BigBang yayınları

Kamu İşletmeciliği & Yönetimi

Owen E. Hughes

Çevirenler: Buğra Kalkan (1-9 ve 12-13. Bölümler), Bahadır Akın (10. ve 11. Bölümler), Şeyma Akın (14. ve 15. Bölümler)

Owen E. Hughes
Kamu İşletmeciliği ve Yönetimi
Public Management and Administration (4th ed.)

Çevirenler: Buğra Kalkan, Bahadır Akın, Şeyma Akın

BigBang Yayınları: 9
BigBang 101 Serisi: 1
1. Baskı: Mart 2014;
ISBN 13: 978-605-4665-11-2

Copyright © 2012, 2003, 1998, 1994, Owen E. Hughes
Copyright © 2013, BigBang Yayınları
Copyright © 2013, Buğra Kalkan, Bahadır Akın, Şeyma Akın (Türkçe çeviri)

Bu kitap ilk olarak İngilizcede, Macmillan Publishers Limited'in bir markası olan Palgrave Macmillan tarafından, *Public Management and Administration* ismiyle basılmıştır. Türkçe çeviri ve baskısı Palgrave Macmillan'ın izniyle yapılmıştır. Bu Eser'in müellifi olarak yazarın hakları mahfuzdur.

Yayına Hazırlayan: Selçuk Durgut
Kapak Tasarımı: Muhsin Doğan
Sayfa Tasarımı: BigBang Yayınları

Baskı: Tarcan Matbaası
Adres: Zübeyde Hanım Mah. Samyeli Sok. No: 15, İskitler, Ankara
Telefon: (312) 384 34 35-36 | Faks: (312) 384 34 37 | Sertifika No: 25744

BigBang yayınları

Adres: Ziya Gökalp Cad. Metro İş Hanı No:24/82, Kızılay, Ankara **Telefon/Faks:** (312) 434 44 64
E-Mail: info@bigbangyayinlari.com **Web:** www.bigbangyayinlari.com **Sertifika No:** 25787

OWEN E. HUGHES

Kamu politikası ve yönetimi konusunda geniş bir deneyime sâhip olan Profesör Hughes ilk önce Perth'te Commonwealth kamu görevinde birkaç yıl geçirmiş, sonra University of Tasmania'da yönetim/idare konusunda üç yıl özel ders vermiş ve 1985'te Monash University'de öğretim üyesi olarak görev almıştır. Monash'te çoğunlukla MBA programında kamu işletmeciliği konusunda hem ders vermiş hem de araştırmalarını sürdürmüştür.

1994'te İşletme Bölümü'ne Kamu Sektörü İşletmeciliği Profesörü olarak atanmıştır ve Kamu Politikası ile Diplomasi ve Ticaret bölüm başkanı olmuştur. 1999'dan 2002'ye kadar İşletme Bölümü'nün başkanlığını yürütmüş ve 2003'te Profesör Allan Fels'e Avustralya ve Yeni Zelanda Fakülteleri'nin (ANZSOG) kurulmasına yardımcı olması için geçici göreve getirilmiştir. 2004'te yeni kurulmuş Lisansüstü İşletme Bölümü'ne başkan olmak için Monash'e geri dönmüştür.

Profesör Hughes, Çin'de Renmin University'de misafir öğretim görevlisi ve ANZSOG'un akademik üyesidir.

ÖZET İÇİNDEKİLER

1. ÖNSÖZ
2. BİR DEĞİŞİM ÇAĞI
3. HÜKÛMETİN ROLÜ
4. KAMU YÖNETİMİNİN GELENEKSEL MODELİ
5. KAMU İŞLETMECİLİĞİ
6. KAMU SİYASASI
7. YÖNETİŞİM
8. REGÜLASYON, SÖZLEŞME VE KAMU MÜLKİYETİ
9. PAYDAŞLAR VE DIŞSAL DESTEK
10. HESAP VEREBİLİRLİK
11. STRATEJİK YÖNETİM
12. LİDERLİK VE İNSANLARI YÖNETMEK
13. FİNANSAL YÖNETİM VE PERFORMANS YÖNETİMİ
14. E-DEVLET
15. GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE KAMU İŞLETMECİLİĞİ
16. SONUÇ: KAMU İŞLETMECİLİĞİNDE PARADİGMALAR

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ 17

1. BİR DEĞİŞİM ÇAĞI 23

A. Giriş ... 23
B. İdare ve Yönetim ... 26
1. Kamu Yönetiminin Sonu ... 29
C. Kamu Sektörü Reformu ... 32
1. Kamusal ve Özel Yönetim ... 34
D. Kamu Sektörü Değişiminin Zorunlulukları ... 37
1. Kamu Sektörünün Büyüklüğü ve Ölçeği ... 37
2. İktisat Teorisi ... 40
3. Özel Sektörde Değişim ... 45
4. Teknolojik Değişim ... 46
E. Bilimsel Bir Çalışma Alanı Olarak Kamu İşletmeciliği ... 47
F. Sonuç ... 50

2. HÜKÛMETİN ROLÜ 53

A. Giriş ... 53
B. Kamu Sektörüne Olan İhtiyaç ... 57
C. Hükûmetin Araçları ... 62
1. Hükûmetin Hizmet Sağlaması ... 63
2. Sübvansiyon ... 63
3. Üretim ... 64
4. Regülasyon ... 64
5. Hangi Araç Kullanılmalıdır? ... 67

D. Kamu Siyasasının Temeli Olarak Piyasa Başarısızlığı 68
1. Kamusal Mallar 69
2. Dışsallıklar 71
3. Doğal Tekel 72
4. Kusurlu Bilgi 72
5. Piyasa Başarısızlığının Sınırları 73
E. Hükûmet Müdahalesinin Evreleri 75
1. *Laissez-Faire* Toplumu 75
2. Refah Devletinin Yükselişi 78
3. Neo-Klâsikçilik 81
4. Hükûmetlerin Karşı Atağı 82
F. Hükûmetin Büyüklüğü 85
G. Sonuç 91

3. KAMU YÖNETİMİNİN GELENEKSEL MODELİ **93**

A. Giriş 93
B. Erken Dönem İdare 94
C. 19. Yüzyıl Reformları 98
D. Weber'in Bürokrasi Teorisi 101
1. Memurların Mevkii 105
E. Wilson ve Siyasî Kontrol 107
F. Taylor ve Kamu Yönetimi 110
1. Bilimsel Yönetim 111
2. İnsanî İlişkiler 113
3. Devam Eden Bir Tartışma 115
4. Kamu Yönetiminin Altın Dönemi 117
G. Geleneksel Modelle İlgili Problemler 120
1. Siyasî Kontrol Problemi 120
2. "En İyi Tek Yol" Sorunu 122
3. Bürokrasi Problemi 123
4. Liderlik Eksikliği 130
5. Bir İktidar Yapısı Olarak Bürokrasi 131
6. Kamu Tercihi Eleştirisi 136
H. Sonuç 141

4. KAMU İŞLETMECİLİĞİ **143**

A. Giriş 143
B. Yönetimin Anlamı 146
C. Yönetim Yaklaşımının Başlangıcı 150
D. Yönetimin Teorik Temelleri 158
E. Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Sorunları 161
F. Kamu Sektörü Reformu 169
1. Yönetim, İdarecilik Değil 170
2. Liderlik 171
3. Sonuçlar Üzerine Odaklanmak 172
4. Daha Stratejik Bir Yaklaşım 172
5. Gelişmiş Finansal Yönetim 173
6. İşe Alımlarda Esneklik 173
7. Rekabet ve Sözleşmecilik 174
8. Siyasetçilerle İlişkiler 175
9. Halkla İlişkiler 176
G. Yönetimcilik Yaklaşımının Eleştirisi 177
1. Yönetimcilik Yaklaşımının Ekonomik Temelleri 177
2. Özel Yöneticilikteki Temeller 179
3. "Neo-Taylorizm" 181
4. Siyasallaştırma 182
5. Hesap Verebilirliğin Azalması 184
6. Sözleşme ile İş Gördürme Yönteminin Zorlukları 184
7. Ayrıştırma 185
8. Etik Meseleler 186
H. Uygulama ve Ahlâkî Problemler 188
1. Eleştirinin Özeti 189
I. Sonuç 189

5. KAMU SİYASASI **191**

A. Giriş 191
B. Kamu Siyasası, İdare ve Yönetim 194
C. Siyasa Analizi 198

1. Ampirik Yöntemler ... 200
2. Siyasa Süreci Modelleri ... 202
D. İktisadî Kamusal Siyasa ... 205
E. Siyasî Kamusal Siyasa ... 208
F. Kanıt Temelli Siyasa ... 213
G. Siyasa Analizinin Sınırlılıkları ... 215
1. Karar Üzerine Aşırı Vurgu ... 215
2. Nicel Metotlar ... 216
3. Rasyonel Model ... 217
4. Ayrı Bir Kamusal Siyasa Disiplini ... 219
H. Sonuç ... 222

6. YÖNETİŞİM 225

1. Giriş ... 225
A. Yönetişimin Anlamı ... 227
1. Hükûmet ve Yönetişim ... 231
2. Yönetişim Üzerine Daha Fazla Tanım ... 236
B. Şirket Yönetişimi ... 239
C. Yeni Kamu Yönetimi Olarak Yönetişim ... 241
D. Yönetişim ve Ağlar ... 247
E. Sonuç: Yönetişimin Faydası ... 256

7. REGÜLASYON, SÖZLEŞME VE KAMU MÜLKİYETİ 261

A. Giriş ... 261
B. Regülasyon ... 263
1. Finansal Regülasyon ... 266
2. Mal ve Hizmetlerin Arzı Üzerine Düşünceler ... 267
3. Meslekî Lisanslama ... 268
4. Standartlar ... 269
5. Rekabet Siyasası ... 269
6. Çevresel Regülasyonlar ... 270
7. Tepkisel Regülasyon ... 271
C. Sözleşme ile İş Gördürme ... 273
1. Kamu-Özel Ortaklıkları ... 279
D. Kamu Teşebbüsü: Üretici Olarak Hükûmet ... 283
1. Kamu Teşebbüslerinin Kurulması için Gerekçeler ... 284
2. Kamu Teşebbüslerinin Çeşitleri ... 286
E. Özelleştirme Tartışması ... 288
1. Özelleştirme için Ekonomik Savunular ... 289
2. Yönetsel Etkinlik ve Özelleştirme ... 291
3. İdeolojik Savunular ... 293
4. Hesap-Verebilirlik ... 294
F. Sonuç ... 296

8. PAYDAŞLAR VE DIŞSAL DESTEK 299

A. Giriş ... 299
B. Dışa Odaklanmaya Duyulan İhtiyaç ... 301
C. Geleneksel Modelde Dışsal İlişkiler ... 303
D. Yönetsel Bir Fonksiyon Olarak Dışsal İlişkiler ... 306
E. Çıkar Grupları ... 310
1. Siyasa Toplulukları ... 311
F. Siyasa Topluluğunun Ötesi ... 315
1. Ağlar ... 316
2. İşbirliği ve Ortak Üretim ... 318
G. Dışa Aşırı Bağımlılık ile İlgili Meseleler ... 322
1. Gruplara Güvenmek ... 325
H. Sonuç ... 329

9. HESAP VEREBİLİRLİK 331

A. Giriş ... 331
B. Hesap-Verebilirlik Fikri ... 334
C. Özel Sektörde Hesap-Verebilirlik ... 335
D. Kamu Sektöründe Hesap-verebilirlik ... 340
1. Hesap-Verebilirlik Çeşitleri ... 342
E. Geleneksel Modelde Hesap-Verebilirlik ... 346
1. Geleneksel Modelde Bürokratik Hesap-Verebilirlik ... 349

F. Hesap-Verebilirliğin Yönetsel Bir Modeli ... 352
1. Hizmet Kullanıcı Odaklı Olma ... 355
2. Hesap-Verebilir Yöneticilik ... 357
G. Kamu Sektörü Reformundan Kaynaklanan Hesap-Verebilirlik Problemleri ... 360
H. Sonuç ... 365

10. STRATEJİK YÖNETİM 369

A. Giriş ... 369
B. Strateji ... 371
C. Özel Sektörde Strateji ... 373
D. Kamu Sektöründe Strateji ... 378
E. Stratejik Plânlama Modelleri ... 379
F. Stratejik Yönetim ... 387
1. Uygulama ... 389
2. Kamusal Değer ve Strateji ... 391
G. Kamu Sektöründe Stratejinin Eleştirisi ... 394
1. Fazlaca Basite İndirgenmiş ... 394
2. Çok Katı ve Yavaş ... 395
3. Kamu Sektörünün Bağlamı ... 395
4. Hesap-Verebilirlikle İlgili Meseleler ... 396
5. Hedefleri Belirleme ... 396
6. Kısa Zaman Aralığı ... 397
H. Sonuç ... 399

11. LİDERLİK VE İNSANLARI YÖNETMEK 403

A. Giriş ... 403
B. Geleneksel Modelde İşe Alma ... 406
C. Liderlik ... 412
1. Kişisel Özellik Olarak Liderlik ... 413
2. Konumsal Bir Özellik Olarak Liderlik ... 416
3. Liderlik ve Yönetim ... 419
D. İnsan Kaynaklarının Yönetimi ... 422
E. İKY Değişikliklerine İlişkin Bazı Problemler ... 430
1. Gerileyen Çalışma Koşulları ... 431
2. Performans Yönetimi Sistemleri ... 431
3. Performans Ödemesi ... 433
4. Moralle İlgili Problemler ... 434
F. Sonuç ... 436

12. FİNANSAL YÖNETİM VE PERFORMANS YÖNETİMİ 439

A. Giriş ... 439
B. Hükûmet Bütçesi ... 441
1. Bütçenin Ekonomik Fonksiyonları ... 443
2. Bütçenin Finansal Fonksiyonları ... 447
C. Geleneksel Finansal Yönetim ... 449
D. Finansal Yönetim Reformu ... 452
1. Performansa Göre Finansal Raporlama ... 454
2. Muhasebe Reformları ... 457
3. Bütçelerin Yetki Devri ... 459
E. Performans Yönetimi ... 461
F. Finansal Yönetim ve Performans Yönetimi Üzerine Bazı Eleştiriler ... 466
1. Bütçe Reformu ... 467
G. Muhasebe Değişiklikleri ile İlgili Problemler ... 469
1. Performans Ölçümünde Problemler ... 470
2. Küresel Finansal Kriz ... 472
H. Sonuç ... 475

13. E-DEVLET 479

A. Giriş ... 479
B. Teknoloji ve Yönetimin Geleneksel Modeli ... 483
C. E-devletin Başlangıcı ... 488
D. E-devlet Aşamaları ... 491
1. Devlet-Vatandaş Bağlantısı ... 494
2. Devletten İş Dünyasına Bağlantılar ... 495
3. Devletten Devlete Bağlantılar ... 497

E. Teknolojik Değişimlerin Bürokrasi Üzerindeki Etkisi 498
F. E-devlet ve Kamu Sektörü Reformu 503
1. Yönetişimin Dijital Dönemi 505
G. E-devletin Sorunları 507
1. Dijital Bölünme 508
2. Mahremiyet ve Güvenlik 509
3. E-devletin Siyaset Üzerindeki Olası Sonuçları 512
4. Uygulama ile İlgili Sorunlar 513
H. Sonuç 515

14. GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE KAMU İŞLETMECİLİĞİ 517

A. Giriş 517
B. Gelişmekte Olan Ülkelerde Geleneksel Model 519
1. Devletin Rolü 520
2. Bürokratik Model 522
3. Kamu Girişimi 525
4. Kalkınma İdaresi 528
C. İdarî Modelde Problemler 530
D. Kamu Sektörü Reformu 531
1. Devletin Rolü 532
2. Yönetimde Değişiklikler 536
3. Yolsuzlukla Mücadele 538
E. Yönetsel Modele İlişkin Problemler 540
1. Kurumsal Düzenlemeler 541
2. Kamu İşletmesinin Özelleştirilmesi 542
3. Yolsuzluk 544
4. Tek Bir Model 545
5. Beklenti 546
F. Sonuç 547

15. SONUÇ: KAMU İŞLETMECİLİĞİNDE PARADİGMALAR 549

A. Giriş 549
B. Kamu İşletmeciliğinde Paradigmalar 551
C. Paradigma Olarak Geleneksel Yönetim Modeli 553
D. Paradigma Olarak Yeni Kamu Yönetimi 557
1. Yeni Kamu Yönetiminin Savunusu 558
2. YKY'yi Belirlemek 562
3. YKY Eleştirileri 566
E. Paradigma Olarak Kamu İşletmeciliği 567
F. Kamu Sektörü Reformunda Meseleler 571
1. Yönetimciliğin İdeolojik Temeli 571
2. Demokrasi Üzerindeki Etki 573
3. Uluslararası Bir Hareket 575
4. Uygulamalı Bir Disiplin Olarak Kamu İşletmeciliği 578
G. Sonuç 582

KAYNAKÇA 587
DİZİN 611

ÖNSÖZ

1980'lerden beri çoğu Batı ülkelerinin kamu sektörleri büyük değişiklikler geçirmiştir. Çoğu gelişmekte olan ülke de reformları kurumsallaştırmıştır. Bu türden yaygın bir reforma sâhip olmak alışıldık bir durum değildir; normal koşullarda, reform ya bir ülkede ya da diğerinde az veya çok düzensiz bir şekilde ortaya çıkar. Geriye bakıldığında 1970'lerin ortalarından beri pek çok hükûmetin kendi kamu sektörlerinden ve özellikle de bürokrasilerinin yöntemleri ile yönetsel kabiliyetlerinden tatmin olmadıklarını görmek kolaydır. Kamu yönetiminin geleneksel süreçlerinin, prosedürlerinin ve teorilerinin hızlı değişim karşısında donanımları yetersiz göründü ve kamu idarecileri de siyasetçiler tarafından genellikle engelleyici ve duyarsız olarak algılandı. Reformlar pek çok yönetim bölgesinde kurumsallaştırıldı ve bir kere değişim başladığında, pek çok eski yöntemin evrensel olmadığı, artık gereksinim duyulmadığı ve diğer yönetim formları tarafından

değiştirilebilecekleri anlaşılmıştır. Burada, bu dönemin, 20. Yüzyıl'ın büyük bir bölümüne hâkim olmuş olan kamu yönetiminin geleneksel modelinden kamu işletmeciliğine (*public management*) doğru bir paradigma kaymasını temsil ettiği iddia edilmektedir.

Dördüncü edisyon önceki edisyonların büyük ölçüde yeniden yazılmış hâlidir. 1994'teki ilk edisyon hükûmet örgütlenmesine yönelik yeni bir yaklaşımın olduğunu ve bürokrasinin eski modelinin yerinden edildiğini spekülatif bir şekilde iddia ediyordu. 2012'ye gelindiğinde, dördüncü edisyonla birlikte pek çok değişiklik yalnızca etkisini göstermekle kalmamış ama aynı zamanda daha eski bir teorinin olduğu yönündeki kurumsal hâfıza gerçek pratikte büyük ölçüde ortadan kalkmıştır. Kamu yönetiminin geleneksel modeline karşı tarihsel bir ilgi olabilir ama onun meseleye doğrudan alâkası kalmamıştır. Kamu işletmeciliğini nelerin oluşturduğu yönünde pek çok fikir vardır ve bunları nelerin tâkip ettiği hakkında pek çok görüş ele alınmıştır. İki model arasındaki temel farklılık, 1. Bölüm'de tartışıldığı üzere, idare (*administration*), tâlimâtları tâkip etmek ve yönetim (*management*) de kontrol ya da işleri ele almak anlamına gelir. Bir kamu yöneticisi (*public manager*) sonuçlara ulaşmaya ihtiyaç duyar ve bunu yaparken de sonuçlardan kişisel olarak sorumludur. Bu değişikliği pek çok başkası tâkip eder. Eğer yöneticinin sonuçları başarması gerekiyorsa, bunu yapmanın yolları ve araçları dayardım almak için diğer disiplinleri kullanacaktır.

Kamu işletmeciliğine doğru değişim "yeni kamu yönetimi" olarak bilinen, genellikle YKY olarak kısaltılan reform hareketinin otomatik bir şekilde kucaklandığı anlamına gelmemektedir. Pek çok reform ve farklı ülkelerde bir dizi yaklaşım vardır, bu yüzden, bunların hepsini YKY olarak sınıflandırmak biraz basite kaçmaktır. YKY, ya aşılmıştır ya da belki eleştirmenlerin zihni hâricinde zaten başka bir yerde var olmamıştır. "Kamu işletmeciliği" (*public management*) genel olarak kullanılan terimdir ve uygulamacıların gerçekten ne yaptıklarını tanımlamaktadır.

Bölümlerin içerikleri ve sırası üçüncü edisyondan farklılaşmıştır. İlk kısım (1. ve 2. Bölüm) temelde giriş niteliğindedir. 1. Bölüm'ün başlığı hâlen "Bir Değişim Çağı"dır, çünkü 1980'lerde başlayan kamu sektörü değişim çağının hiç hız kesmediği görülmektedir. 2. Bölüm hükûmetin büyüklük ve ölçeğini tanıtmaktadır, çünkü kamu işletmeciliğine ilgi gösteren herkesin onun toplumdaki ve ekonomideki rolleri hakkındaki teoriler üzerine biraz fikir sâhibi olması gerekmektedir.

