapının, kademeler arası bürokrasinin ve katı kuralların önemini kaybetmeye başlamasına yol açmıştır. Bunun yerine yöneticiler takım ve grup çalışmalarıyla, öneri sistemleriyle çalışanları keşfedip, onların bireysel yaratıcılıklarını, fikirlerini ve enerjilerini, sorumluluk duygusuyla hayata geçirmelerinin, örgütsel yaşamı ve misyonu canlı kılacağına inanarak, onların bu niteliklerini nasıl kullanacaklarını öğreten birer antrenör gibi yardımcı olmaya yönelik çalışmaya başlamışlardır.

KAYNAKÇA

- AKSOY, Şinasi (1995), “Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi”, **Kamu Yönetimi Sempozyum Bildirileri**, 2. Cilt, Ankara:TODAİE.159-173.
- AKTAN, C.Can (1994), **21. Yüzyıl İçin Yeni Toplumsal Sözleşme**, İzmir: T Yay.
- AYKAÇ, Burhan (1995)**, “Türkiye’de Kamu Yönetimi Öğretiminin Gelişimi”, **Kamu Yönetimi Disiplin Sempozyumu Bildirileri**, 2. Cilt, TODAİE.
- AYKAÇ, Burhan (1999)**, “The New Role of State Towards the XXI.st Century”, **Cooperation in Türkiye**, 13: 9-12.
- AYKAÇ, Burhan (2001), ”Kamu Yönetiminde Kriz ve Kriz Yönetimi”, **G.Ü. İİBF Dergisi**, 3,3.
- BUMİN, Birol (1979), **Örgüt Geliştirme**, Ankara: AİTİA Yay.
- CARTER, Alan (1999), **A Radical Green Political Theory**, Great Britain:Routledge.
- CROZIER, Michel, (1974), “Fransız Yönetiminde Bunalım ve Yenileşme”, (Ç. M. Gülmez), **AİD**, 7, 4.
- DRUCKER, Peter (1991), **Yeni Gerçekler** (Çev. B. Karanakçı), Ankara: İş Bankası Yay.
- DUNSIRE, Andrew (1999), “Then And Now Public Administration, 1953-1999”, **Political Studies**, 47, 2:360-379.
- EMRE, Cahit (2002), ”Değişen Kamu Yönetimi Anlayışı ve Mülki İdare Amirliğinin Geleceği”, **İyi Yönetim Arayışında Türkiye’de Mülki İdarenin Geleceği**, Cahit Emre (Ed.), Ankara: TİAV, 301-308.
- EREN, Veysel (2001), **YKY Anlayışı (Büyükşehir ve İl Belediyeleri Üzerinde Bir Araştırma)**, Sakarya: Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- ERGUN, Turgay (1997), “Post-Modernizm ve Kamu Yönetimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, 30, 4:3-16.
- ERYILMAZ, Bilal (2000), **Kamu Yönetimi**, İstanbul.
- HARVARD BUSINESS REVIEW (1999), **Değişim**, (Çev. Meral Tüzel), İstanbul: MESS Yay.

- HERRING, Pendleton H. (1991), “Public Administration And The Public Interest” SHAFRITZ, Jay M. (Ed.) **Classics of Public Administration**, USA.75-79.
- HUGHES, Owen (1998), **Public Management&Administration**, USA:ST.Martin’s Press. Jay M. (Ed.)**Classics of Public Administration**, USA.75-79.
- KAMENSKY, John (1996), “The Role of the Reinventing Government Movement in the Federal Management Reform”, **Public Administration Review**, 56, 3:247-255.
- KETTL, F. Donald (2000), “The Transformation of Governance: Globalization, Devolution And The Role Of Government”, **Public Administration Review**, 60, 6:488-498.
- LANE, Jan-Erik (2000), **New Public Management**, Routledge, London, England, 2000.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur (1997), “The New Public Management”, **AÜSBF Dergisi**, 52: 517-566.
- SARGUT, Selami (1997), “Kamu Örgütleri Kuramını Arıyor: Kuramsal Bir Yaklaşım”, **21. Yüzyılda Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu**, Ankara: TODAİE Yay.
- ŞAYLAN, Gencay (2000)**, “Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler”, **Amme İdaresi Dergisi**, 33, 2:1-21.
- ŞAYLAN, Gencay (1995)**, “Değişim ve Yolsuzluk”, **Amme İdaresi Dergisi**, 28, 3:2-11.
- TUTUM, Cahit (1994), **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, Ankara: TESAV Yay.
- WALDO, Dwight (1984), **The Administrative State**, USA: Holmes & Meier Pub.
- YAYMAN, Hüseyin (1998), **Kamu Yönetiminde Yeni Arayışlar ve Türk Kamu Yönetiminin Sorunları**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ankara: Hacettepe Üniversitesi.