İkinci kısım (3., 4., 5. ve 6. Bölüm) kamu sektörü çalışmalarına farklı yaklaşımları tartışmaktadır. Bu kısımdaki bölümler kamu yönetimi, kamu işletmeciliği, kamu siyasası ve yönetişimdir. 3. Bölüm kamu yönetiminin geleneksel modeli ile ilgilidir ve bu bölümde bu geleneğin uzun ve ayrıcalıklı tarihine rağmen kamu yönetimi modası geçmiş olarak ele alınacaktır. 4. Bölüm kamu işletmeciliğinin adaptasyonu ile alâkalı olan temel değişiklikleri göstermektedir ve neden YKY'nin kullanışlı bir kurgu olmadığı tartışılacaktır. 5. Bölüm kamu siyasasını ve 6. Bölüm de bazıları tarafından diğer türlü yönetimlerin yerini alacak bir çalışma alanı olarak görülen yönetişim üzerine yeni bir bölümü ele almaktadır.

Üçüncü kısım (7., 8. ve 9. Bölüm) kurum dışındaki aktörlerle farklı etkileşim yolları üzerinde durmaktadır. Bun-

ların içine paydaşlar, işletmelerin çıkarları ve kamu sektörüne içsel olan hesap-verebilirlik meseleleri girer. Dışsal bir odaklanma, kamu yönetimi modeli ile kıyaslandığında kamu işletmeciliği için anahtar farklılıklardan biridir. Kamu yöneticileri artık dışardakilerle eskiden olmadığı kadar ilgilenmek zorundadırlar. Çıkar grupları ile uğraşmak, sözleşmeci taraflarla münasebete girmek ve iş dünyası ile birlikte çalışmak normaldir. Diğer edisyonlarda kamu teşebbüsleri üzerine olan bölüm şimdi yeni bir bölüm içinde ihtiva edilmektedir, ki bu bölümde artık sözleşme ile iş gördürme ve regülasyon da ele alınmaktadır.

4. Kısım (10., 11., 12., 13. ve 14. Bölüm) kamu sektörü değişikliği bağlamında kurumlardaki içsel meseleleri incelemektedir. Bunu yaparken söz konusu meselelerin hem geleneksel modelde hem de kamu işletmeciliğinde nasıl yürütüldüğü ve örgütlendiği açıkça ele alınmaktadır. Tüm bunlarda büyük değişikliklerin ortaya çıktığına şüphe yoktur: Finansal sistemler dönüştüler ve eski yönetimin yollarının en iyisi olduğu varsayılmak yerine kamu yönetim sektöründeki pratikleri özümsemek için personel düzenlemeleri geniş bir şekilde uyarlanmaktadır. Bütün bu vâkalarda, kamu işletmeciliğinin kamu yönetiminden ne kadar uzaklaştığını fark etmek olağan üstüdür. Örneğin, liderlik tartışması (11. Bölüm), her çeşit kişiliğin herhangi bir değerlendirmeden itinayla uzaklaştırıldığı Weberyen bürokrasi teorisinin oldukça anti-tezidir. 14. Bölüm kamu işletmeciliğine yönelir. Buradaki temel soru, gelişmekte olan ülkelerin, kamu işletmeciliğini kendilerine uyarlamadan önce, izlek bağımlı (*path dependent*) olmalarına ihtiyaç duyup duymadıkları, yani öncelikli olarak geleneksel bürokrasi modelini uygulamaları gerekip gerekmediğidir.

Son olarak, 15. Bölüm'de ele alınan konu bütün çalışmada ortak bir meseledir: Kamu yönetiminin ya da kamu işletmeciliğinin paradigma olarak görülüp görülemeyeceği sorunu ele alınacak ve buna ilâveten bir bütün olarak yönetimci (*managerial*) reforma yöneltilen bazı eleştirilere bakılacaktır. Yeni bir paradigma olup olmadığına (ya da eskisinin bir paradigma olup olmadığına), kamu sektörü reformunun küresel bir hareket olup olmadığına ve hatta gerçekte herhangi bir şeyin değişip değişmediğine yönelik eleştiriler yapılmıştır. Bu kitapta büyük bir değişimin yaşandığı ve bu değişimin paradigma unvanını hak ettiği iddia edilmektedir. Kamu hizmetinde çalışan herhangi bir kişi bir şeylerin değiştiğini görebilir. Kamu işletmeciliği geleneksel kamu yönetiminden farklıdır ve eleştirmenlere bakılmaksızın buradadır ve burada kalıcı olacaktır. Bununla birlikte değişim mâliyetsiz gelmez. Kalıcı hesap-verebilirlik sorunları vardır; ve bazı yönetsel değişiklikler pek bir sonuç doğurmadığı gibi fayda sağladıkları da şüphelidir. Ama yine de kamu işletmeciliğinden vazgeçileceğini ve geleneksel modelin yeniden uyarlanacağını varsaymak için hiçbir sebep yoktur; gerçekten de bu alandaki, liderlik, işbirliği, birlikte üretim ve hatta yönetişim gibi daha yeni gelişmeler, kamu yönetiminin geleneksel modelinden daha da uzaklaşmaktadırlar.

Teşekkür etmem gereken pek çok insan bulunmaktadır. İlk olarak –1994'teki birinci edisyondan beri yayıncım olan– Palgrave Macmillan'dan yayıncım Steven Kennedy'ye teşekkür etmek istiyorum. Ayrıca bu kitapta ve kitabın öncülerinde bana yardımcı olanlara da teşekkür etmek isterim. Kamu işletmeciliği ve kamu yönetimi alanından olan, –belirli bir sıra ile değil– Peter deLeon, Delmer Dunn,

Colin Campbell, Christoph Reichard, Neil Carter, Gordon Clark, Ferrell Heady, Stephen Osborne, Erik-Hans Klijn, Ignacio Criado, Dong Keyong, Zhang Chengfu, Li Bing ve Jean Hartley'e teşekkür ederim. Monash'taki meslektaşlarım olan Deirde O'Neill, Linda McGuire, Rob Brooks, David Watson ve JulianTeicher ve eski Dekanlar Gill Palmer ve Stephen King'in ve Avustralya ve Yeni Zelanda Siyaset Bilimi Okulu'ndaki meslektaşlarım John Alford ve Allan Fels'in isimlerini zikretmek isterim. Ayrıca, Fransa'daki evlerinde bir süre kalarak kitabın birinci edisyonunu yazdığım Colin Reaney ve Karee Dahl'in isimlerini burada anmak isterim. Hepsinden öte Cathy Woodward'a ve şimdi sırasıyla 15, 12 ve 9 yaşlarında olan üç kızım Caitlin, Sophie ve Lucy'ye teşekkür etmek istiyorum.

Owen E. Hughes

1

BİR DEĞİŞİM ÇAĞI

GİRİŞ

Çoğu zaman devletin dâhilî işlemleri kamusal aklın ilgisini zar zor yakalasa da, bu işlemler her zaman bir toplumun işleyişinde hayatî derecede önemlidir. Daha alenî bir şekilde görünen siyasal dünyanın arkasındaki örgütsel yapılar, nâdiren dikkat çekecek şekilde ihtilâflı hâle gelmiştir; akademinin kamu yönetimi ve işletmeciliği ile ilgilenen bölümleri içinde yapılan anlaşılması daha güç tartışmalar, daha geniş savlarla toplumun geneline nâdiren yayılmıştır. Bir zamanlar kamu yönetimi (*public administration*) olarak bilinenden kamu işletmeciliğine (*public management*) geçişin, 20. Yüzyıl'ın geç döneminde başlayarak, dünya genelinde pek çok toplumun idarî teşkilâtında büyük ölçüde çeşitlenerek gelişen bir değişim dönemi olduğu bu-

rada öne sürülmüştür. En azından kısa bir süre için kamu işletmeciliği gerçekten fark edilmiştir.

20. Yüzyıl'ın çoğunluğunda yürürlükte kalmanın bir sonucu olarak saygınlık kazanmış olan kamu yönetiminin geleneksel modelinin, hem teorik hem de pratik olarak gözden düştüğünü iddia ediyoruz. Pek çok ülkede kamu sektörünün işleyişinde çok çarpıcı değişiklikler yaşanmıştır; gerçekten de 20. Yüzyıl'ın sonunda, "19. Yüzyıl'a geçerken dünya genelinde Weberyen bürokratik ilkeler pek çok devleti etkilemeye başladığında, kamu yönetiminde ortaya çıkmış olanki kadar tam anlamıyla derin bir devrim" görüldüğü savunulmuştur (Kamarck, 2000, s. 251). Yarım yüzyıldır görülmemiş türde finansal ve toplumsal meselelerle yüzleşen pek çok ülke, 21. Yüzyıl'da da, daha ileri reform taleplerinde herhangi bir azaltma yapmamıştır. Öyle görünüyor ki, devlette daha iyi bir yönetim için hiç bitmeyen, evrensel bir talep vardır ama bunu başarmanın yolları ise eskiye nazaran daha az açıktır.

Eğer bir araştırmacı, örneğin 1980'lerdeki bir kurumu otuz yıl sonraki hâliyle karşılaştırabilseydi, şüphesiz pek çok şeyin değişmiş olduğunu bulurdu. Burada, bu geniş ölçekli değişimin geleneksel kamu yönetimi anlayışından kamu işletmeciliğine geçiş olarak nitelenebileceği savunulmaktadır. Bu geçişi ortaya çıkartan tek bir tarih, yer hatta teorisyen veya teori gösterilmesi mümkün değildir. İlk on yıldan veya ilk reformdan sonra dikkatler, dar marjinal reformlardan, liderliği, yönetişimi, işbirliğini ve ortak üretimi (*co-production*), ağları, sofistike finansal değişiklikleri ve daha nicelerini kapsayan değişikliklere doğru kaydı. Bu konular ilerleyen bölümlerde tartışılmaktadır ama bunların

bütüncül olarak pekiştirdikleri şey, kamu işletmeciliğinin geleneksel kamu yönetimi algısından ne kadar uzaklaştığıdır. Geleneklere uygun bir bürokraside, örneğin, liderliğe hiç ihtiyaç duyulmaz; hatta liderlikten kaçınılmalıdır. Yönetimde herhangi bir çeşit kişilik –Max Weber'in terminolojisinde 'patrimonyalizm'– irrasyoneldir. Aynı zamanda, yönetimin geleneksel modeli dış dünyaya çok yetersiz derecede dikkat gösterirken, güncel işletme reformlarının kalıcı konuları giderek toplumla çeşitli yollardan daha da aktif temas kurmaktadır. Geleneksel bir bürokrat buna karşı çıkar, ona göre, dışarından konuyla çıkar ilişkisi olanlar ile kamusal temas ya da kamusal katılımla oluşturulmuş bir çözüm, formel bürokrasinin rasyonel/yasal ilkelerinin içsel mantığından kaynaklanan çözüme göre daha değersizdir.

Buradan hareket ederek, kamu işletmeciliğinin kamu yönetiminden son derece farklı olduğu ileri sürülür. Bir kamu idarecisi (*public administrator*), kanunları harfi harfine tâkip eden, bir başkası tarafından –teoride bu kişi siyasî liderliktir– verilen emirleri uygulayan kişidir. Süreç ve prosedürün önceliği bağlamındaki kamulaştırmada, bir kamu idarecisi sonuçlara ulaşmak konusunda sâdece dolaylı olarak sorumludur. Diğer yandan, kamu yöneticisi (*public manager*) sonuç alınmasından şahsen sorumludur ve bu temel değişikliği pek çok başka değişiklik tâkip eder. Eğer sonuç almak gerekliyse, bu sonuçların ortaya çıktığını gösterecek bir yolun bulunmasına da ihtiyaç duyulur. Eğer bir kamu yöneticisi sonuçlara ulaşılmasından şahsen sorumlu ise, görevi başarması için yardımcı olacak –yönetsel, ekonomik, davranışsal ya da sosyolojik– her türlü teoriden yararlanacaktır.

Her ne kadar pek çok ülkede kayda değer kaymalar olsa

da, kamu işletmeciliği ve onun çok çarpıcı piyasa temelli varyantları yönetimi tamamen devralamamıştır. Bu anlayışa pek çok açıdan meydan okunmuş, eleştirmen birlikleri tarafından konu tam anlamıyla bütün yönleri ile ayıklanarak incelemiştir; görünüşe göre, pek çok eleştirmen eski yolları tercih etmektedir. Kısmî reformlar pek de iyi çalışmamıştır. Örneğin, övgüye değer performans denetimi fikri, tam olarak hangi yollarla ulaşılacağı belli olmayan keyfî hedeflere yönelik genellikle absürt bir yönetim rejimine neden olmuştur. İyi performansa ikramiye vermek de aynı şekilde iyi sonuç vermemiştir; en mütevazı ikramiyeler bile bunları alamayanlar arasında kırgınlığa neden olmuştur. Devlet harcamalarını kesmek de büyük ölçüde başarısız olmuştur, çünkü harcamaları kısma nosyonu, yaşlanan bir toplumda sürekli artan sağlık ve diğer sosyal masraflar gerçeği tarafından alt edilmiştir.

Kamu işletmeciliği, 1980'ler ve erken 1990'ların bir parça radikal günlerinden bu yana evrim geçirmiştir. Yönetişim, liderlik, işbirliği ve birlikte üretim (sâdece pek azının ismi zikredilebilir) gibi öne çıkan fikirlerle, yeni alanlara doğru ilerleyen kamu işletmeciliğinin iktisat ile olan daha önceki birlikteliğinde herhangi algılanabilir bir azalma yoktur. Gelişen bir alan olarak kamu işletmeciliği üzerine, kamu yönetiminin uyuşuk zamanlarına kıyasla, tamamlanmış olmasa da, canlı bir tartışma vardır. Daha yeni yaklaşımların kesin şekli, tam olarak oturmamışsa da, geleneksel kamu yönetimi paradigması devrilmiştir ve dönmeyecektir.

İDARE (*ADMINISTRATION*) VE YÖNETİM (*MANAGEMENT*)

"İdare" ve "yönetim" kelimelerinin birbirinden farklı oldukları her ne kadar açık olsa da, burada savunulan iddia bakımından önemlidir (ama ayrıca bakınız Hood, 2005). Kelimelerin anlamları birbirine yakındır ama anlam-bilimsel kısa bir inceleme "yönetim" ve "idare" terimlerinin birbirinden ciddî derecede farklı olduğunu ortaya koyacak bir savunuya izin verir ve bu da bir yöneticinin, bir idareciden daha farklı bir rol üstlendiği gerçeğidir.

Oxford İngilizce Sözlüğü, *idarey*i şu şekilde tanımlar: "Bir idare eylemi", "işlerin üstesinden gelme" veya "icrayı yönetme veya denetleme, yürütme ve idare etme; *yönetim*i ise şöyle tanımlar: "birinin kendi inisiyatifi ile işlerin gidişatını idare ve kontrol etmesi, yetkiyi alma". İki kelimenin Lâtince kökenleri de birbirinden ciddî ölçüde farklılaşır. İdare kelimesinin İngilizcesi olan *administration*, *minor* ve sonra da *ministrate* kelimelerinden türemiştir. Minor "hizmet etmek" anlamına gelirken, *ministrate* "hükmetmek" anlamına gelir. Yönetim kelimesinin İngilizcesi olan "*management*"ın kökeni olan *manes*, "işleri ele almak" anlamına gelir. Temel anlam farklılığı "hizmet etmek" ile "sonuçları kontrol etmek ya da sonuçları sâhiplenmek" arasındaki farktadır.

Bu çeşitli tanımlardan anlaşıldığı üzere, idare, emirlerin ve hizmetlerin tâkibini içerirken, yönetim ise, ilkin, sonuçlara ulaşılmasını ve ikinci olarak da, yöneticinin sonuçlara ulaşılması için kişisel sorumluk almasını kapsar. Kamu yönetimi halka hizmeti içeren bir faaliyettir. Prosedürlerle, başkalarından gelen siyasaları (*policy*) eyleme dönüştürmekle ve kamu kurumunun idaresini sağlamakla yükümlüdürler. Yöneticilik, idare anlamını içinde taşır (Mullins, 1996, s. 398-400), ama hedefleri maksimum etkinlikle gerçekleştirmek için örgütlenmeyi ve aynı zamanda sonuçlardan hakikî bir sorumluluk duymayı da içerir. Bu iki unsu-

run geleneksel yönetim sistemlerinde mutlaka bulunması gerekmez. Kamu yönetimi, *süreçler* veya prosedürler ve uygunluk üzerine odaklanırken, kamu işletmeciliği çok daha fazlasını ihtiva eder. Sâdece emirleri tâkip etmek yerine, bir kamu işletmecisi *sonuçlar*a ulaşma üzerine yoğunlaşır ve bunu yaparken de sorumluluk alır.

Birbiri ile yakından ilişkili olan kelimeler teamül ile farklılaşabilir. Bu genel sürecin bir parçası olarak, "kamu yönetimi" devlet içinde işlerin yerine getirilmesi anlamında çekiciliğini açıkça kaybetmiştir; "yönetici" kelimesi bir zamanlar "idareci" kelimesinin kullanıldığı yerlerde daha sık kullanılan bir terim hâline gelmiştir. Pollitt (1993) şu şekilde not düşmektedir: "eskiden onlara 'idareci', 'genel müdür', 'hazine müdürü', 'müdür muavini' denirdi. Şimdi onlar 'yönetici'dirler" (s. viii). Bu belki de "geçici bir moda" ya da "tarz"dır (Span, 1981) ama aynı zamanda, idare ile yönetim arasındaki kayda değer farka işaret eden, bir mevkii işgâl eden kişi ile alâkalı beklentilerdeki gerçek bir değişikliği yansıtıyor da olabilir.

Bu unvan değişiklikleri yüzeysel değildir. Dar bir perspektiften, "idare" ve "yönetim" kelimeleri, bir faaliyetin ya da işlevin kısa tanımlarıdır. İş yapıldığı sürece, bir kişiye ya da işleve ne denildiği önemli değildir. Ama daha geniş bir perspektiften bakıldığında kelimelerin gücü vardır. Mevki tanımında "idareci"den "yönetici"ye doğru bir değişim, o mevki sâhibinin mevkiye bakışında ya da mevkinin gereklerini yerine getirmede veya üstlerinden beklentisinde değişikliklere sebep olur. Bu yüzden mevki tanımlaya gelmiş olan kelimeler ehemmiyetsiz değildir. "Yönetici" kelimesi şimdi daha çok kullanılıyorsa, bu, basitçe, yönetici kelimesinin yapılan işin daha iyi bir tanımını verdiği içindir.

Burada, idare ve yönetimin kavramsal bir farklılığa sâhip oldukları ve bu kelimelerin başlarına "kamu" kelimesinin koyulmasının da bu farklılığı yansıtması gerektiği ileri sürülmektedir. Ama burada sâdece bir isim değişikliğinden çok daha fazlası vardır. Eğer bir kamu yöneticisi bir sonuca ulaşılmasından şahsen sorumluysa, o zaman, benzer kurum ve kişilerin performanslarının ölçülmesinde sistematik değişikliklere ihtiyaç vardır. Aynı zamanda, istihdam koşulları ve hesap verebilirlik düzenlemeleri de kamu işletmeciliğinin bir sonucu olarak değişir; siyasî liderler artık bütün siyasaların tek kaynağı olarak görülemezler ama tabiî ki onlar konu dışı da değildirler. Kamu yöneticilerinin, sonuçlara ulaşmada basitçe sorumluluk sâhibi olmaları pek çok başka şeye öncülük eder.

Kamu Yönetiminin Sonu

Kamu yönetiminin geleneksel modeli, evveli çok daha öncesine dayansa da, 19. Yüzyıl'ın sonunda kuruldu (bkz. 3. Bölüm). Bu yaklaşım 20. Yüzyıl'ın çoğuna hâkimdi. Birtakım tâlimâtlar –bunlar kamu yönetiminin yedi temel hakikâti olarak tanımlanabilir– modelin kurucuları olarak kabûl edilebilir.

Bu hususlar birbirlerini pekiştirir. Bir idareci, siyasî liderlerin tâlimâtlarını yerine getirir, bunun anlamı yöneticinin yansız ve özerk olduğu anlamına gelir. "En iyi tek yol" düşüncesi, hizmet sunumunun yalnızca bürokrasinin kendisi tarafından yapılabileceği anlamına gelir; bu kabûl edilmiş en iyi yoldur. Bir idareci sonuçlardan sorumlu değildir ve bu da sonuçların, süreçle ilgili meselelere göre ikincil konuma düşmeleri demektir. Sonuçta, zaman geçtikçe, bu ilkeler kendi kendilerini pekiştiren mitlere dönüşür.

Kutu 1.1 **Kamu Yönetiminin Yedi Temel Hakikâti**

1. *Bürokrasinin* ilkelerine göre kurulan örgüt. Devletler kendilerini, en açık şekilde Alman sosyolog Max Weber tarafından şekillendirilen bürokrasinin klâsik analizinin hiyerarşik, bürokratik ilkelerine göre örgütlemelidir (Gerth ve Mills, 1970). Bu tâlimâtlar, iş dünyasına ve diğer kurumlara da uyarlanmışlarsa da, kamu sektörü tarafından daha gayretli ve daha uzun süreli bir şekilde icra edilmişlerdir.
2. Çalışmanın yalnızca *tek bir en iyi yolu* olmalıdır ve bilimsel yönetimin ilkelerine (Taylor, 1911) sıkıca bağlı kalma, örgüt işleyişinin bu en iyi yolunu sağlayacaktır –detaylandırılmış prosedürler, yöneticilerin tâkip etmesi için hazırlanmış kapsamlı kullanım kılavuzlarında resmedilmişlerdir.
3. *Bürokratik hizmet sunumu ilkesi*. Devlet bir kere kendini bir siyasa alanıyla alâkadar ettiğinde, aynı zamanda, bürokrasi vasıtasıyla o alanın doğrudan mal ve hizmet sağlayıcısı hâline gelir.
4. Yöneticiler arasında siyaset/idare dikotomisi olduğuna dâir genel inanç; bu, siyasî ve idarî meselelerin sıkı bir şekilde birbirinden ayrılabileceğidir. Siyasa ya da strateji hakkındaki herhangi bir mesele siyasî liderlik tarafından korunurken, idare, tâlimâtların yürütülmesi için sâdece bir araçtır (Wilson, 1941).
5. Kamusal çıkarın, bireysel kamu görevlisinin motivasyon kaynağı olduğu varsayılır; halka sunulan hizmet kişisel çıkardan bağımsız bir şekilde sağlanır.
6. Kamu yönetimi, özel bir çeşit faaliyet alanı olarak düşünülür ve bu yüzden, herhangi bir siyasî üste eşit bir şekilde hizmet verebilme yeteneğine sâhip, yansız, özerk, ömür boyu iş garantisi olan (ve pek çok ülkede çok özel istihdam koşulları olan) *profesyonel bir bürokrasiye* ihtiyaç duyar.
7. Kamu hizmetinde yer alan görevler kelimenin sözlük anlamında tabiî ki *idareyle ilgilidir*; bu, başkaları tarafından verilen tâlimâtları, sonuçlara ulaşmak adına şahsî sorumluluk taşımaksızın tâkip etmek anlamına gelir.

Yedi temel hakikâte, nihâyetinde, 1980'lerde başlayan bir dizi kamu sektörü reformu tarafından meydan okundu. İlkin, bürokrasi gerçekten güçlüdür ama ilk hakikâtin aksine, bürokrasi bütün koşullarda iyi işlemez. Bürokratik

olmak, kendiliğinden etkin kabûl edilmek yerine şimdilerde daha çok zor ve engelleyici olarak algılanmaktadır. İkinci olarak, "en iyi tek yol"u bulmak pratik olarak az rastlanır bir durumdur; tek bir çözüm yerine olası pek çok çözüm bulmak daha muhtemeldir. En iyi tek yol düşüncesi, yürütmede katılaşmaya yol açmaktadır; ve özel sektörün öncülük ettiği daha esnek yönetim sistemleri, devletler tarafından gittikçe daha çok kabûl görmektedir. Üçüncü olarak, kamusal mal ve hizmetlerin doğrudan bürokrasi tarafından sağlanması tek yol değildir; devletler sübvansiyonlar, regülasyonlar veya sözleşmeler aracılığıyla dolaylı olarak iş görebilir. Şu an, devletler hizmetlerini daha çok dolaylı olarak sunmaktadır ve bu durum eski yöntemlere karşı bir meydan okumadır (Kettl, 2002, s. 46). Dördüncüsü, siyaset/idare dikotomisi bir mitti; siyasî ve idarî meseleler gerçekte her zaman iç içe geçmişti. Bu anlayış çok uzun bir süre kamu yönetiminde genel olarak kabûl görmüş olsa da, bu anlayışın gereklilikleri, yönetim yapıları içinde harfi harfine uygulanmadı ama bu mit ölümsüzleştirildi. Beşincisi, kamusal çıkar tarafından motive edilmiş kamu görevlileri olabilse de, onların aynı zamanda kendi başlarına siyasî aktörler oldukları ve kendi hesapları, yükselmeleri ve kurumları adına çalıştıkları, geri döndürülemez bir şekilde kabûl edilmiştir. Aynı zamanda kamusal çıkarın pek çok farklı çeşidi olabilir, bu yüzden böyle muğlâk bir nosyona dayanmak verimsizdir. Altıncısı, özel sektörde yer etmiş değişiklikler karşısında, kamu sektöründeki olağandışı istihdam koşulları için yapılan savunuyu haklı çıkartmak gittikçe daha da zorlaşmaktadır. Ömür boyu iş garantisi gibi eski usûl kamu hizmetleri koşulları, özel sektörde hayli zor rastlanan bir durumdur. Son olarak, kamu sektörünü yürütmekle ilgili

lemlerini tanımlamada kullanışlı değildir; kamu işletmeciliği kendine sağlam bir yer edinmiştir. Bazıları haklı da olan yönetsel reformların eleştirilerine rağmen, hükûmetler eski modele geri dönmeyeceklerdir. Reformun ilk günlerinden beri kamu yönetimi önemli ölçüde değişti. Ama ayakta kalan kamu işletmeciliği oldu, kamu yönetimi değil.

2

HÜKÛMETİN ROLÜ

GİRİŞ

Toplumda hükûmetin rolü, kamu yöneticilerini yakından ilgilendirmelidir. Karma ekonomilerde, hangi faaliyetlerin kamu sektöründe ve hangilerinin özel sektörde yer alacağı hakkında bazı sınırlar ve akıl yürütmeler bulunmak zorundadır. Bunları birbirinden ayıran çizgi farklı ülkelerde çeşitli zamanlarda değişir: Bazı dönemlerde, hükûmetin kapsamı ve ölçeği artar; başka zamanlarda düşer. Son dönemde, bu ayrım çizgisi kamu sektöründen uzaklaşarak özel sektöre doğru ilerledi. Kaynakların ve yükümlülüklerin özel sektöre transferi kamu sektöründe çalışanları ya da bir şekilde ona bağlı olanları etkiledi. Eğer kamusal bir faaliyet, toplum tarafından daha az değerli görülüyorsa, tarihsel olarak hükûmetin sunduğu hizmetler piyasalaştırılmaktaysa, bunları yapmadaki akıl yürütmeler şüphesiz kamu yöneticilerini ilgilendirir.

1980'lerden başlayarak, pek çok OECD ülkesi, kamu sektörünün rolünü yeniden değerlendirmeye aldı. Daha dinamik bir ekonomi temeli olarak serbest piyasa modeline inananlar, devletlerin uygun olmayan faaliyetlere giriştiklerini ve şiddetle, hükûmetin boyutlarının küçültülmesi ve rollerinin azaltılması gerektiğini ileri sürerler. Hükümetler hâlihazırda ürettikleri malları ve hizmetleri sağlamaya devam mı etmelidir yoksa bazılarını özel sektöre mi devretmelidir? Hükûmetler, şu an yaptıkları kadar sübvanse ve regülasyona devam mı etmelidir?

Bu tür sorular, çok siyasî bir mesele olan hükûmetin yaptığı işleri toplumun bazı üyelerinin nasıl algıladıklarını ve bu işlere ne kadar değer verdiklerini de gündeme getirir. Bu tür kanaâtler, hükûmetin toplumdaki uygun rollerine ilişkin ideolojik görüşleri şekillendirir ve besler. Hükûmetin ekonomideki büyüklüğü –ölçeği ve kapsamı–, ideolojik anlamda, Sağ ve Sol arasındaki geleneksel temel bölünme çizgisidir. Çok geniş anlamda, Sol, daha fazla devlet harcamasını ve ekonomik faaliyetleri daha fazla kontrol etmeyi desteklerken, Sağ, bu ikisini de daha az arzu eder. Normal olarak, 1980'lerde kamu sektörü üzerine tartışma, bazı ülkelerde, Yeni Sağ hükûmetlerinin sosyalizmin son kalıntılarının köklerini kazıdıkları, zaman zaman yoğun bir ideolojik mücadeleye dönüştü (Isaac-Henry ve diğerleri, 1997). Kamu sektörü çalışanlarının itirazları da daha az yoğun değildi. Sendikalar ve taraftarlar, hükûmet faaliyetlerinin bir önceki seviyede devam ettirilmesine çalıştılar. Başlangıçta, kamu sektörü reformu, hükûmetin rolleri üzerine yapılan bu büyük ideolojik tartışmanın bir parçası olarak görüldü. Reagan ve Thatcher hükûmetleri, piyasa ilkesi adına, toplumun *emir altına alınmış* ve bürokratik kısımlarına karşı teorik ve pratik saldırının sürdürülmesini sağladılar. İlk dönemlerde, piyasa temelli kamu sektörüne yönelik eğilim, bürokratik modelin verim ve etkinliği hakkında duyulan endişeler kadar hükûmetin rolleri hakkındaki düşünceleri de yansıttı. Bununla birlikte, hükûmette değişiklikler yaparak ilerleyen reformlar, siyasî partiler bağlamındaki endişelerin, hatta oldukça ideolojik olanların bile, kamu sektörü reformunun sâdece küçük bir parçasını oluşturdukları açıkça anlaşıldı.

21. Yüzyıl'ın ilk on yılında, hükûmet fikri, bir çeşit dönüş yaşadı. 2001'de New York'a yapılan saldırının ardından, böyle bir krizle baş edebilecek tek kurum olarak görülen, Birleşik Devletler hükûmetinin prestiji arttı. Worldcom veya Enron gibi anonim şirketlerin başarısızlıkları özel sektöre olan güveni azalttı ve iş dünyası faaliyetlerinin hükûmet tarafından regüle edilmesine ilişkin talepler arttı. 2008'de başlayan küresel finansal kriz, finansal sektördeki regülasyonların yetersiz olduğunda nelerin gerçekleşebileceğini ortaya koydu ve devletlere yeniden çözüm için başvuruldu. 1970'lerde gözden düşürülmüş görünen Keynezyen teoriye dönüş, krizin etkilerini düzeltme girişiminde devlet harcamaları paketlerini teşvik etmektedir. 25 yıllık bir özelleştirme tarihine rağmen, İngiliz hükûmeti kendini, finansal sistemin sâhibi olarak bulurken, Birleşik Devletler hükûmeti, bir zamanlar dünyanın en büyük araba üreticisi ve serbest girişimciliğin kalesi olan General Motors'un gerçek sâhibi hâline geldi. Ama devletlerin daha fazla rol üstlenmelerine rağmen, bu durumu, sosyalizme keskin bir dönüş olarak düşünenlerin sayısı pek azmış gibi görünüyordu. Aksine, bu, âcil bir problem karşısında geçici bir çözüm olarak algılandı.

1980'lerde kamu sektörün ölçeğine, kapsamına ve me-

totlarına yönelik saldırılar, hükûmet faaliyetlerinin azaltılması ve yönetiminin değiştirilmesi tedbirlerine güven aşıladı. Bürokrasinin farkına varmış bir toplumda, insanlar hizmetlerde herhangi bir kesinti yapılmasını istemese dahi, kamu sektörü harcamalarını azaltmak isteyen hükûmetler çok az bir engelle karşılaşacaklardır. Dahası, bürokrasinin ve kamu görevlilerinin desteklenmemesi hükûmetle ilgili problemlerde onların, faydalı ve savunmasız günah keçileri hâline gelmeleri anlamına gelir. Hükûmet ölçeğinin büyümesinin temel sebebinin yaşlanan toplumlarda sağlık ve refah gibi daha fazla hizmete yönelik kamusal talep olmasına karşın, aynı zamanda bu hizmetleri karşılamak için gereken yüksek vergilendirme seviyelerine duyulan düşmanlık paradoksal gibi görünmektedir.

Toplumların, kendi hükûmetlerinin pozitif rollerini daha iyi takdir etmeleri gerekmektedir. Kamu sektörünün bütün ekonomiyi ve toplumu etkilediğini söylemek bir abartma sayılmaz. Sözleşmeleri etkin kılmak için gereken yasal bir çerçeve olmadan özel işletmelerin faaliyetleri yürümez. Regülasyonların, vergilerin, izinlerin, altyapıların, standartların ve istihdam koşullarının hepsi özel piyasalardaki kararları etkier. Kamu sektörü, özel sektörden mal ve hizmet alan büyük bir müşteridir. Hükûmetler toplumun iyi durumdaki üyelerinden daha az zengin olan üyelerine geliri yeniden dağıtır. Pek çok insan devletin sağladığı hizmetlere –okulların, hastanelerin, bakım evlerinin, çevrenin, kamusal ulaşımın, hukuk ve düzenin, şehir plânlamacılığı ve refah devleti hizmetlerinin kalitesine– bağımlı olduğu için kamu sektörü, gerçek yaşam standartlarını belirlemede hayatî bir görev üstlenir. Bu, en azından tüketici mallarının ve hizmetlerinin kalitesi kadar önemli bir unsurdur.

Göreceğimiz gibi, hangi fonksiyonların hükûmetler tarafından karşılanması gerektiğine karar verilmesi için ortaya atılan çeşitli teoriler vardır. Bazıları, sâdece piyasalar tarafından sağlanamayan mal ve hizmetlerin hükûmetler tarafından sağlanması gerektiğini ileri sürer. Bazıları ise, hükûmetin, halkın siyasî süreç sonucunda ortaya çıkan iradesinin vücut bulmuş hâli olduğundan dolayı kamusal hizmetin ölçeğine hiçbir sınırlama getirilmemesi gerektiğini savunurlar.

KAMU SEKTÖRÜNE OLAN İHTİYAÇ

Konvansiyonel olarak ekonomi, özel ve kamu sektörleri arasında bölünür. Bir yazarın tanımladığı üzere kamu sektörü, "ölçeği ve çeşitliliği doğrudan tüketicilerin istekleri tarafından değil de hükûmet kurumlarının, vatandaşların temsilcilerinin kararları ile belirlenen hizmet (ve bazı durumlarda mal) üretimi ile ilişkilidir" (Hicks, 1958, s. 1). Bu tanım, kamu sektörü faaliyetlerinin ölçeğini tam kapsamaz ama önemli bir husus olan, kamu sektörünün piyasa süreçlerinden ziyâde kamusal, siyasî karar vermenin bir sonucu olduğu gerçeğini vurgular. Bir diğer görüşe göre ise, hükûmet hâkimiyeti, "tüketici tercihi ve adem-i merkeziyetçi karar alma önermelerinden ayrılan, siyasî ve sosyal ideolojilerin varlığını yansıtabilir" (Musgrave ve Musgrave, 1989, s. 5-6). Eğer mübadelenin normal mekanizması piyasa aracılığıyla gerçekleşiyorsa, hükûmetin muhtemel fonksiyonları nelerdir?

Devletler emir-komuta zinciri ile işler –devletler insanları itaate zorlayabilir– ama piyasalar da gönüllülük esastır. Aynı zamanda, toplumdaki her bir kişi devletin tebaasıdır. Bu iki husus da –evrensel üyelik ve zorlama– devletleri, özel sek-

larının bir inşasıdır. Hükûmetin özel mallar satan şirketleri yönetmekte başarılı olamadığı yönünde belki hakkaniyetli genel bir algı vardır ama aynı zamanda, özel sektörün de, sosyal refah sektörünü ya da kamu sektörünün diğer bazı önemli bölümlerini yönetmede iyi olmadığı görüşü de hâkimdir. Hükûmetin rolünde bir değişiklik olmuştur; buna göre, hükûmet, "daha az üretici daha fazla imkân sağlayıcı (*enabler*)" olmalıdır ve "geniş tabanlı vatandaş desteği ve/veya piyasa güçlerine direnç olmadan, hükûmetin gücünün sınırlarını daha iyi takdir etme" imkânı vardır (OECD, 1998a, s. 61). Hükûmet için biçilen bu yeni roller, ekonomideki bu iki sektörün de güçlü yanlarına vurgu yapmayı amaçlamaktadır.

Kamu işletmecilerinin, hükûmetin sistemin genelindeki yerini ve hükûmetin arzu edilen ölçeğine ilişkin teorileri anlamaya ihtiyaçları vardır. Bu sebeple kamu sektörü üzerine çalışmalar, kamu sektörünün tarihi ve hükûmet harcamalarını daha da kısmak isteyenlerin ileri sürdüğü tezler hakkında bilgiye ihtiyaç duyar.

3

KAMU YÖNETİMİNİN GELENEKSEL MODELİ

GİRİŞ

Burada geleneksel kamu yönetimi modeli olarak adlandırılanın kendisi bir zamanlar büyük bir reform hareketiydi. Pek çok ülkenin kamu sektörlerinde geleneksel modelin, 19. Yüzyıl'ın geç dönemlerinden başlayarak içselleştirilmesinden önce, kamu yönetimi, liderlerine, hükümranlarına ve siyasetçilerine, kişisel sadakât ile bağlı olan amatörler eliyle yürütülüyordu. Geleneksel modelin gelişiyle, yönetim görevi, belirgin bir şekilde liyakât temelli olan kamu hizmeti tarafından profesyonel bir meslek hâline getirildi. Kamuya hizmet etmek, toplum içinde, her zaman kanunlara ve kurumsallaşmış teamüllere göre hareket edecek, belirgin bir yönetim eliti oluşturmak için, uygun olan en iyi insanlara ihtiyaç duyan muteber bir çağrı hâline geldi. Siyasîler gelip, gide-

bilir ama hükûmet aygıtı dâim kalan memurların elinde olduğu müddetçe, rejimlerin geçiş dönemleri kibarca atlatılabilir. Hem teori hem de pratik olarak kamu yönetimi, gerçekten az bir teorik değişiklikle 20. Yüzyıl'ın son çeyreği civarlarına kadar, pek çok Batılı ülkede sürekliliğini korumuştur. Değişim olmuştur –kamu yönetimi bütünüyle durağan değildi– ama bu değişiklikler kurumsallaşmış paradigmayı tehdit etmedi.

Geleneksel model paradigması şunlarla nitelendirilebilir: Siyasî liderliğin formel kontrolü altında, sıkı sıkıya bürokrasinin hiyerarşik modeli ile temellendirilmiş, sâdece kamu çıkarı ile güdülenmiş kalıcı, tarafsız ve anonim memurların ve iktidara gelmiş her partiye eşit olarak hizmet eden ve siyasalara katkıda bulunmak yerine siyasetçiler tarafından karar verilen siyasaları sâdece yönetmekle yetinen memurların işe alındığı sözlüğün gerçek anlamında bir idare. Geleneksel model, kamu sektöründe, en uzun soluklu ve en başarılı yönetim teorisi olarak kalmaktadır. Geleneksel model, bir gecede ortadan kalkmadı ve onun unsurları hâlâ yaşamaktadır ama geleneksel modelin teorileri ve pratikleri eski moda olarak görülmektedir ve hızla değişen toplumun ihtiyaçları ile artık ilgili değildir.

ERKEN DÖNEM İDARE

Kamu yönetiminin, hükûmet nosyonuyla çok paralel gelişen uzun bir tarihi vardır. Gladden'in (1972) belirttiği üzere, "Bazı tür yönetimler, hükûmetler ortaya çıktıklarından beri vardır: Önce toplumu mümkün kılan öncü ya da lider gelir, sonra ona sürelilik katan örgütleyici ya da idareci gelir. İdare ya da işlerin idaresi, bütün toplumların, dikkat çekici olmayan ama hayatî aracı faktörüdür (s. 1)".

İdarî sistemler Antik Mısır'da, Nil'in yıllık sel baskınında sulamayı yönetmek ve piramitleri inşa etmek için var olmuşlardır. Çin'de Han hanedanlığı (MÖ 206-MS 220), hükûmetin, doğumla hak elde edenler tarafından değil de şeçilmişler tarafından erdem ve yetenek ile yönetilmesi gerektiğine salık veren Konfüçyüsçü algıyı benimsemiştir ve bu algının temel amacı halkın mutluluğuydu. Avrupa'da, çeşitli imparatorluklar –Yunan, Roma, Kutsal Roma, İspanya ve diğerleri–, her şeyden öte, merkezden kurallar ve prosedürler aracılığıyla kontrol edilen örgütlü imparatorluklardı. Ortaçağ'da "modern" devletlerin gelişimi Weber'e göre, "bürokratik yapılarla beraber gelişti" (Gerth ve Mills, 1970, s. 210). Bazı tür idarelerin daha önceden var olmuş olmalarına rağmen, kamu yönetiminin geleneksel modeli 19. Yüzyıl'ın sonlarından başlar.

Erken dönem yönetim sistemleri önemli bir karakteristik özelliği paylaştılar. Bu yönetimler, yasallıklarının ya da bağlılıklarının örgüte ya da devlete dayanması mânâsında "gayrı şahsî" değil, "şahsî"ydiler –sadakâtlerinin kral ya da bir başbakan gibi belirli bir şahsa yönelik temellenmiş olması-. İdare pratiği, yolsuzlukla ya da makamın verdiği yetkileri kişisel kazanç için kötüye kullanma ile sonuçlanır. Ancak bu durumların idarenin arzu edilmeyen özellikleri olduğu düşüncesi de yine geleneksel modelden çıkmıştır. Şimdi yabancı görülen pratikler, önceki idarî düzenlemelerde hükûmetin fonksiyonlarını yerine getirmenin olağan hâlleriydi. Devlet tarafından istihdam edilerek himâyeye ya da nepotizme başvurmak ya da vergi toplayıcısı olarak, kamu hizmetinden yararlananları ücretlendirerek önce yatırım yapılan paranın geri alınması sonra da kâr edilmesi bir zamanlar olağandı. Önemli idarî görevler genellikle tam

zamanlı değildi ama zaten iş hayatında olan birinin pek çok işinden yalnızca biriydi. Genç bir adam için bir devlet görevini garanti altına almanın normal yolu (sâdece erkekler istihdam edilirdi) yardım edebilecek durumda olan bir akrabaya ya da bir aile dostuna başvurmaktı. Sistem tarafından istihdam edilen insanların herhangi bir şekilde yeterli olduklarının hiçbir garantisi yoktu.

19. Yüzyıl'ın çoğunda, Amerika Birleşik Devletleri'ne, "kazanan ganimeti toplar" deyişinden türetilmiş olan, idarî "ganimet sistemi" (*spoils system*) olarak isimlendirilmiş sistem hâkimdi. Yeni bir parti seçildiği seçimlerin ardından –bu kural yerel düzeyden başkanlığa kadar uygulanırdı– en tepeden en aşağıya kadar her bir idarî pozisyonu, kendi partisi tarafından tâyin edilmiş bir kişi ile doldurulurdu. Bu sistem 1830'larda Andrew Jackson'ın başkanlığı sırasında en alt seviyeye kadar düşmüştür. Andrew bir zamanlar şöyle demiştir (White, 1953, s. 318):

> Kamusal makamların ya da en azından öyle olduğu kabûl edilenlerin görevleri için, yetenekli insanlar, çok açık ve basit bir şekilde, kendi performanslarını kendi kendilerine yeterli bulmaya hazırdırlar. Makamlar, kamunun pahasına belirli insanlara destek olmak için kurulmamıştır. Bu sebeple hiçbir bireysel hata, azledilme nedeni değildir çünkü makama yönelik atamalar ya da devamlılıklar bir hakka dayanmaz. Azledilen kişi, hiçbir şekilde makam sâhibi olmamış milyonlarca insanla aynı şekilde geçimini sağlamaktadır.

Bir başka deyişle, kamu yönetimiyle ilgili spesifik bir uzmanlaşma olmadığı gibi, hükûmet yönetiminin, siyasî liderlik değiştiğinde devamlılığını koruması için de hiçbir sebep yoktur. Kamusal makamın faydaları –patronaj ve doğrudan

finansal fayda– bir seçimdeki başarılı partiye hakkıyla aittir ve bunlar o partinin üyelerine ve destekçilerine dağıtılabilir ve dağıtılmalıdır.

Jackson, idareyi daha eşitlikçi ve demokratik yapmakta faydanın olduğunu da düşündü: "Kanıtlayamasam da inanıyorum ki, bir makamdaki uzun süreli devamlılıklarla kazanılan tecrübeden daha fazlası kaybedilmiştir." Gâliba, bağlılıkları açıkça partiye olan makam sâhiplerini değiştirmek ile çok şey kazanılabilirdi, belki de yolsuzluk azaltılabilirdi. "Hükûmetin, seçimsel iradedeki değişikliklere yeterince hassas olmamış olduğu yönündeki bir hissiyata bir tepki olarak", siyasî hesap verebilirliğin artmış olduğu bile iddia edilebilirdi (Romzek, 1998, s. 196). Bu eşitlikçi felsefe, hükûmete karşı Amerikan güvensizliği ile tutarlıydı ama önemli mahsurları vardı (Mosher, 1982, s. 65).

> Ganimet sisteminin yoğun bir şekilde uygulanmasının sonuçları arasında şunlar sayılabilir: 19. Yüzyıl'ın büyük çoğunluğu boyunca idarî değişikliklerle ilgili olan periyodik kaoslar; kamu idaresinin, siyaset ve liyakâtsizlikle halk tarafından kuruluşu; bir Amerikan başkanının 1868'de dava edilmesine yol açan, yürütme ve yargı arasında atamalar üzerine büyüyen bir çatışma; ve makam arayışı içindeki kişilerin, özellikle seçimlerin ardından, başkanlardan –ve devletin yürütme organlarından ve ayrıca yerel hükûmetlerden– neredeyse inanılamayacak kadar imkânsız taleplerde bulunmaları. Bu tür bir sistem ne etkilidir ne etkindir. Vatandaşlar, hükûmet kararlarının özel bir piyasaymış gibi para ile oy satın alarak belirlenmesi hâlinde nerede duracaklarını bilemezler.

Sonuçta, ganimet sisteminin içsel problemleri, 19. Yüzyıl'ın sonraki dönemlerinde yönetimin geleneksel modeli ile ilişkili değişikliklere ve İlerlemeci Dönem reformlarına (*Pro-*

Kamu yönetiminin teorik sütunları, artık hükûmet gerçeğini analiz etmeye yeterli olarak görülmemektedir. Siyasî kontrol teorisi her zaman problemliydi. İdare, başkalarının verdiği tâlimâtları tâkip etmek anlamına gelir ve bu sebeple, tâlimâtları verenle tâlimâtları uygulayan arasında kesin bir ayrımı da kapsayan, düzenli bir tâlimât verme ve alma yöntemini gerekli kılar. Bu bakış açısı hiçbir zaman gerçekçi değildi ve kamusal hizmetlerin alanı ve ölçeği arttıkça da daha az gerçekçi oldu. Bir diğer ana sütun olan bürokrasi teorisi, artık, örgütlenmenin özellikle etkin ve etkili bir yolu olarak görülmemeye başlandı. Bürokrasi örgütlenmenin en iyi tek yolu olmayabilir, ve onun arzulanmayan yanları –güç temerküzü, özgürlük kısıtlamaları, siyasî iradenin gasp edilmesi–, onun arzulanan özelliklerinden daha kötü olduğu düşünülebilir. Kamu yönetiminin geleneksel modelinin ayağı kaydırılmıştır; şimdi süreçten ziyâde sonuca, kaytarmaktan çok kişisel sorumluluğa ve idareden çok idarî yönetime odaklanılmaktadır.

4

KAMU İŞLETMECİLİĞİ

GİRİŞ

80'ler ve 90'lar, yönetimin geleneksel modelinin yetersizlikleri sayılan şeylere karşı doğrudan bir tepki olarak, kamu sektöründe yeni bir yönetim anlayışının ortaya çıkışına şâhit oldu. Reformun erken dönemlerinde, çok radikal değişiklikler meydana geldi. Sonuca ulaşmaya ve yöneticilerin sorumluluk almasına çok daha büyük bir ilgi gösterildi. Klâsik bürokrasiden uzaklaşma adına, örgütlerini, personelini ve istihdam koşul ve şartlarını daha esnek hâle getirme üzerine açıklanmış bir niyet söz konusuydu. Performans göstergeleri aracılığıyla başarının ölçülmesini mümkün kılmak için örgütsel ve kişisel hedefler açıkça ortaya koyulacaktı. Benzer şekilde, öncesinden daha keskin olarak, programların sistematik değerlendirmesi hükûmet programlarının hedeflerini gerçek-

leştirip gerçekleştirmediklerini saptamak amacıyla yaygın hâle geldi. Hükûmet fonksiyonlarının piyasa testine mâruz kalmaları daha büyük bir ihtimâl hâline geldi; hükûmet hizmetlerini satın alanlarla hizmeti sağlayanları birbirinden ayırmak; başka bir deyişle, "dümeni tutanla kürekleri çekenlerin" birbirinden ayrılması (Savas, 1987). Bir alana hükûmetin müdâhil olmasının, her zaman bürokrasi aracılığıyla kamusal hizmet üretimini gerekli kılmayacağı iddia edildi. Bazen çok radikal bir şekilde, özelleştirme ve diğer türlü piyasa denemeleri ve sözleşmeleri aracılığıyla hükûmetin fonksiyonlarını azaltmaya yönelik paralel bir trend de vardı. Tüm bu hususlar, birbirine bağlanmıştı ve süreçten sonuca bütüncül bir değişiklikten türetiliyordu.

Kamu işletmeciliği reformu her zaman tartışmalı olmuştur. Eleştirmenler, kamu işletmeciliğini, kamu sektörü çevresinin temel farklılıklarına hiç dikkat edilmeden özel sektörün en kötü özelliklerinin kayıtsız şartsız kaba bir uyarlaması olarak görmektedirler. Kamu işletmeciliği bazı açılardan, eleştirmenlerin gözünde, kamu hizmeti geleneklerine aykırı, hizmet dağıtımına düşman ve gayrı demokratiktir; hatta şüpheli bir teorik arka plâna sâhiptir. Bazı yazarlar, özellikle kamu yönetimi geleneğinden olanlar, test edilmemiş ve muhtemelen çalışmayacak yeni yaklaşımları uyarlama adına, eski modelin iyi taraflarının –yüksek etik standartlarının, devlete hizmetinin, kıdeme hürmet esasının, bütün kamu hizmetlilerini ayrıcalıklı çalışma şartları ve koşullarını hak eden özel bir çeşit çalışanlar olarak görmenin– düşüncesiz bir acelecilikle bir kenara atıldığını iddia ederler. İcracı kamu yöneticileri, bir yanda hükûmetin çok daha etkin bir şekilde yürütülmesini istediği görevler ile diğer yanda kamu yöneticilerinin eylemlerini eleştirenler arasında sıkışmışlardır.

Kamu yönetiminden kamu işletmeciliğine doğru değişimde ortaya çıkan yeni bir problem de Yeni Kamu Yönetimi'nin (KYK) icadıdır. Hood'dan (1991) başlayarak, YKY'nin temel işlevi, eleştirmenlerin genel anlamda kamu sektörü reformunu örtük ya da açık bir şekilde eleştirmeleri için bir vasıta olmasıdır. Temelde eleştiri, YKY'nin karakteristiği olarak tanımlanan piyasa-temelli reformlar hakkında da olsa, gerçekten YKY ile ilgili olan eleştirilerin belirginlikten yoksun olmaları sebebiyle temel bir problem yaratmaktadır. YKY'nin ne olduğuna dâir herhangi bir mutabakat yoktur; farklı teorisyenler çok farklı nitelikler taşıyan listeleri ortaya atmaktadırlar. Sorun, sâdece YKY'nin içeriği üzerinde hiçbir mutabakatın olmaması değildir ama aynı zamanda onun herhangi bir tür savunucusunu bulmak da zordur. YKY neredeyse evrensel bir hakaret, bir eleştiri terimi hâline gelmiştir ve bu durumda, kamu yönetimi icracıları ile kamu idaresi akademisyenleri arasında genişleyen bir uçuruma sebebiyet vermiştir. İcracılar, tüm yapmaya çalıştıklarının işlerini tatmin edici bir şekilde icra etmek olduğunu düşünebilirler ama ne yaptıklarına ilişkin akademisyenlerin eleştirileriyle karşılaşmaktadırlar.

Burada iddia edilen, kamu işletmeciliğinin gerçekten de yeni bir paradigma olarak kabûl edilecek yeterlilikte kamu yönetiminden farklı olduğudur (Ayrıca bkz. 15. Bölüm). Bu, kamu yönetiminin yerine koyulanın tek, değişmeyen şeyin, her durumda ve her ülkede ileri sürülebilecek "Yeni Kamu Yönetimi" denen bir bütünlük olduğu anlamına gelmez. Kamu yönetimi ile kamu işletmeciliği arasındaki kilit fark, kamu yöneticilerinin sonuç almaktan kişisel olarak sorumlu tutulmalarıdır. Bir kere bu beklenti açık hâle getirildiğinde, bir kamu yöneticisi sonuçlara nasıl ulaşılacağına

yönelik perspektifine göre hareket edecektir. Bu, yüzeyde oldukça basit bir değişikliktir ama uygulamada çok farklı dallara ayrılır. Eleştirmenler tarafından fark edilen diğer bütün hususlar –özel işletmecilik fikirleri ve pratikleri, ekonomik teori ve modellerin kullanılması ve performans yönetimini takıntı hâline getirmek– kamu yöneticisinin (*public manager*) artık sonuçlara ulaşmaktan kişisel olarak sorumlu olduğu nosyonuna bağlıdır.

Kamu işletmeciliği, yönetimin geleneksel modelinin yerini etkin bir şekilde almıştır. Gelecekte kamu sektörünün, hem teoride hem de pratikte kamu yönetiminin geleneksel modelinden daha da uzaklaşması muhtemeldir; gerçekten de kamu yönetiminde son zamanlarda gerçekleşen değişiklikler –liderlik, yönetişim, işbirliği ve ortak üretim (*co-production*)– geleneksel bürokratik modelden daha da uzaklaştırmıştır. Kamu işletmeciliği, özel sektör pratiklerinin yaygın ve tenkit edilmemiş uyarlamaları anlamına gelmek zorunda değildir. Onun vermesi gereken anlam, ayrıt edici bir kamu işletmeciliğinden istifade edilmesi gerektiğidir. Bu, sektörler arasındaki farklılıkları göz önünde tutar ama kamu hizmetlileri tarafından yapılmakta olan işin artık idarî değil de yönetsel olduğunu da kabûl eder.

YÖNETİMİN ANLAMI

Daha önce belirtildiği gibi (1. Bölüm) yönetim anlam olarak idarecilikten farklıdır. Temelde, idarecilik tâlimâtları tâkip etmekken, yöneticilik ise sonuca ulaşmak ve bunu yaparken de kişisel sorumluluk üstlenmek demektir. Yönetim, idareden çok daha aktif bir kelimedir. Yönetim işleri ele almayı ve sonuca ulaşmak için sorumluluk üstlenmeyi imâ eder. Yönetimin idarecilikten nasıl farklı olduğu, Allison'ın gönderme yaptığı "yaygın yönetimin fonksiyonları" dediği şeye bakarak anlaşılabilir (bkz. Kutu 4.1).

Allison'ın modeli yönetimin esas hususlarını yakalar. Buna ek olarak, orijinal makalesinde Allison'ın yapmak istediği şey bu olmasa da, onun kurduğu çerçeve kamu sektöründe, yönetim modeli ile idarecilik modelini karşılaştırmak için kullanılabilir.

Allison tarafından ortaya koyulan ilk yaygın yönetim fonksiyonu, *strateji*dir (ayrıca bkz. 10. Bölüm). Strateji, örgütün geleceğine karar vermeyi, hedefler ve öncelikler belirlemeyi ve bunları gerçekleştirmek için plân yapmayı kapsar. Erken dönem kamu idaresi modeli, strateji ile çok az işbirliği gerektirirdi. Kamu hizmetlileri kitabî anlamda, basitçe bütün siyasaları ve stratejileri geliştirilmeleri ve onlardan sorumlu tutulmaları beklenen siyasetçilerin tâlimâtlarını uygulamakla "idare etmiş" oluyorlardı. Geleneksel kamu yönetimi, örgüt içinde kısa dönemli hedefler koymaya eğilimliydi ama kamu işletmeciliği, uzun dönemi ve örgüt ile dış çevre ilişkilerini hedeflemektedir. Başarılı kamu işletmeciliği, "kaçınılmaz olarak bir strateji hissine ihtiyaç duyar"; kamu işletmeciliği, "kamu yönetiminden, daha geniştir, daha bütünleştiricidir ve fonksiyonel uzmanlık tarafından daha az tanımlanmıştır" (Bozeman ve Straussman, 1990, s. 214). Kurumların kendileri, siyasaların siyasetçiler tarafından üretildiğini varsaymak yerine hedefler ve öncelikler geliştirmelidir.

İkinci temel fonksiyon *içsel bileşenleri yönetmek*tir. Bu, işe almayı ve strateji tarafından tanımlanan hedefleri başarmak için yapı ve sistemleri oluşturmayı kapsar. Gele-

Kutu 4.1 **Yaygın Yönetimin Fonksiyonları**

STRATEJİ

1. Örgüt için hedefler ve öncelikler belirlemek (dış çevre ve örgütün kapasitesi öngörüsü temelinde)
2. Bu hedefleri gerçekleştirmek için işler plânlar tasarlamak.

İÇSEL BİLEŞENLERİ YÖNETMEK

3. Örgütleme ve İşe Alma: Müdürler, yapıyı (otorite ve sorumlulukları ile birlikte birimler ve pozisyonlar) ve eylemleri koordine etmek ve harekete geçmek için prosedürleri oluşturur. İşe alırken, müdür, doğru kişileri kilit işlere yerleştirmeye gayret eder.
4. Personeli ve personel yönetim sistemini idare etmek: Örgütün kapasitesi temel olarak üyelerinde ve onların yetenek ve bilgilerinde vücut bulur. Personel yönetim sistemi, hedeflerini gerçekleştirmek için örgütün eylemde bulunma kapasitesini kurmak ve işletmenin spesifik yönelimlerine cevap verebilmek için; işe alır, seçer, sosyalleştirir, eğitir, ödüllendirir, cezalandırır ve örgütün insan sermâyesini serbest bırakır.
5. Performansı kontrol etmek: Çeşitli işletme bilgi sistemleri –faaliyet ve sermâye bütçeleri de dâhil olmak üzere, hesaplar, raporlar, istatistik sistemleri, performans değerlendirme ve ürün ölçümleri– karar almada ve hedeflere doğru ilerlemeyi ölçmede işletmeye yardım eder.

DIŞSAL ÇEVREYİ İDARE ETMEK

6. Örgütün "dışsal" birimleri ile uğraşmak genel otoritenin konusudur. Pek çok genel müdür, hem yanlamasına hem de aşağıya doğru kendi biriminin hedeflerini gerçekleştirebilemek için, üstteki daha geniş örgütün başka birimlerinin genel müdürleri ile uğraşmak durumundadır.
7. Bağımsız örgütlerle uğraşmak: Örgütün hedeflerini gerçekleştirme yeteneğini etkileyebilecek olan hükûmetin diğer şubelerinden ya da kademelerinden olan kurumlar, çıkar grupları ve özel girişimler.
8. Eylemleri, onayları ya da rızaları gerekli olan basın ve halk ile uğraşmak.

Kaynak: Allison (1982, s. 17)

neksel kamu yönetimi genel yönetim fonksiyonunun "içsel bileşenlerin yönetimi" üzerine harcanan çabanın masraflarını karşılamayı gerektirir. Bununla birlikte, bunun tamamen gerçekleştirilemediği kayda değer yollar da vardır. Kamu idarecisi kesinlikle devlet dâiresini örgütlemeliydi; personel tutmalıydı; onları terfi ettirmeliydi ve personel sisteminin diğer bütün yönleri ile ilgilenmeliydi ama performansı kontrol etmekte her zaman zayıf kalmıştır. Bu da yönetsel reformu ile birlikte ciddî anlamda değişmiştir. Kurumların ve bireylerin performans ölçümleri artık finansal reformun rutin bir kısmı hâline gelmiştir.

Üçüncü fonksiyon örgütün dışsal bağlamıyla ilgilenir. Geleneksel model içinde, örgüt dışı ile meşgûliyet, –basın ya da halk–, idare ile alâkalı meseleler değildi. Bu dikkat çekici şekilde değişmiştir. Kamu hizmetlileri artık halk içinde konuşma, profesyonel forumlarda boy gösterme, dergilere makale yazma ve genel anlamda görünür olma ve kamusal bir figür olma konularında çok daha özgürdürler. Özellikle 90'ların ortalarından sonra geliştirildiği şekliyle kamu işletmeciliği, geleneksel modelin dar görüşlülüğünden yine çok farklı olarak, dışsal ilgililer ve işbirlikçiler ile daha iyi ilişkiler geliştirmekle açık bir şekilde ilgilenmiştir.

80'lerde başlayan çeşitli reformların uygulamaya koyulmalarından beri, Allison'ın üç adet yaygın yöneticiliğin fonksiyonları grubu, kamu hizmetlileri tarafından rutin bir şekilde tatbik edilmiştir. Bu da, artık aslında yapılan işlerin, idarecilikten ziyâde yönetim olduğunu göstermektedir. Kamu sektörüne uygulandığı şekliyle, yaygın yönetim fonksiyonlarını ana hatları ile belirtmek, zorunlu olarak yöneticiliğin genel/jenerik özelliklere sâhip olduğu ya da özel ile

yönetim mâliyetleri ile maksimum hizmet sunumu ve sonuçlardan sorumlu tutulan atanmış kamu yöneticisidir.

Kamu işletmeciliği hükûmetin teknokratlar tarafından gasp edilmesi, hesap-verebilirlikte bir azalma veya demokraside bir düşüş değildir. Yönetsel değişikliklerinin bütün yaptığı, kamusal kararları alanlara daha fazla ve daha iyi bilgi sağlayarak kamusal faaliyetlerin daha etkin ve daha az masrafla yerine getirilmesidir. Son tahlilde, karar vericiler, haklı olarak yöneticilik denebilecek etkileşimli bir süreçte kamu hizmetleri ile birlikte çalışan siyasetçilerdir.

Şâhit olduğumuz belki de yöneticiliğin yeni bir teorisidir ama şimdiye kadar o genel bir yönetim teorisi olmaktan ziyâde bir kamu işletmeciliği teorisi olmuştur. Kamu işletmeciliği bundan sonra basitçe özel işletmecilik tekniklerini kamu sektörüne transfer ederek değil ama genel işletmecilik fonksiyonunun neyi gerektirdiğini düşünerek gelişecektir.

Eleştirlere, hükûmet değişikliklerine ve vatandaşların bir kısmının endişelerine rağmen kamu işletmeciliği günümüzde sıkı bir şekilde kurumsallaşmıştır. Şimdiler de kamu idaresinden bahseden ya da "kendini kamu idarecisi" olarak tanımlayan kimse kaldı mı? Kamu yöneticileri sonuçların başarılmasından sorumludurlar; mal ve hizmet arzları için yenilikçi yollar geliştirmek zorundadırlar; ve yönetimin karakteristik bir özelliği olan risklerden kaçınmak yerine riskleri yöneteceklerdir. Bir kere değişim kabûl edildiğinde durması zordur. Ama yine de yapılması gereken, yönetsel modelin vaat ettiği gelişmiş performans ile birlikte eğer eski modelin en iyi kısımlarının –profesyonelliğin, tarafsızlığın, yüksek etik standartların ve yolsuzluktan kaçınmanın– korunabilmesidir.

5

KAMU SİYASASI

GİRİŞ

70'lerin başında kamu siyasası daha geniş kamu yönetiminin içinde ayrı bir alan olarak ortaya çıktı. Taraftarları bilinçli olarak ve kasten eski disiplinlerden kendilerini ayırdırlar; hareketleri "ortodoks kamu yönetiminin bir çıkmaz sokağa girdiği" varsayımından yola çıktı (Kettl, 2002, s. 13). O zamanlar çoğu kamu siyasası uygulayıcıları, kamu siyasasını karar vermek ve özel olarak ise formel, matematiksel metotları kamu sektörünün problemlerini çözmek ile alâkalı bir şey olarak gördüler. Kamu siyasası hem kendi başına hem de kamu işletmeciliği üzerindeki etkisi sebebiyle önemlidir ama onun kamu sektörüyle alâkalı olan diğer yaklaşımlardan gerçekten farklı olup olmadığı ya da ona ayrı bir disiplin alanı ayırmaya devam etmenin avantajlı olup olmadığı hakkında şüpheler vardır.

Kamu siyasası kamu yönetimi geleneğine karşı hem bir reaksiyon hem de bir eleştiri olarak görülebilir ya da kamu sektörünün vâdesi çoktan geçmiş şekli teknikleri olarak da anlaşılabilir. "Kamu siyasası" teriminin bir başka kullanımı, uygulamalı iktisatçılar tarafından yapılmıştır. Buna göre, kamu siyasası, hükûmet meselelerine iktisadî metot ve modelleri uygulamak anlamına gelir. Aynı ismi kullanan iki grup olmasına karşın onların yaklaşımları birbirlerinden çok farklıdır. Meseleyi daha da karıştıran husus ise aynı zamanda kamu işletmeciliğini kamu yönetiminden ayıran en büyük farklılıktır. Bu da öncekinin iktisata olan açıklığıdır. Kamu siyasasının iktisadî versiyonu hükûmette daha ağırlıklı olarak yer aldığı görülmektedir.

Kamu siyasasının anlamı açık değildir. Son zamanlarda yapılan bir çalışma (Moran vd., 2006) pek aydınlatıcı olmamıştır. Gerçekten de bir uygulamacı, kamu siyasasını belirsizliğinden, temelleri hakkındaki tutarsızlıktan ve onun pratik faydası hakkında herhangi bir örneğin olmayışından, kamu siyasası üzerine yapılan tartışmadan tamamen kaçınmak için iyi sebepler olduğunu düşünebilir. Ama yine de, kamu siyasası önemlidir. En basitinden kamu siyasası hükûmetlerin belirli bir sonuca ulaşmayı amaçlamaları anlamında yaptıklarıdır; ve kamu işletmeciliği ise hükûmetin o noktaya nasıl geldiğidir. Pratikte, bu pek de bir ilerleme sayılmaz çünkü artık gözden düşmüş olan "siyasa mı idare mi" dikotomisinin yeni bir versiyonu olarak görülebilir. Birleşik Krallık'ta 1988'deki "Sonraki Adımlar" girişiminin ardından, siyasayı bu siyasanın gerçekleştirilmesinden ayıran yapısal bir değişikliğe gidildi. Siyasa bir siyasa kurumu aracılığıyla yapılırken, siyasayı hayata geçirmekle yükümlü olan daha büyük bir kurum sözleşme benzeri bir anlaşma ile hükûmet ile işbirliği

içinde çalışıyordu. Bu pek iyi çalışmadı. Bir bireyin, grubun ya da dâirenin tüm çalışma gününü gerçekleri göz önüne alarak siyasaları düzenlemeye çalışması akıllardaki fikirdi. Siyasa ve onun için gereken yönetim zorunlu olarak içiçe geçmiştir; ve kamu yönetiminden ya da kamu işletmeciliğinden bağımsız teorik ya da analitik kamu siyasasına ihtiyaç yoktur.

Burada anlatılmak istenen, her birinin farklı endişeleri ve vurguları olan birbirinden çok farklı kamu siyasası yaklaşımlarının olduğudur. İlki "siyasa analizi" olarak isimlendirilir; ikincisi "iktisadî kamu siyasasıdır"; ve üçüncüsü ise "siyasî kamu siyasası"dır. Muhtemel bir diğer yaklaşım ise "kanıt temelli siyasa"dır (Nutley vd., 2002; Nutley vd., 2007). Gerçi bütün siyasaların kanıt temelinin bulunması gerektiği de söylenebilir. Siyasî analiz yapanlar, kamu siyasasını başladığı gibi sürdürmeye devam etmektedirler; karar almaya ve siyasa oluşturmaya odaklanarak bazen çok yüksek derece soyut istatistik ve matematik modelleri kullanırlar. Siyasî kamu siyasa teorisyenleri sonuçlarla ve siyasaların çıktılarıyla daha fazla ilgilidirler. İstatistikî modelleri kullanmaya odaklanmak yerine, sağlık, eğitim, zenginlik, çevre gibi belirli bir vâkayı ya da siyasa alanını belirleyen siyasî etkileşimleri üzerine yoğunlaşırlar. İktisadî kamu siyasasının en başından beri siyasî analizin bir parçası olduğu iddia edilebilir. Bununla birlikte siyasî analiz daha tümdengelimciyken, varsayımların ve tümdengelimci metotların kullanımından dolayı iktisadî kamu siyasası tamamen ayrı bir yaklaşım olarak görülmüştür.

Birlikte ele alındığında, bu kamu siyasası görüşleri, kamu yönetimi hakkında bazı memnuniyetsizliklere ya da sabırsızlıklara işaret etti. Özellikle geleneksel modelin, rakamlarla ya da çıktılarla alâkalı bir hususu sâdece süreçle

ilgili bir problem olarak görmesinden dolayı. Kamu siyasası hakkında geniş çaplı bir araştırma, kabaca 50'lerden 70'lere kadarki dönemde "kamu siyasasının gerçekten yükselişe geçtiğini ve kamu yönetiminin ise düşüşe geçme eğilimine girdiğini" belirtir (Parsons, 1995, s. 7). Kamu yönetiminin bu düşüşü 80'lerde hızlanacaktır.

Kamu analizi anlayışındaki kamu siyasası hem kamu yönetimi ve kamu işletmeciliği ile rekabet eden ayrı bir paradigma olarak görülebilir hem de bu ikisine de uyarlanabilen bir analitik metot olarak algılanabilir. Burada, kamu siyasası hareketi, onun bürokratik yönetimi ve "en iyi tek yol" fikrini benimsemesinden dolayı, geleneksel kamu yönetiminin gerçek bir parçasıdır. Geleneksel modeli eleştiren kamu siyasa teorisyenlerinin aklındaki kamu yönetimini temelden eleştirmek yerine, ampirik metodolojiyi karar almayı destelemek ve hatta onu tamamlamak için kullanmaktı.

Kamusal siyasa hareketi, son yıllarda gücünü biraz kaybetmiş olsa da, kamu sektörünü incelemek açısından önemlidir. Kamusal siyasanın metotları dar kapsamlı oldukları ve sonuçlarının da yönetme görevi ile olan alâkası bakımından güvenilmez olduğu gerekçesiyle eleştirilmektedir. Bununla birlikte, kamu siyasası ve kamu analizi, hükûmetlerin ne yaptıklarına dikkatleri çektikleri, kamu yönetiminin nasıl çalıştığıyla ilgilendikleri ve siyasaları ampirik metotlar kullanarak analiz ettikleri için kullanışlı olmaya devam etmektedirler.

KAMU SİYASASI, İDARE VE YÖNETİM

Hükûmet üzerine çalışma yapanlar "siyasa" ve "siyasa yapımı" terimleri ile ne denilmek istendiğini anlamak için uzun

çabalar sarf ettiler. Literatürde kamu siyasasının tanımları "niyetlerin açıklanması, bir hedefler programından önemli hükûmet kararlarında gelecekteki davranışları belirleyecek genel kurallar, eylemlerin seçilmiş bir dizisi veya rotası, eylemlerin ya da eylemsizliğin sonuçları ve hatta bütün hükûmet eylemleri"ne kadar uzanan bir skalada yer alır (Lynn, 1987, s. 28). Siyasa kelimesi şunlara da gönderme yapabilir: Bir seçimde partiler tarafından ilân edilmiş niyetler; bir niyetten daha fazla kesinlik gösteren bir program, "dış politika"da olduğu gibi genel kurallar; bir siyasa dosyasında bulunan hükûmet kararları; ve hatta hükûmetin yaptığı her şey gibi daha geniş alanlar. Bir çalışma (Hogwood ve Gunn, 1984) on ayrı anlam keşfetmiştir.

Siyasa analizi okulu ile siyasî kamu siyasası arasında tanım farklılıkları vardır. Siyasa analizi perspektifinden Putt ve Springer (1989) şu şekilde ifade verdiler: "Siyasa araştırmasının amacı kamu siyasası sürecini doğru ve kararla alâkalı bilgi aracılığıyla hayata geçirmektir. Teknik olarak güvenilir ve kullanışlı bilgi üretmek için gereken yetenekler, uygulanan spesifik metodolojiye bakılmaksızın siyasa araştırma sürecinin kalbinde yatar" (s. 10). Bu tanım metot üzerine vurgu yapar. Benzer şekilde bu alanı tanımlayan Quade'ye göre (1982, s. 5):

> Uygulamalı bir araştırma şeklinin yürütülebilmesi için, sosyo-teknik meselelerin derinlemesine anlaşılması ve daha iyi çözümlere ulaşılması gerekir. Toplumun sorunlarını çözmek için modern bilimi ve teknolojiyi bir araya getirmeye çalışan siyasa analiz, uygulanabilir eylem kalıplarını araştırır. Bunu da, siyasa yapıcıların en avantajlı eylemi seçebilmelerini sağlamak adına araştırmacıların uyarlamalarından ve uygulamalarından çıkan bilgi üretimi ve fayda ve diğer sonuçların kanıtlarını tanzim etme yoluyla yaparlar.

6

YÖNETİŞİM

Giriş

90'ların ortalarından beri, kamu işletmeciliğinde yönetişim kavramlarının bir çeşit yeniden doğuşu vuku bulmuştur. Yönetişim kelimesinin tarihi İngilizcede birkaç yüzyıl öncesine hatta Fransızcada daha da eskiye dayandığından, bu kelime hiç de yeni değildir. Bununla birlikte, "hükûmet"in bütün etkileşimleri kapsayacak kadar dar ve bir o kadar spesifik olmasından dolayı kelimenin son dönemdeki yeniden canlanışı onun kullanılışı için en faydalı koşulları sağlamıştır. En geniş anlamda sosyal kurumların, herhangi bir hükûmet otoritesinin doğrudan müdahalesi olmadan sosyal faydayı örgütleyebildiği ve tedarik edebildiği zamanlar, belki de "hükûmet"in açıklama gücünün yetersiz kaldığı zamanlardır.

Yönetişimin geniş bir sahası vardır. Özel sektörde, şirket

yönetişimi meseleleri, şirket yönetim kurulunun ve regülatörlerin, kendi hissedarlarının ve daha geniş toplumun faydası için şirketleri örgütlemenin daha iyi yollarını araştırdığında çok daha önemli hâle geldi. Uluslararası ilişkiler akademisyenleri, ulus-devletler düzeyinde ve devletlerarası ilişkilerde yönetişimin teorik fikirlerini kullandılar (Rosenau, 1992, 1997; Keohane ve Nye, 2000). Yönetişim kamu sektöründe de önemli hâle geldi; bir görüşe göre, "sâdece bir miktar abartıyla yönetişimin eskiden kamu yönetimi olarak bilinen konunun kendisi hâline geldiğini söylemek mümkündür" (Frederickson, 2005, s. 284).

Yönetişim kavramı, otoritenin kullanımına sınır çizmeyle ilgili olarak kamu işletmeciliğinde eskiden beri süre giden bir uğraşın aydınlatılmasına yardımcı olmaktadır. Bu eğer dâimî ise çok değerli bir düşünce alanıdır. Net bir çizgi çekmek adına söylemek gerekir ki, hükûmetin (*government*) ve yönetişimin (*governance*) aynı şeyler olmadıkları açıktır. Hükûmet otoritenin kullanımı ile ilgilidir, yönetişim ise daha çok buna ortak olma ile ilgilidir; yönetişim hükûmet olmadan da ortaya çıkabilir (Rosenau, 1992; Rhodes, 1996). Yönetişimin orijinal, standart anlamı örgütleri yönetmek ve bir örgütün yönetilebilmesi için yapılar ya da kurumlar düzenlemektir. Yönetişimin bu standart anlamların yansımaları, faydaları ve kabûl edilebilir tarafları vardır ve bunlar, kamu sektöründe yönetim teorileri ve işlemleri hakkında değerli öngörüler sağlayabilir.

Yönetişim üzerine yapılan çeşitli tartışmalar, kamu işletmeciliğinin ne ölçüde kamu yönetiminin geleneksel teorisinin algılayışlarından uzaklaştığına vurgu yapmak üzere ortaya çıkmıştır. Geleneksel modelde işler çok daha kolaydı. Siyasî liderlerden ve idarecilerden oluşan bir hükûmet vardı ve sonraki grubun üyeleri öncekiler için siyasaları yönetirlerdi. İki grup aktörde kendi alanlarına hâkimdiler. Yönetişimin hükûmet olmadan ortaya çıkabileceği ya da dış grupların hükûmet yetkililerine devlet fonksiyonlarının yürütülmesinde destek olabileceği fikri geleneksel modele son derece aykırıydı. Burada, yönetişimin kullanışlı bir kelime olmasına karşın aşırı bir şekilde kullanıldığı ileri sürülecektir. Yönetişimin bazı tanımları, anlamları ve kullanımları açıklıktan ziyâde daha büyük karışıklığa neden olmaktadır. Ama orijinal anlamıyla kullanılmak şartıyla yönetişim, kamu işletmeciliğine uygulandığında hem ilginç hem de faydalıdır.

YÖNETİŞİMİN ANLAMI

Yönetişimi tanımlamak zordur. Pierre ve Peters (2000), "yönetişim kavramı malûm anlaşılması güçtür; hem sosyal bilimciler hem de uygulayıcılar kelimeyi üzerinde anlaştıkları bir tanım olmadan sıklıkla kullanırlar" demiştir (s. 7). Bazı sebeplerden ötürü, kavramın doğuştan gelen güçlüğüne rağmen, –genelde birbirinden fazlasıyla farklı olarak– "yönetişim"in tanımına kesinlik atfetmeye ve de kullanım alanlarını belirlemeye çalışanlar vardır. Bu girişimlerin bazılarının kavramın anlaşılmasına pek de katkı sunmadığı burada iddia edilmektedir; son dönemde daha da anlaşılması güç tanımlar yapılsa da, neyse ki kavramın açık, genel olarak kullanılan ve iyi anlaşılan standart anlamları mevcuttur.

Oldukça açık bir şekilde "yönetişim (*governance*)", Lâtince "idare etmek, yönlendirmek, hükmetmek" anlamlarına gelen "yönetmek (*to govern*)" fiilinden türer. Bu Lâtince

kelimeler ise idare etmek anlamındaki Yunanca *kubernan* kelimesinden türer. "Yönetişim", "yönetmek"ten türeyen pek çok kelimeden biridir; hükûmet/yönetim (*government*), vâli/yönetici (*governor*) ve yönetilebilirlik (*governability*) türetilmiş diğer kelimeler arasında sayılabilir. *Yeni Kısaltılmış Oxford Sözlüğü* (*The New Shorter Oxford Dictionary*) yönetişim için üç tane alâkalı anlam sıralamıştır: İlki "eylem, tutum ya da yönetim gerçeği; hükûmet"dir ve bunun içine "kontrol etmek ya da regüle edici etki" ve de "yönetilmiş olma hâli; iyi düzen"de dâhildir. İkinci anlam, "yönetimin fonksiyonu ya da gücü; yönetme otoritesi" ve "yönetici kişi ya da kurum"dur. Üçüncüsü ise, "hayat ya da iş, davranış faaliyeti"dir. Bunların hiçbiri yeni değildir, ilk anlam Ortaçağ İngilizcesindeki ile aynıdır. İkincisi, geç dönem Ortaçağ İngilizcesidir (16. Yüzyıl). Sonuncu ise, geç dönem Ortaçağ İngilizcesinden 17. Yüzyıl İngilizcesine kadar uzanır.

Sözlük tarafından sıralanan üç anlam olmasına karşın, bunlar birbirleri ile ya da diğer sözlüklerle tutarsız değildirler. Buradan anlaşıldığı üzere, yönetişim temelde, yönetime ilişkin (kelimenin orijinal anlamıyla) kurumsal düzenlemeleri ayarlamak, bir örgütün yönetilebilmesi için onun nasıl örgütleneceği ya da prosedürlerinin nasıl belirleneceği ile ilgilidir. Bu kelimenin standart anlamı olarak kabûl edilebilir. Bu kelimeyi, yönetişim okulları, futbol kulüpleri, şirketler, üniversiteler ve hatta toplumun tamamı ya da Dünya Bankası ve Birleşmiş Milletler gibi uluslararası kurumlar için kullanmak dahi gayet anlamlıdır. "Yönetişimin sözleşmeye dayalı ilişkileri"ni (Williamson, 1996), mahkemelerin yönetişimini ya da regüle edici yönetişimi tartışmak da aynı şekilde anlamlıdır. Burada yönetişimin standart sözlük tanımı ve kullanımı ile tutarlı ve "kural koymak, kuralları uygulamak ve kuralları yürürlüğe sokmak" olarak yönetişim en geniş anlamıyla kullanılmaktadır (Kjaer, 2004, s. 10). Yönetişim üzerine düşünmek "ekonominin ve toplumun nasıl yönetileceğini ve kolektif hedeflere nasıl ulaşılacağı üzerine düşünmek" anlamına gelir (Pierre ve Peters, 2000, s. 1). Yönetişim, yapıları, kurumları ve bir çeşit hesap-verebilirliği sağlamanın yollarını inşa etmektir. Donahue (2002) meseleyi şöyle yorumlar: "Hesap-verebilirliğin tek büyük modeli yönetişimdir – otorite sağlayan örgütlerin kolektif yaşamının kuralları ve kurumları" (s. 1).

Bu tanımlamalara rağmen, yönetişim üzerine özellikle kamu işletmeciliğinde ve de yönetiminde çok az anlaşma sağlanmıştır. Yönetişimin tanımları ve kullanımları, "yönetmek" fiilinden türeyen diğer kelimelere nazaran daha ihtilâflı bir hâldedir. Bir "yönetişim" isminin olduğundan şüphe yoktur; ama özellikle onun ne anlama geldiği konusu öylesine tartışmalıdır ki, kelime faydasının çoğunu yitirmektedir. Frederickson'a (2005) göre, "yönetişim bir güç (*power*) kelimesi, hâkim bir açıklayıcı ve lider akademisyenlerin şu sıralardaki gözdesi olduğundan, günün diğer moda kavramlarını onunla ilişkilendirmek için bir yarış vardır" (s. 285).

Bazı tanımlamalar çok dardır. Örneğin, Newbols ve Terry (2008, s. 34), yönetişimi "Birleşik Devletler Anayasası tarafından koyulan sınırlar çerçevesinde hükûmetin var olmasını ve fonksiyon üstlenmesini sağlayan, tarihî, siyasî, kurumsal, yasal ve anayasal temeller" olarak tanımlar. Bu faydalı bir tanım değildir. Yönetişimin anayasal olmasına gerek olmadığı gibi sâdece Amerikan Anayasası'na uygulanmasına da hiç gerek yoktur. Bir başka görüşe göre yönetişim "devlet ve toplum arasındaki ilişki" ile ilgilidir (Pierre

7

REGÜLASYON, SÖZLEŞME VE KAMU MÜLKİYETİ

GİRİŞ

Hükûmetler aşikârdır ki iş çevreleri ile pek çok yoldan etkileşime girerler. Saymak gerekirse regülasyon, vergileme, satın alım ve mal ve hizmet sunumu bunlardan bazılarıdır. Hem hükûmetin hem de iş dünyasının canlı bir ekonomi yaratmada çıkarları vardır ve bu amacı gerçekleştirmek için pek çok yoldan etkileşime girerler. Bazı şirketler kendi varlıklarını hükûmet sözleşmelerine borçludur; lobicilik faaliyetleri hükûmetten ticarî avantaj koparmaya yönlendirilebilir. Hükûmet ile iş dünyası arasındaki geniş ilişkiyi incelemek yerine (bkz. Hughes ve O'Neill, 2008) bu bölümde, bu ilişkinin, son dönemdeki kamu reformunun öne çıkan bölümleri olan üç açısına değinilecektir. İlki, regülasyon aracılığıyla hükûmetlerin koyduğu kurallar

çerçevesinde özel sektörün işleyişidir; ikincisi sözleşme ile iş gördürme aracılığıyla hükûmetler özel sektörden mal almanın yanında artan bir şekilde hizmet de alırlar ve hatta bazı kendi işlerini dahi bu tür araçlar vasıtasıyla yerine getirebilmeleri de mümkündür; üçüncüsü *kamu teşebbüsü* vasıtasıyla, hükûmetler şirketlere olduğu gibi halka mal ya da (daha yüksek ihtimâlle) hizmet satabilir (bkz. 2. Bölüm).

Bunların her biri –regülasyon, sözleşme ile iş gördürme ve kamu teşebbüsü– son yirmi yılda, devam eden kamu sektörü reform sürecinin bir parçası olarak önemli değişimler geçirdi. Özelleştirmeler aracılığıyla kamu teşebbüslerinden genel olarak uzaklaşıldı. Ama çalışma şekilleri değişmiş olsa da sözleşme ile iş gördürmenin ve regülasyonun önemi artmıştır. Eski tarz regülasyonda hükûmetler lisanslar ya da muhtemel rakipler üzerinde bir kısıtlama yoluyla ayrıcalıklı grup ya da kişilerin çıkarlarını korumaktaydılar. Şimdi regülasyonlar daha fazla rekabet yanlısıdır ve ihlâl yapanlara sâdece işlem uygulamaktan ziyâde çıktılar üzerine odaklanır. Mal ve hizmetlerin ihale usûlüyle sağlanması yeni bir şey değil ama şimdi sözleşme yoluyla özel ya da çıkar gütmeyen (*not for profit*) sektörler ile şu ya da bu şekilde kullanılacak kaynaklar daha fazladır.

Üç husus da birbirine bağlıdır. Regülasyon kamu teşebbüsüne alternatif olabilir; doğal tekel karakteristikleri bir zamanlar kamusal malın varlık sebebiydi ama şimdi hükûmetler teşebbüslere sâhip olmak yerine onları regüle edebilmektedir. Özel sektörle sözleşme yapma stratejisi, hükûmet tarafından yapılan mal ve hizmetlerin son teslimatını giderek daha da düşürmek için kullanılan bir özelleştirme şeklidir. İhalenin önemli bir alt kategorisi ise kamu-özel ortaklıklarıdır (KÖO –*Public-Private Partnerships, PPPs*). Burada özel sektör, her zaman olmasa da genellikle hükûmetle yaptığı uzun dönemli bir sözleşme ile altyapı sağlamaktadır. Özelleştirmelerinin ardından otuz yıl geçmesine rağmen, bazı ülkelerde kamu teşebbüsleri hâlâ önemlerini korumaktadırlar. Hükûmetlerin hisse satın alarak –ya da tamamen şirketi satın alarak– özel sektörü müdahale edebilme yeteneği, şirketleri 2008 başlayan küresel finansal kriz boyunca eskiye döndürdü.

Regülasyonda, ihalede ve kamu teşebbüsünde ortak olan şey, hepsinin de kamu ve özel sektörün kesiştiği yerlerde ortaya çıkıyor olmasıdır. 80'lerin başlarından beri, pek çok hükûmet sistematik olarak kamu teşebbüslerini sattı ya da kapattı, hükûmet hizmetlerini giderek daha fazla sözleşme usûlüyle gördürdü ve açıkça deregülasyonu hedefledi. Özelleştirme, dar anlamda yani artık daha az kamu teşebbüsü olduğu gerçeği bakımından başarılı olmuştur. Bununla birlikte, toplumdaki toplam regülasyon yüküne bakılacak olursa deregülasyon o kadar da fazla ilerleyememiştir. Belirli çeşitte deregülasyonlar ortaya çıkmıştır –havayolları deregülasyonu örneğin– ama şimdi eskisinden daha *fazla* regülasyon bulunmaktadır. Gelişmiş ülkelerin pek çoğunda hükûmetin büyüklüğü GSMH'nin %30'undan yarısına kadar değişmektedir. Bu sebeple kamu ve özel sektörler arasında daha fazla etkileşimin olması –üretici, iş veren ve özel sektörün ticarî ortağı olarak– şaşırtıcı değildir. Bu ilişkiler en azından kamu işletmeciliği ve kamuda hesap verebilirlikle alâkalı oldukları için bizim ilgi alanımıza girer.

REGÜLASYON

Hükûmetler toplumdaki herhangi bir faaliyetle ilgili kanun-

lar ya da regülasyonlar yapma hakkına şüphesiz ki sâhiptir. Regülasyonlar hem ekonomik hem de sosyal olabilmelerine rağmen sosyal olanlara genellikle sâdece kanun denmektedir. Sosyal regülasyonlar vatandaşları korumaya yöneliktir ve çevresel kuralları, meslekî güvenliği ve istihdam ile ilgili regülasyonları kapsayabilir. Muhtemelen "regülasyon"un en göze çarpan kullanımı, ekonomideki faaliyetlere izin vermek ya da onları yasaklamak yahut ekonomik ilişkilerin nasıl tamamlanacağını belirleyen şartları ortaya koymak ile ilgili olanlardır. Ekonomik regülasyon sosyal davranışı belirleyen kanunlardan farklı değildir; örneğin, istihdam koşullarını belirleyen kurallar hem sosyal hem de ekonomik olarak düşünülebilir. Ayrıca, bütün regülasyonların, bütün kanunların kaynağı, aynen herhangi bir suç faaliyetinin kısıtlanmasında olduğu gibi hükûmetin zorlama ve güç üzerindeki tekelinden kaynaklanmaktadır.

Regülasyonlar aracılığıyla hükûmetler piyasaların optimal bir şekilde çalışmaları için kurallar belirlerler. Stiglitz'in iddiası aşağıdadır (2001, s. 346-347):

> Eğer piyasalar etkin bir şekilde çalışacaklarsa, iyi kurulmuş ve açıkça tanımlanmış özel mülkiyet hakları olmalıdır; anti-tröst (tekelcilik karşıtı) uygulaması ile sağlanabilecek etkin bir rekabet olmalıdır; ve piyasalarda güven olmalıdır. Bunun anlamı da sözleşmeler yerine getirilmeli ve sahtekarlık karşıtı kanunlar davranışın geniş bir şekilde kabûl edilen kuralları olarak etkin bir şekilde uygulanmalıdır.

Burada ele alınması gereken bazı hususlar bulunmaktadır. Rekabet siyasasının yokluğunda şirketler tezgâh kuracaklardır; kanunlar sâdece yasalaştırılmamalı ama aynı zamanda uygulanmalıdır da. Ama burada iki önemli husus vardır; birincisi sözleşmelerin yaptırımını sağlamak ve ikincisi mülkiyet haklarını yerleştirmek. Regülasyonların pek çoğu bu ikisi ile uğraşmaktadır.

Özel sektör sözleşme üzerine kuruludur ve bu sözleşmelerin yaptırıma ihtiyacı vardır. Yaptırım sağlanamazsa sözleşmeci taraflar anlaşmada hile yapabilir ve bu davranış yaygınlaşırsa mübadele sisteminde bütünüyle bir güven bunalımı hızlıca baş gösterebilir. Hükûmet tarafından sağlanan yasal sistem piyasa sistemi ve özellikle de sözleşmenin yaptırımı için en şahane kaynaklardan biridir. Hükûmet faaliyetlerinin ihale edilebilmesinden önce uygun kurumsal desteğe sâhip olmanın önemli olduğu belirtilmelidir. Bir toplumda sözleşmelerini yaptırıma zorlayacak yeterli kurumsal destek yoksa hizmet alımı/ihale çalışamaz; yetersiz kurumların bir sonucu olarak başarısız olabilir. Piyasalar mülkiyet hakları güvenceye alınmadan da var olabilir ama bu tür hakların yokluğunda piyasaların muhtemelen iyi çalışmayacağı iddia edilir. Ekonomik gelişmenin ilerlemesi ile entelektüel mülkiyet haklarına ve diğer mücerretlere olan talep artar. Bir firmanın gerçek varlıkları, giderek artan bir şekilde iş gücünün yeteneklerinde, firmanın tasarım ve yenilik anlamında kattıklarında –bir diğer deyişle entelektüel mülkiyetinde– saklıdır. Yoksa firma ne üretiyorsa onun fiyatını kabûllenmesi değildir. Bunun bir sonucu olarak, bilgiye bağlı olan bilgiyi ve mülkiyet haklarını koruyan kurumlar daha önemli hâle gelmiştir. Mülkiyet haklarını tesis etmek özelleştirme için de bir gerekçe olabilir. Bir teşebbüs hükûmet tarafından kontrol edildiğinde onun sâhipliği fazlasıyla yayılmaktadır; ama bir teşebbüsü özel ellere transfer etmek, hem etkinliği hem de hesap-verebilirliği geliştireceği varsayılır çünkü mülk sâhibi, mülkiyet haklarına sâhip olacağından varlıklarına daha iyi bakacaktır.

8

PAYDAŞLAR VE DIŞSAL DESTEK

GİRİŞ

Yönetimin geleneksel modelinden kamu işletmeciliğine geçişte kilit parçalardan biri, örgütü etkileyen fakat örgütün doğrudan denetiminin dışında kalan meselelere fazladan dikkat gösterilmesidir. Önceden değinildiği gibi bu yenilenmiş dışa odaklanmanın bir parçası stratejiye ve organizasyonun kendisini içinde bulduğu çevredeki tehditlere ve fırsatlara göz atmaktır. Diğer parçası ise, dışarıdaki bireyler ve kurumlarla doğrudan ilgilenme ihtiyacı ve bu ilişkilerin nasıl yönetileceği konusudur. Herhangi bir işletmeci için anahtar rol, örgütün çevresini kontrol etmeye teşebbüs etmek ya da en azından misyonunu ve amaçlarını olumsuz etkileyebilecek faktörleri mümkün olduğunca kontrol altına almaktır. Dışsal destekler önemli etki alanlarıdır ve her işletmeci yönetsel görevlerinde onları hesaba katmaya muhtaçtır.

Paydaşlar ve diğer dışsal desteklerin yönetimi şimdilerde, geleneksel yönetim modeli altındaki alışkanlıklardan çok farklı biçimde gerçekleştirilmektedir. Buna yönelik iki bakış açısı bulunmaktadır. İlki, dışsal ilişkileri yönetmeye yönelik bürokrasinin içinde gerçek ve hissedilen bir ihtiyaç vardır –bu, geleneksel modelin örgütün içini esas alan dar odaklanışından oldukça farklıdır. İkincisi, dışsal aktörlerin en önemlisi olan çıkar gruplarının, artık siyasalarda ve yönetsel süreçlerde çok daha büyük ve genellikle pozitif bir rol sâhibi oldukları kabûl edilmektedir. Bürokrasi ile gruplar arasındaki ilişkiler artık daha yakın hatta sembiyotiktir; ama bu aynı zamanda kamu sektörü işletmeciliğinde, grupların temelde güvenli mesafede tutulmaları gereken negatif aktörler oldukları varsayımını esas alan idarî sistem ile karşılaştırıldığında daha gerçekçi ve pozitif bir gelişmedir.

Yönetsel reformlar uygulamaya koyuldukça, dışsal kurumları da kapsayan ortak hedefleri başarmada daha büyük fırsatlar vardır. Geleneksel bürokrasinin başa çıkabildiğinin en iyisi kendi kararını verdikten sonra paydaşlara üstün körü bir danışma iken, şimdi kamu yöneticileri düzenli bir şekilde dış dünya ile gerçek işbirlikleri kurabilmek için uğraşmaktadırlar. Erken dönem yönetsel reform da aynı zamanda, dış aktörlerin rol almadığı bir paradigmaya sâhip olma eğilimindeydi. Son zamanlarda çeşitli türlerin ortak üretimi "hükûmetlerin gündeminin ilk sırasında yer almaktadır" (Alford, 2009). Geleneksel modelde ya da erken dönem yönetimcilik yaklaşımında varsayıldığı gibi, bir sonuca ulaşmanın "en iyi tek yolu"nun olmadığı bir kez genel olarak kabûl edildiğinde, kamu yöneticileri, müşterilerin ve daha genelde vatandaşların desteği ve aktif katılımıyla kamusal problemlere iyi ve çalışır bir çözüm bulabilirler.

Sorunlara paydaşları dâhil etmenin, tek başına bürokratik rasyonellik tarafından dayatılandan daha kalıcı bir çözüme yol açacağı çok daha muhtemeldir.

DIŞA ODAKLANMAYA DUYULAN İHTİYAÇ

Herhangi bir örgüt, bağlantıların, fırsatların ve tehditlerin bulunabileceği dışarıdaki dünyaya bir miktar dikkat göstermek durumundadır. Bu durum özellikle dış odaklardan daha büyük ölçüde etkilendiklerinden, özel sektörden ziyâde kamusal örgütler için geçerlidir. Kamusal programlar daha görünürdürler; onlar sâdece hazır müşterilere değil tüm vatandaşlara aittirler. Kullanıcılar ve vergi mükellefleri, hükûmetin tüm aktivitelerinde bir âidiyet hissederler. Örneğin, hükûmetin sanata yardımı açıktır ve doğrudan sanat câmiasının çıkarınadır ama bu durum aynı zamanda vergi mükelleflerini de ilgilendirir ve paralarının bu şekilde harcanması onları kızdırabilir. Söz konusu olan bu daha büyük çıkarın sebebiyle, kamu sektörü özel sektörden daha büyük bir denetime tâbi tutulmalıdır. Bu denetim medya ve daha genel olarak halk tarafından yapılmalıdır.

Wilson'a göre (1989, s. 115), kamu sektörü henüz kendi kaynakları ve hedefleri üzerinde dahi denetim sağlayamamaktadır:

> Hükûmet kurumları (1) örgütün kazanımlarını kendi üyelerinin özel çıkarları için haklı bir şekilde koruyamazlar ve onlara adayamazlar, (2) üretim faktörlerini örgüt yöneticilerinin tercihlerine uygun şekilde tahsis edemezler ve (3) örgütün kendi seçmediği hedeflere hizmet etmek zorundadırlar. Bu durum özel bürokrasilerde olduğundan daha fazla bir şekilde kamu bürokrasisi için geçerlidir. Gelirle-

rin, üretici faktörlerin ve kurumsal hedeflerin kontrolü, bir dereceye kadar örgütün dışında olan birimlerde –yasama erkleri, mahkemeler, siyasetçiler ve çıkar grupları– vücut bulmaktadır.

Ek bir tahkik şaşırtıcı olmamalıdır, çünkü kamusal örgütler bazı düzeylerde siyasî süreçler tarafından yaratılmışlardır ve bu yüzden kamusal denetime tâbidirler. Kamusal örgütler topluma aittiler ve bu sebeple her zaman halkın ve medyanın tahkikine açıktırlar. Dışsal siyasî sınırlara ve yüksek düzeydeki denetime sâhip olmak kamusal örgütlerin, kendi çevrelerinin farkında olabilmeleri ve sınırlarını yönetebilmeleri için daha büyük bir dışsal odaklanmaya ihtiyaç duydukları anlamına gelir.

Dışsal örgütlerle uğraşmak gerekmektedir. Prosedürler geliştirilmeli ve uygulanmalıdır; kısacası, dışsal unsurlarla uğraşma süreci işletmenin bir fonksiyonudur. Allison'ın modelinde (182, s. 17), "dışsal destekleri yönetmek" genel işletme fonksiyonunun parçasıdır ve şunları içerir: (i) Aynı örgütün dışsal birimleri ile uğraşmak ya da örgütün parçalarının koordine edilmesi; (ii) hükûmetin diğer bölümleri, iş dünyası ve çıkar grupları gibi bağımsız örgütlerle uğraşmak; (iii) basın ve halk ile uğraşmak.

İlk dışsal destek fonksiyonu esas olarak koordine edicidir; bu, kendi faaliyetlerini koordine eden aynı otoriteye tâbi olan örgütlerin yönetsel prosedürleriyle ilgilidir. Aynı örgütün farklı parçaları birbirleri ile ilgilenmelidirler hatta kendilerini genellikle rakip olarak görseler de bu doğrudur. İkincisi kurum tarafından kontrol edilmeyen ama bir şekilde kurumun faaliyetlerini etkileyen örgütlerle uğraşmakla ilgilidir. Bu tür örgütler geniş bir yelpazede yer alırlar ve

hükûmetin diğer parçalarını içerirler; diğer hükûmetler; farklı yüzlerdeki hükûmetler ve hatta diğer milletler; bireyler; ve çıkar grupları. Üçüncü fonksiyon yani medya ve halk ile uğraşmak, tam olarak tanımlanırsa bir halkla ilişkiler meselesidir. Bu sıradan bir örgütsel görevdir ama kamu sektörünün çevresi bu görevi, özel sektördeki pek çok halkla ilişkiler görevinden daha zor bir hâle getirebilir.

Tüm bu fonksiyonlar kamu işletmeciliğine aşılması gereken bazı engeller yaratır. Dışsal yardım işletmeciliği şimdi hizmet sunumunu, tüketici egemenliğinin esaslarını ve müşterilerin "yetkilendirilmesi"ni de kapsamaktadır. Bütün bunlar yönetimin geleneksel modelindeki dış ilişkiler anlayışıyla karşıtlık içindedir. Geleneksel modelin düşüşüyle kamu örgütleri için dış ilişkilerle ilgilenmek çok daha önemli bir hâl almıştır. Hatta eski modelin dış yardım ilişkilerini yeterince hesaba katamaması, onun gözden düşmesinin önemli bir nedeni olduğu iddia edilebilir.

GELENEKSEL MODELDE DIŞSAL İLİŞKİLER

Yönetimin geleneksel modelinde dış ilişkiler özellikle önemli bir konu olarak düşünülmemiştir. Dikkatin yoğunlaştığı yer örgütün içiydi, yani örgütün yapısı ve süreçleriydi. Siyasa meseleleri ile yönetim meseleleri arasındaki sıkı ayırım sebebiyle dış dünya ile uğraşmak politikacılara ayrılmıştı. Basınla, halkla, çıkar gruplarıyla ya da diğer örgütlerle uğraşmak kamu hizmetlisinin telâşının dışında yer alıyordu. Birey olarak kamu hizmetlileri isimsiz olarak görüldüğünde onlar da ne kurumun ne de onun siyasalarının adına konuşamıyorlar ya da bunu yapmak dahi istemiyorlardı. Bu kişilerin halk nazarında kuruma bir aidiyetlikleri yoktu.

tarafından baş belâsı olarak görülmemektedir ve daha fazla tolere edilmektedirler. Bu büyük bir değişimdir. Bugünlerde çıkar grupları, siyasa sürecinin etkin, üretken ve temelden faydalı bir parçası olarak görülmektedir. Aynı şekilde, dış dünyaya yönelik oryantasyondaki genel değişiklik bürokratik süreci geliştirmektedir. Sonuçta, herhangi bir kamu sektörü örgütü siyasî sürece bir tepki olarak, dış dünyada ortaya çıkmıştır. Örgütün kendisinden öte bir sosyal bağlamda varlık gösteren kamusal bir örgüt, kendi bütçesine hatta kendi varlığına dahi bir tehdit oluşturan bir sosyal bağlamda bulunmaktadır ama bu durum aynı zamanda örgütün kendi fonksiyonlarını geliştirmesi için de fırsat sunmaktadır.

Dış paydaşların ve unsurların yönetimi kamu işletmecisinin birincil görevlerinden biri hâline gelmiştir. Bu görev son dönemde önemini artırmıştır ve muhtemelen gelecekte de önemini daha da artıracağı beklenmektedir. Kamu işletmeciliği bazen dar kapsamlı olmakla ve sâdece ekonomik sonuçlara odaklanmakla suçlanmaktadır. Burada kamu işletmeciliğinin dar kapsamlı olmaktan çok uzak olduğu iddia edilmektedir ama kamu işletmeciliği toplumun etkin parçaları ile daha aktif bir etkileşim sağlayan bir siyasî süreç vasıtasıyla kapsamını genişletmektedir. Kamu yöneticileri ortak-tercihde bulunabilir (*co-opt*) ya da çıkar gruplarını kendilerini desteklemeleri için ikna edebilir; onlar kamusal alana inebilirler. Kısacası, geniş bir şekilde anlaşıldığında, oynanan oyun yine siyasettir. Bu bürokratik siyasettir, kişisel siyasettir: Her çeşit siyasettir. Bu yüzden kamu işletmeciliği, sanki siyasete hiç bulaşmamış dolayısıyla dış dünyayla hiç ilgilenmesine gerek yokmuş gibi davranan geleneksel modelden daha gerçekçidir.

9

HESAP VEREBİLİRLİK

GİRİŞ

Kamu sektörünün operasyonları bir boşlukta var olmaz, toplumun geri kalanından hava geçirmez bir şekilde ayrılmamıştır. Siyasî liderlik, kamu hizmetleri ve halk kurumsal düzenlemeler ve siyasî etkileşim aracılığıyla birbirine sıkı sıkıya bağlanmıştır. Kamu yönetimi ya da kamu işletmeciliği denilsin, hükûmetin işi siyasetin içine gömülüdür. Herhangi uzun ömürlü bir siyasî sistem için temel bir gereklilik, yönetimin siyasî liderliğe karşı, onların da vatandaşlara karşı hesap-verebilir olmalarıdır. Gerçekten de "hesap-verebilirliğin medeniyeti desteklediği" iddia edilebilir (Donahue, 2002, s. 1). Kıdemli yöneticiler siyasetin farkında olmalı ve onun hakkında bilgi sâhibi olmalıdırlar: "Bir kamu yöneticisi olarak etkinlik, hem bir siyaset ve siyaset süreci anlayışına hem de siyasal bir

bağlamda kamusal programları idare etme yeteneğine dayanmaktadır" (Frederickson, 1989, s. 12). Kamu hizmetinin siyasî temeli bazen unutulmaktadır. Kamu yönetimi üzerine yazılan kitaplar konuya teknik bir açıdan ve onu siyasetten ayırarak yaklaşır. Gerçekten de yönetimin geleneksel modeli kamu hizmetini siyasetin dışına çıkarmaya çalışmıştır. İktidarda olan siyasetçiler dediklerinin sorgulanmadan ve bir çeşit köle-efendi ilişkisi içinde uygulamaya koyulacağını varsayabilirler. Geleneksel modelde yetişmiş kamu hizmetlileri basitçe idareci olduklarını ve hiçbir şekilde siyasa yapıcı bir rol üstlenmediklerini, tek başlarına siyasete müdâhil olmadıklarını iddia etmektedirler. Hem siyasetçiler hem de bürokratlar Woodrow Wilson'ın adıyla özdeşleşmiş bir mite, siyasanın ve siyasetin birbirinden kesin bir şekilde ayrılabileceği ve yönetimin sâdece araçsal olduğu iddiasına hayat vermektedirler. Bu doğru değildir. Tercihlerin yapılma şekli, siyasaların plânlanış ve yönetiliş şekli ve bu programların idare edilişi temelden doğal olarak siyasîdir. Hükûmetin siyasî kısımları çeşitli yasal ve anayasal düzenlemeler tarafından kurulmuştur ve buralarda çeşitli sorumluluk şekillerine ihtiyaç duyulur.

Kamu hizmetlileri ile vatandaşlar arasındaki karşılaşmalarda iki tarafında takas edecek güçleri olduğu için belirli bir gerilim vardır. Birey hukuka tâbidir; kurum ise bireyler mâruz kaldıkları muameleden hoşnut kalmazlarsa onların şikâyet ve temyiz haklarının olduğunun farkındadır. Hükûmetin idarî tarafını siyasî olan tarafına bağlayan şey hesap-verebilirlik sistemidir ve nihâî olarak hesap-verebilirlik yönetimi halkın kendisi ile de yakınlaştırır. Son tahlilde hükûmetin herhangi bir eylemi vatandaşların temsilcileri aracılığıyla yaptıkları eylemlerdir ve "vatandaşları, temsilcilerinin onların adına eylemde bulunması için en iyi çabayı göstereceklerini temin etmek üzere dikkatli bir şekilde tasarlanmış bir yapıya ihtiyaç vardır" (Donahue, 1989, s. 222).

Yönetimin geleneksel modelinde, bürokratik ve siyasî düzeyde hesap-verebilirlik genellikle sâdece seçimlerde, yalnız siyasî süreç aracılığıyla temin edilmesi gerekmektedir. Bunun artık daha fazla uygulanamamasının iki sebebi vardır. İlkin, Woodrow Wilson tarafından ortaya koyulan siyaset/idare ilişkisini dar bir şekilde tanımlayan formülün artık daha fazla gerçekçi bulunmamasıdır, zaten hiçbir zaman gerçekçi de olmamıştır. Bürokrasi basitçe siyasî liderliğin emirlerini yerine getirmekten çok daha fazlasını yapmaktadır ve bürokrasi siyasî sürecin aktif bir katılanı olarak tanımlanmak zorundadır.

İkincisi, seçim sistemi aracılığıyla halka karşı sorumlu olmaya devam etmekle birlikte bürokrasi yaptıkları ile halka karşı giderek daha fazla sorumlu tutulabilmektedir. Bu tür doğrudan bir sorumluluk anlayışı önemli bir değişiklik ve kamu sektörü reformunun kilit bir yönüdür. Hizmet kullanıcılarına odaklı bir yaklaşım talebi, bürokrasinin daha duyarlı olması talebi ve yöneticilerin kişisel sorumluluk sâhibi olmaları talebi, kamu hizmetlerinin sorumluluk sistemini ve hatta hükûmet ile vatandaş arasındaki ilişkiyi değiştirmiştir. Vatandaşların hükûmetlerle birlikte ortak-üretici olduklarının ve kamusal değer yaratımını aktif bir şekilde destekledikleri giderek farkına varılmıştır (Alford, 2009). Bu tür uygulamalara daha fazla bağlılık gösterilmesi hizmetlerin daha iyi yerine getirilmesini ve hem hizmet kullanıcılarının hem de bir bütün olarak halkın ihtiyaçlarına karşı daha duyarlı olunmasını sağlamıştır.

Bu tür değişiklikler sorumluluk sisteminin aşması gereken bazı engeller ortaya koymuştur. Wilsoncı dikotominin pratik anlamda bir mit olduğu kanıtlansa dahi siyasetçilerin ve kamu hizmetlilerinin çıkarlarının aynı olduğunu meşrulaştıran bir mitti. Sonuçlardan sorumlu olmak da dâhil olmak üzere doğrudan hesap-verebilirlik bu yüzden genel olarak hesap-verebilirlik teorisine bazı engeller çıkarmaktadır.

HESAP-VEREBİLİRLİK FİKRİ

Hesap-verebilirlik açık bir anlam taşıdığı düşünülen kelimelerden biridir ama daha yakından incelenince bu açıklık bulanıklaşmaya başlamaktadır. Bovens (2007), sorumluluğu "bir ikon", "analitik amaçlar için giderek daha az faydalı" bir kavram, "ve iyi niyetlerle, esnek bir şekilde tanımlanmış kavramlarla ve iyi yönetim hakkındaki bulanık resimlerle doldurulmuş birçok kovası" olarak tanımlamaktadır (s. 449). Ama bu kavram hesap-verebilirliği inceleyebilmek için hâlâ kullanışlı ve hatta gereklidir. Çünkü kavramın tam anlamını bulmak zor dahi olsa kamu işletmeciliğinde gerçek bir hesap-verebilirlik talebi vardır.

Hesap-verebilirlik tek başına kamu sektöründeki kullanımından daha geniş bir kullanım alanı vardır. Behn'e (2001) göre, "insanlar ne zaman sorumlu tutulacak birini arasa, onlar genellikle bir çeşit cezalandırmayı düşünürler" (s. 4). Hesap-verebilirlik, hem başarının ve başarısızlığın toplam sorumluluğu ile ilgili olsa da, yaygın kullanımında bu varsayım muhtemelen doğrudur. *Yeni Kısa Oxford Sözlüğü*'ne (1993) göre "sorumlu tutulabilen", "hesap vermekle yükümlü; (kişilerden ve şeylerden) mesûl" anlamına gelmektedir. Bovens (2007), bu tanımı genişletir ve sorumluluğu "fâilin kendi eylemlerini açıklama yükümlülüğü olduğu ve forumun da bu eylemleri sorgulayıp hüküm verebildiği ve fâilin yaptırımlarla karşılaşabildiği, bir fâil ile bir forum arasındaki ilişki" olarak tanımlar (s. 450). Bazı parçaları çok faydalı olan bu tanımın biraz daha detaylandırılmaya ihtiyacı vardır. Bir *fâil*, bir birey ya da bir örgüt olabilir; bir *forum* ise bir birey, parlâmento gibi bir kurum ya da bir birim yahut özel sektördeki bir yönetim kurulu olabilir; *yükümlülükler* formel olabileceği gibi informel de olabilir; ve *yaptırım*lara yol açabilen *sorgulamalar* ve *hükümler* olumsuz olabileceği gibi olumlu da olabilir. Bovens'ın (2007) dediği gibi, "yaptırım ihtimâli –yaptırımların gerçekten uygulanması değil– taahhüde dayanmayan bir enformasyon paylaşımı ile hesap sorulabilir olmak arasındaki farkı yaratan şeydir" (s. 450-2). Öyleyse hesap-verebilirlik, bir foruma karşı sonuçta bir yaptırım ihtimâli olan açıklama ve meşrulaştırma ile ilgilidir.

ÖZEL SEKTÖRDE HESAP-VEREBİLİRLİK

Hesap-verebilirlik meseleleri, kamu sektöründe olduğu gibi özel sektörde de bulunmaktadır. Hiyerarşik ilişkilerin ya da asil ve vekil ilişkisinin olduğu yerde, otoriteye sâhip olanların son tahlilde sâhibin istekleri doğrultusunda hareket etmelerini temin etmek için bir çeşit hesap-verebilirliğe da ihtiyaç duyulur. Bir vekil ilişkisi "bir ya da birden fazla kişinin (asilin) bir diğer kişi (vekil) ile kendi adlarına hizmet yapması için, bir kısım karar verme otoritesinin vekile devredilmesini de içeren bir etkileşimdir" (Jensen ve Meckling, 1976, s. 308). Vekil görevleri asil adına yürütür ve bu görevlerin nasıl yürütüldüğünü muhtemel sorular ve müeyyidelerle birlikte rapor eder. Vekilin -yönetimin- asilin

tır. Siyasî hesap-verebilirlikteki herhangi bir düşüş yönetsel hesap-verebilirlikteki bir artışla rahatlıkla giderilebilir.

Bürokratik hesap-verebilirliğe daha gerçekçi bir yaklaşım "hesap-verebilir yönetimi" adapte etmektir. Özel sektöre benzer şekilde kamu yöneticileri kendi eylemleri ve kurumlarının eylemleri için hesap-verebilirdirler. Bütün eylemlerinin siyasî hesap-verebilirliğe açık olduğunu söyleyerek kendi sorumluluklarını inkâr etme konusunda daha az imkâna sâhiptirler. Hesap-verebilirliğin yeni bir türü, siyasetçiler vasıtasıyla değil de bürokrasi, hizmet kullanıcıları, yasama, medya ve bireyler arasındaki ilişki ile doğrudan yürütülür. Bu tür bir doğrudan hesap-verebilirlik daha öncekine göre bazı avantajlar sunar. Yeni modelde hesap-verebilirlikte, çıktı ve çıktının ölçümleri üzerine daha fazla bir odaklanma yönetimin geleneksel modelinden daha iyi olabilir. Holmes ve Shand'in (1995) yorumladığı gibi, "eğer insanlar bu kararları almaktan dolayı gerçekten sorumluysa, aynı zamanda hesap-verebilirdirler de, hesap-verebilirlik gerçekten artmıştır" (s. 564).

Hesap-verebilir yönetim birinin yaptığı şeylerden dolayı hesap-verebilmesi anlamına gelmelidir, bu biri yönetici ya da siyasetçi olabilir. Gerçekten de, daha önce tartışıldığı gibi yönetimin anlamı, yöneticinin sonuca ulaşmak için örgütlenmesi ve şahsî olarak yaptıklarından sorumlu olmasıdır. Kamu yöneticileri, belirli fonksiyonları üstlenmek ve ihtiyaçları karşılamak için vergi ödeyen halk tarafından istihdam edilirler ve asillerine karşı hesap-verebilir olmalıdırlar.

10

STRATEJİK YÖNETİM

GİRİŞ

Geleneksel yönetim modeli, içe dönük olması ve kısa vâdeli perspektifi ile bilinir. Yöneticinin rolünün bir parçası olarak strateji ile ilgilenmesi gereği çerçevesinde, kamu işletmeciliğindeki değişimin bir parçası olarak bu iki eksikliğe de dikkat çekilmiştir (Allison, 1982). Stratejik bakış açısı bir örgütün dış çevresi içindeki konumuyla ilgilenir; açık amaçlar ve hedefler belirlemesini gaye edinir; rutin idarî işlerden sistematik şekilde daha uzun vâdede örgütün nereye gideceği ve ne yapacağını belirlemeye yönelir. Strateji gelecek için bir yön belirlemekle ilgilenir.

Geleneksel kamu yönetimi modelinde strateji fikri pek yer bulmaz, ciddî anlamda geleceğe dönük plânlama ya hiç yapılmaz ya da kısıtlı şekilde kendine yer bulur. Aslına bakılırsa herhangi bir türdeki strateji, eğer yapılıyorsa bile

"siyasî" olarak görülecek ve bürokratlardan ziyâde siyasî lidere âit bir görev olarak kabûl edilecektir. Kamu çalışanları, daha önce de belirtildiği üzere sözlük anlamında "memurdurlar" ve basitçe siyasîlerce verilen tâlimâtları yerine getirirler. Daha önce olduğu gibi şimdi de kamuda herhangi bir strateji düşüncesi bulunmaksızın, uzun dönemli hedeflere ulaşabilmek için kaynakların optimize edilmesi fikri olmaksızın ve tâlimâtların yerine getirilmesinde herhangi bir şekilde dışa odaklanmaya gerek görülmeksizin yönetim mümkündür. Geleneksel model uzun vâdeli bakış açısını dikkate almaz ve süreçlere daha fazla odaklandığı için herhangi bir kamu örgütünde genelde daha büyük bir amaç, nihâî bir hedef olduğunu unutur.

80'lerin başlarında, eski kamu yönetimi modelinde stratejiden sorumlu oldukları varsayılanlar –yani sâdece siyasetçiler– her zaman kurumları için uzun vâdeli stratejik liderlik sağlayabilecek konumda olmuyorlardı. Eğer işlerinin bir parçası olarak kamu yöneticileri yapılan işlerin sonuçlarından sorumlu tutulacaksa, günlük işlerin sonuçlarının kurumun genel amaç veya misyonu ile nasıl bütünleştirilebileceği konusuna da dikkat edilmesi gerekir. O hâlde, kamu yönetiminin kilit bir unsuru sâdece hükûmetlerce değil kamu kurumu ve onun çeşitli birimlerince genel stratejinin belirlenmesi ve hedeflerin tespitidir. Siyasî liderler sıkça, kamu kurumları ve yöneticilerinin program ve politikalarının uzun dönemli sonuçlarını dikkate almalarını isterler. Kamu sektöründe stratejik yönetimle ilgilenmek siyasetçilerin rolünü gasp etmek değildir, bu çok kez onların desteğiyle yapılır ve gerçekten de eski anlayışta olduğu gibi siyaset ile idarenin ayrışmasının savunulamaz olduğu gerçeğinin bir parçasıdır. Hedefler ve öncelikler siyasî liderliğin muhtemel işbirliği ile kamu kurumunun kendisince belirlenebilecektir.

Bir strateji fikri bulunmaksızın tüm kurumların yönelimleri eksik olacaktır. Gündelik faaliyetler hiçbir tutarlı hedefe tekabül etmeyecek, kısa vâdeli tepkilerin ardından gelen sonuçlara yine kısa vâdeli tepkiler geliştirmenin bir anlamı olmayacaktır. İdeal olarak, gerçekleştirilen tüm faaliyetler yakın gelecekteki spesifik amaçlara ve bunun da ötesinde kurumun nihâî hedefine yardımcı olmalıdır. Strateji ile ilgili fikirlerin kamu sektöründe kullanımı çok basitçe anlaşılamayabilir ve bunların kullanımına dönük eleştiriler söz konusudur. Ancak, nihâî analizde kamuda idarî alanın kısa vâdeciliği daha tartışmaya açık bir husustur. Gelecekle nasıl baş edebileceğine karar verirken sistematik bir yaklaşım benimsemek ilerleme için bir vaat sunacaktır.

STRATEJİ

'Strateji' askerî alandan türetilmiş bir kavram olarak, alt seviyede belli bir muharebenin kazanılmasını hedefleyen 'taktikler'in aksine, nihâî olarak savaşın kazanılması amacına işaret eder. Stratejinin uzun vâdeli bir görüşü vardır, kısa vâdeli bir bakış yerine büyük resmi görür. Strateji yeni yönetim anlayışına eski kamu yönetimi zihniyetine göre daha uyumludur. Aslında eski kamu yönetimi anlayışı ile 'genel yönetim işlevi' arasındaki en büyük iki fark, açık bir strateji ihtiyacı ile dış çevreden destek gruplarının bulunması gereğidir (Allison, 1982).

İnceleme alanı içinde çok değişik türlerde stratejiler mevcuttur. Bazen 'büyük strateji' de denen, ülkeler arasın-

daki uzun vâdeli rekabeti inceleyen askerî ve uluslararası stratejiye yönelik sürekli bir ilgi vardır (Kennedy, 1988). Strateji oyun teorisi olarak tanımlanabilir ve bazı kullanımlarıyla tek tanımı da budur (Dixit ve Nalebuff, 1991). 1960'larda başlayan bu teorik çalışma kısıtlı nükleer savaş gibi uluslararası politika konuları ile oyun teorisini birleştiriyordu (Schelling, 1960; Schelling, 2006). Bu çalışmadaki kullanımı ise daha basittir, bizim strateji ile kastımız temel olarak 'Bir sonraki adımda ne yapacağız?' sorusunun cevabından ibarettir.

Strateji 'detaylı bir plân veya programlı tâlimâtlar bütünü değil, birey veya örgütün eylem ve kararlarına düzen ve yön veren bütünleştirici bir ana fikirdir' (Grant, 2008, s. 4). Stratejiyi kavramlaştırmanın başka yolları da mevcut olmakla birlikte, dört ortak unsurdan söz edilebilir (Grant, 2008, s. 7-9):

1. Basit, tutarlı ve uzun vâdeli hedefler
2. Rekabetçi çevreye ilişkin derin bir anlayış
3. Kaynakların objektif olarak değerlendirilmesi
4. Etkin uygulama

Stratejik kararların paylaştığı üç ortak özellik vardır: 'önemlidirler, belirgin şekilde kaynak kullanımı gerektirirler, kolaylıkla geri dönülebilir değildirler.' (Grant, 2008, s. 14). Kilit noktalar amaç, kaynaklar ve eylemdir. Stratejinin temel kurallarını oluşturmanın bir başka yönteminde ise beş kilit unsurdan söz edilebilir: *Amaç/misyon –varlık sebebi* veya örgütün gelecekteki bir noktada konumuna ilişkin nihâî hedef; *yetenek* –bir rakibe kıyasla örgütün mevcut varlıkları; irade/liderlik –örgüt ve lider kadro ne kadar ilerleyebilme iradesine sâhip; *bölge* –rekabetin gerçekleşeceği yer veya rekabetçi çevre; ve *taktikler* –nihâî amaca nasıl ulaşılacak, gündelik aktivitelerle nihâî amaç nasıl bütünleştirilecek.

ÖZEL SEKTÖRDE STRATEJİ

Strateji ile ilgili kavramlar özel sektör yönetiminde yaygın olarak kullanılır. Bir general ile iş adamının görevlerini kıyaslayarak hedeflerini gerçekleştirmek üzere her ikisinin de kaynak planlaması yaptığını gösteren Sokrates'ten bu yana savaş ve iş dünyası arasında bir analojiden söz edilir (Montanari vd., 1989, s. 303). Sokrates'in çağında Çin'de yazılan, muhtemelen efsanevi şekilde Sun Tzu'ya atfedilen *Savaş Sanatı*, bugün dahi üzerinde çalışılıp kullanılan stratejik ilkeleri ortaya koymuştur (Sawyer, 2007).

Stratejinin iş dünyasında çok daha yakın zamanlı bir kullanımı Chandler (1962) ve Porter'ın (1980, 1990) çalışmalarına dayanır. Sürekli kısa vâdeli iç problemlerden ziyâde dış çevreye odaklanmış uzun vâdeli bakış açısından kaynaklanan ciddî rekabet avantajları, özel sektörde strateji uygulamaları açısından aşikârdır. Gündelik faaliyetler açısından normal yönetim süreçleri yeterli olabilir ancak zaman zaman örgütün temel var oluş gayesi, ne yapmaya çalıştığı, ne yönde ilerlediği gibi hususların da yeniden değerlendirilmesi gerekir. Bunun sonucunda kaynaklar uzun vâdede stratejik fayda sağlayacağına inanılan alanlara yönlendirilirken uzun vâdede daha az fayda beklenen alanlardan çekilir. Bir strateji nosyonu olmaksızın, uzun vâdeli hedefleri dikkate almadan faaliyetleri yürütmek çok kolay olurdu.

11

LİDERLİK VE İNSANLARI YÖNETMEK

GİRİŞ

Kamu sektörü reformları, devlet dairelerinin örgütlenme şekilleri, kadroların oluşturulması ve liderlik süreçleri dâhil hükûmetin birçok birimini etkilemiştir. Devlet işleri, mobilya tasarımındaki modalar ve teknolojideki gelişmeler bir yana, hâlâ devlet dairelerinde ve temel olarak yüzlerce yıl öncekine benzer şekilde görülmektedir. Bununla birlikte oldukça farklılaşan şeyler ise kurallar, prosedürler ve kamu için çalışanlarla ilgili koşullardır. Geleneksel kamu yönetimi modeli ile bir ölçüde devamlılığı olmasına rağmen, kadrolamada, personel sisteminde ve insan kaynağı yönetiminde (İKY) ciddî değişimler yaşanmıştır. Daha önce belirtildiği üzere, geleneksel modelin geçerli olduğu dönemde, devletteki bir iş, temel seviyede işe almanın ardından düzenli aşamalarla terfi ve ömür

boyu istihdam garantisi sağlıyordu. Bireysel performans değerlemesi gerekmiyordu ve birçok yerde düşük performanslı çalışanın işten çıkarılması çok zordu. Bireysel olarak çalışanlar, bir yanda iş güvencesi ve cömert emeklilik imkânlarından yararlanma diğer taraftan yavaş ilerleme ve göreli olarak düşük ücretler arasında kesin bir tercih yapmak durumundaydı. Zaman içinde, görünürde adâleti tesis etmek üzere, dikkatle hazırlanmış prosedürler ve sistemler oluşturuldu, bunun yanında bir şekilde kamu işlerinin özel olduğuna dâir bir inanç da geliştirildi.

Daha önce ileri sürüldüğü üzere eski kamu yönetimi anlayışından kamu işletmeciliği anlayışına geçiş sürecindeki en önemli faktör, kamu yöneticisinin sonuçlar ortaya çıkarmaktan kişisel olarak sorumlu olmasıdır. Bu değişimin sonucunda kadrolama anlamında üç kilit yaklaşım söz konusudur. Birincisi, eski kavramlar olan 'personel idaresi' ve hatta 'personel yönetimi' yerine büyük ölçüde 'insan kaynakları yönetimi' kullanılmaya başlandı. Personel idaresi süreç ve prosedürlere odaklı iken, İKY örgütsel amaçlar için doğru kişilerin bulunması ve yönetilmesi için daha stratejik bir yaklaşımı benimser (bkz. Legge, 2005). Reformların başlangıcında İKY'nin bir kamu sektörü versiyonu olmakla birlikte, İKY'nin genel kapsamlı pratiğini dikkate alan bir eğilim gelişmiştir. İkincisi, çeşitli performans değerleme sistemleri aracılığıyla, devlet dâiresindeki herkesin sonuçlara ulaşmaya katkıda bulunduğunu gösterecek şekilde çalışanların performansının izlenmesine daha fazla dikkat ediliyor. Üçüncüsü, özel sektörde daha önce olduğu üzere kamu sektörü örgütleri de aktif olarak liderleri arayıp yetiştiriy. Bu durum daha önce kişisel özellikleri modelin bir parçası olarak görmeyen bürokrasi teorisine dayalı geleneksel yönetim modelinden çok farklı bir yaklaşımdır. Tesadüfen bu özelliği taşımıyorsa bir yönetici lider değildir. Kamu işletmeciliğinde liderlikle ilgili fikirlerin dikkate alınması, devlet yönetiminde geleneksel modelden ne kadar uzaklaşıldığının ileri bir işaretidir.

Yönetsel reformlar kamu sektöründe işe alma düzenlemelerini ve şartlarını, genel itibariyle kamu sektöründeki kendine özgü şartlardan, özel sektörde uygulanan şartlara doğru değiştirmiştir. Personeli etkileyen değişimler, özellikle yönetsel reformun ilk aşamalarında tartışmalı olmuştur. Eski sisteme âşina olanlar personel sistemindeki –performans değerleme, kısa süreli sözleşmeler, liyakâte dayalı ödeme vs– değişmeleri kendilerinin uzun zaman boyunca yerleşmiş iş şartlarına tehdit olarak görmüşlerdir. Birçok emeklilik avantajı yasal düzenlemelerle azaltılmış, yeni işe girenler için bu avantajlar kapatılmış, emeklilik yaşı yükseltilmiştir. Ancak, ve belki de şaşırtıcı şekilde, kamu sektörü reformunda 1980'lerden bu yana geçen yirmi yıldan fazla sürede bir zamanlar tartışılan personel rejimi değişimleri kademeli olarak kabûl görmüş, belki de yeni nesil kamu çalışanları farklı beklentilerle devlet işlerine girmişlerdir. Yeni kamu görevine girenler yavaş, kademeli ilerlemeye dayalı ve düşük ücret fikrini kabûl etmeye daha az isteklileri ama o kadar fazla sadakât de göstermiyorlar. Artık kamuda çalışmak, bir kariyer veya görevden ziyâde, özel sektörden pek farkı olmayan bir iş hâline gelmiştir.

Kamu çalışanlarının işleri ofislerde icra edilse de, insan kaynakları yönetimi, performans değerleme ve liderlik kavramları birlikte şu anlama gelir, bu ofislerde işler artık bir zamanlar olduğundan çok farklıdır. Birbiriyle bağlantılı oldukları takdirde performans değerleme ve liderlik çok fark-

lı şeylere işaret ederler. Bir yandan, kamu çalışanları daha yakından izleniyorlarken ve önceden sâhip oldukları bazı sıra dışı istihdam imtiyazlarını kaybetmişlerken, diğer taraftan onlardan aktif şekilde liderlik beklenmektedir ve bir liderin fark yaratmak ve sonuçlara ulaşmak için gerçek bir kavrayışı vardır. Pek çok kamu yöneticisi, sonuçlara ulaşılamadığı durumda nihâî sorumluluğu almak zorunda olsalar da, kendilerini meydan okumaya karşı mücadele etme durumunda bulmaktadır. Yöneticilerin kadrolama işlevi, kendi işleyişindeki zorluklar bir yana, eski modeldeki personel yönetiminden büyük ölçüde farklıdır.

GELENEKSEL MODELDE İŞE ALMA

Weberyen bürokrasi modeli, memurların toplum içinde bir seçkin elit oluşturma yönüne dikkat çekmiştir. Devlet memurlarının bir elit olduğu fikri 20. Yüzyıl boyunca zayıflamakla birlikte, bir idare sistemi içindeki personelle ilgilenmenin kuşkusuz ayrıcalıklı bir yönü vardı. İdareciler yönetmelik ve yönergeleri izliyorlardı. Weber'in patrimonyalizm olarak adlandırdığı şekliyle, bürokraside tamamen gayrı şahsîliği sağlamak için herhangi bir kişisel yaklaşımın ortadan kaldırıldığı katı bürokratik yapıda liderliğin de yeri olmayacaktır. Bunun yerine Max Weber'in bürokrasi teorileri gereğince detaylı olarak hazırlanmış standart personel icapları harfi harfine uygulanmıştır. Daha önce (3. Bölüm'de) ele alındığı üzere, birey olarak kamu görevlisinin bir dizi çalışma koşuluna –meselâ, ömür boyu iş garantisi, seçilmeyip daha üst bir makamca atanma, kadroya atanma ve terfi, yaşlılığı güvence altına alacak bir emeklilik– ve 'kamu hizmetinde hiyerarşik düzen içinde bir kariyere' sâhip olması şarttı (Gerth ve Mills, 1970, s. 199-203). Birçok ülkede yaygın olan kariyer hizmeti fikri bu yaklaşımları neredeyse birebir izlemiştir.

Meselâ, tipik bir kariyer hizmeti personel modeli 1970'lerin ortasında Coombs Komisyonu'nca tanımlandığı üzere Avustralya Krallık Hükûmeti'nce hazırlanmıştır (RCAGA, 1976, s. 169) (bkz. Kutu 11.1).

Bazı ülkelerde 1970'lere kadar, diğerlerinde daha da sonrasında normal olan uygulama, devlet görevinde çalışmak isteyenlerin işe girişinde okulun hemen ardından partilerden bağımsız bir hükûmet kurumunun sınav yapması, ilgilinin hiyerarşinin en alt basamağında bir göreve atanması, düzenli kıdem, bazen 'verimlilik' ve kıdem temelli terfiler alması ve ilke olarak günün birinde birimin müdürü olması şeklindeydi. İşe alma liyakâte göreydi ve atama belli bir dâiredeki görev yerine bir bütün olarak hizmete yapılıyor, temel düzeyden daha üst mevkilere yatay atama yapılması teşvik edilmiyordu. Avustralya'da 1976'dan önce işe yeni alınacak devlet memurlarının içinde üniversite mezunu olanların sayısının yüzde 10'dan fazla olamayacağı yönünde kısıtlar vardı. Aynı ülkede 1966 yılına kadar kariyerler büyük ölçüde erkeklere açıktı ve kadınlar evlendiklerinde işten ayrılmaya zorlanıyordu. Bu kitabın yazıldığı esnada Japonya'da, yasal zorlama olmasa da yaygın uygulama hâlen bu şekildedir. Nihâyet, katı Weberyen ilkelerle uyumlu olarak, uzun ve sadakâtli hizmetin ödülü ayrıcalıklı bir emeklilik sistemi olacaktır. İstihdamdaki sürekliliğin –genellikle ömür boyu istihdamın– karşılığında ise kamu çalışanlarının tarafsız, parti tutmayan, anonim olacakları kabûl edilir. İçeridekiler açısından, geleneksel kariyer siste-

Kutu 11.1 **Tipik Kariyer Hizmet Personeli Modeli**

- Liyakâtle seçim (ne şekilde tanımlandıysa)
- Standart hizmet (çok parçalı hizmetten kaynaklanacak kötülükleri azaltma amaçlı)
- İşe almada ve istihdamın kontrolünde bağımsızlık, siyasî denetimin dışında olmak, devlet memurlarının kariyer haklarının güvencede olması,
- 'Yabancıların' temel düzeyin üzerinde istihdamını engelleyecek yasal düzenlemeler,
- Keyfî işten çıkarmaya karşı yasal koruma (sebebe bağlı ve yargı kararıyla işe son verme)
- İş pozisyonlarının hiyerarşik yapıda olması
- Maaşların pozisyonlara göre belirlendiği bir yasal sistem (bulunulan konuma göre artan maaş aralıkları) ve memurun bu hiyerarşik pozisyonlar boyunca yükselebilmesi
- Liyakâte göre terfi
- Terfiye itiraz sistemi (adâletin temin edildiğinden emin olmak için tasarlanmıştır), uzun ve sadakâtli bir hizmetin karşılığı olarak da;
- Ayrıcalıklı bir emeklilik ve maaş sistemi.

mi oldukça rahat, kolay ve kurallara uyanlar için düzenli bir kariyer ilerlemesi sunan bir yapıdır.

Bu personel yönetim sisteminin bazı üstünlükleri vardır. Sistemin içindekiler açısından bir istikrar ölçütü oluşturur. Devlet hizmetlerinin idarî veya teknik taraflarına tarafsızlık ve anonimlik uyumlu iken, partizanlıktan uzak olmak üzere tasarımlanmıştır. Temel düzeye atama ve hiyerarşi içinde düzenli olarak yükselme, hatta kıdeme bağlı terfi, kuruma ve devlet işine sadakâti telkin ederken, dâire içindeki siyaseti de azaltır. Terfi uzun süreli hizmete bağlı olduğunda, muhtemelen çalışanlar kendilerini öne çıkarmak için yarışmak yerine birlikte çalışacaklardır. Meselâ Japonya'da 'yavaş terfi' olarak adlandırılan sistem rutin olarak işe yeni girmiş üniversite mezunlarına en az on yıl boyunca eşit muameleyi öngörür.

Ancak, İnsan Kaynakları Yönetimi sisteminde geleneksel modele göre faydalara kıyasla daha fazla problem bulunmaktadır. Katı hiyerarşi ile karakterize edilmiş bir sistemin hızlı değişim ile başa çıkması imkânsızdır ve muhtemelen durgun ve kapalı bir yapıya dönüşmesi kaçınılmazdır. Personel yönetimi seçme, atama ve gerekli işler için en uygun çalışanları geliştirmeyi amaçlamalıdır. Bu eşleştirme hiçbir sistemde mükemmel yapılamayacak olsa dahi, bu üç amacın gerçekleştirilebilmesi için geleneksel kamu yönetimi modelinden daha kötü bir model bulmak zordur.

İşe ilk girenleri en alt kademeden başlatmak ve ömür boyu hizmet için eğitmeye çalışmak tuhaf bir iştir. Pratikte bunun anlamı, kariyerlerinin sonuna kadar birlikte yürüyecek bir grubun oluşması ve böylece durağan ve hırsı olmayan kamu çalışanlarının bölüm müdürü olması, yetenekli veya heyecanlı olanların ise işten ayrılması olacaktır. Kıdem gibi yetersiz personel seçim kriterleri, yetenekli olanların cezalandırılması, eyyamcıların ödüllendirilmesi gibi sonuçlar doğuracaktır. Kıdeme dayalı terfi sistemi performansın ölçülemeyeceği veya idarî işlerde herkesin eşit performans gösterdiği kabûlüne dayanır. Her ikisi de, kendisini doğuran ve kesinlikle sıradanlığı garanti edecek bir personel sisteminin başarısızlığını gösterir.

Performans ölçümünün yokluğu başka personel problemlerine de sebep olabilir. Kendileri ile aynı görüştekileri işe alıp terfi ettiren aynı kafa yapısına sâhip bir yönetici kli-

Devletin yönetimi her zaman insanların ellerinde olmuştur, ama geleneksel modelde yaygın olan sistemler sıradan kişilerin terfi etmesine ve nitelikli olanların kurumdan ayrılmasına yol açacak bir sistemin devamına göre kurgulanmıştır. Artık durum böyle değildir. Hiyerarşinin kırılmasının örgütler için avantajı görüldükçe, otorite ve hiyerarşi olmaksızın da insanların bir arada çalışabileceğini gösterecek bir liderlik öne çıkacaktır.

Tüm lider ve yöneticilerin temel rollerinden biri gelecek nesil yönetici ve liderlerin bulunması, eğitilmesi, yetiştirilmesi ve terfi ettirilmesidir. Hiçbir personel yönetimi sistemi tüm bunları mükemmelen yerine getiremese de, geleneksel kamu yönetimi sisteminin bunların hiçbirini yapamadığını söylemek zor değildir. Kamu işletmeciliği en azından bu en önemli işlevin iyileştirilme ihtimâline imkân vermektedir.

12

FİNANSAL YÖNETİM VE PERFORMANS YÖNETİMİ

GİRİŞ

Finansal yönetim hükûmetin bütün işlemlerinin merkezindedir. Herhangi bir hükûmet faaliyetinin işleme koyulabilmesi için paraya ihtiyaç duyulur; gerçekten de vergi koyabilme ve vergiyi harcayabilme yeteneği hükûmet kurumlarını toplumun diğer bölümlerinden ayıran bir faktördür. Vergi mükelleflerinden toplanarak kamusal amaçlar için harcanan paraya dayanmayan çok az hükûmet faaliyeti vardır. Vergi koyma ve vergiyi harcama dar, teknik bir mesele değildir. Kaynakları kullanabilme yeteneği hükûmet faaliyetlerinin gerçek doğasını ve boyutlarını ve siyasî yarışta finansal desteğin kazananları ile kaybedenleri arasındaki farkı belirler. Yönetmek için seçilen bir parti ya da grup, hükûmetin vergi gelirlerini harcamak için izne sâhiptir an-

cak kaybeden bu haktan yararlanamaz. Hizmet sağlama yönünde artan baskılara rağmen bu hizmetlerin mâliyetlerinin sınırlanması ya da düşürülmesi yönünde de baskılar vardır. Bu yüzden bütçeleme süreci şimdi her zamankinden daha fazla bir şekilde bir savaş meydanına benzemektedir. Bürokrasinin her bir farklı parçası daha geniş toplumdaki farklı gruplar gibi birbirleri ile rekabet hâlindedir. İçerde kaynaklar için sürekli bir siyasî mücadele olduğu hükûmet ile ilgili bir gerçektir ve bu mücadeleyi, bazen parti siyaseti kadar yoğun olabilen siyasî taleplerin savunucuları ve moderatörleri olan hükûmet kurumları yönetir.

Bütçeleme, kuruma ve program performansına eskiden olandan daha yakın bir şekilde bağlanmış bulunmaktadır. Bir çeşit performans beklentisi geleneksel yönetim modelinde bulunmuş olsa da bu beklenti sistematik olmaktan uzaktı. Yönetim reformu ile performans yönetimi giderek daha fazla kullanıldı ve artık bütçe performansı olarak bilinen finansal yönetim sistemi ile açık bağlantılar kuruldu. Belirli faaliyetlerinin gerçekleştirilebilmesi adına bütçe aracılığıyla dağıtılan para için kurumlar pazarlığa oturmaktadırlar ama bu pazarlık hizmet sunumu beklentisi açısından şarta bağlanmaktadır. Eğer bu beklentiler karşılanırsa, yönetici kendisine söz verileni alabilir. Performans ölçümüne duyulan inkâr edilemez ihtiyacın tartışmasız bir şekilde karşılandığını söylemek mümkün değil. Her seviyede, (çeşitli) hedefleri, çıktıları, ürünleri, işe alımları, neredeyse ölçülebilen her şeyi ölçen performans göstergeleri geliştirildi. Teoride sistem iyi çalıştı ama gerçek, teorinin biraz uzağına düşmekteydi. Performansı ölçmek iyi bir uygulamadır ama göstergelerin muazzam dizini, gerçekten herhangi bir şeyin başarılıp başarılmadığını bulanıklaştırmaktadır. Performans ölçümleri

bazı yerlerde yönetimi keyfî hedeflere yönlendirdi. Öyle ki hedef koyulmasına karşın bu hedeflere nasıl ulaşılacağı açık değildir. Performans ölçümü yöneticilerin yönetmesine izin vermenin temel bir bölümüdür ama bu tür bir reform pürüzsüz bir şekilde ilerlemedi ve halkın bir kısmı gibi bazı kamu hizmetlilerini de yabancılaştırdı. Bununla birlikte, uygulamadaki zorluklara rağmen, geleneksel yönetim modelinde bulunan ilkel finansal yönetime ve performans yönetimine göre gerçek bir ilerleme kaydedilmiştir.

Finansal yönetime yönelik reformlar, genel anlamda kamu sektörü reformunun kilit bir yönünü oluşturmaktadır. Finansal yönetim şimdi performans yönetimine yakinen bağlıdır; gerçekten de bazen bütçe sürecine performans esaslı bütçe (*performance budgeting*) olarak değinilmektedir (OECD, 2007). Erken dönem reformlar genellikle, 1982'de Birleşik Krallık'taki Finansal Yönetim Girişimi (FYG) ya da Avustralya'daki Finansal Yönetimi Geliştirme Programı (FYGP) gibi daha geniş bir strateji altında ortaya çıktı (bkz. Zifcak, 1994).

Finansal yönetim reformları, mükemmel bir şekilde değilse de genel olarak iyi çalıştı. Tahakkuk esaslı muhasebe, performans göstergeleri, program bütçelemeleri ve diğerleri ile birlikte ortaya çıkan bütün meselelerin yaptığı şey, bütçeleme kararlarının kısa ve uzun dönemli sonuçları hakkında karar vericilere çok daha fazla bilgi vermektir.

HÜKÛMET BÜTÇESİ

Hükûmet bütçesi hükûmetin finansal yönetiminin merkezî parçası ve bir bütün olarak bürokrasinin faaliyetinin

çekirdeğidir. Bu tek belgede, hükûmetin bütçe bölümünün tahminleri, gelirleri ve harcamaları –hükûmetin ticaretle uğraşan teşebbüsleri ve bazı sermâye transferleri dışında– muhasebe formu içinde ortaya koyulur. Basitçe hükûmetin ticarî işlemlerinin kaydını tutmak gibi basit bir işten, bütün ekonominin sağlığını temin etmek gibi büyük bir göreve kadar bütçelerin birtakım fonksiyonları vardır.

Basitçe, "tam anlamıyla bütçe, belirli kalemlerin ve amaçların mâliyetlerini belirten, kelimeleri ve rakamları içeren bir dokümandır" (Wildavsky, 1979, s. 1). Yine de, herhangi bir bütçe bundan çok daha fazlasıdır. Wildavsky şöyle devam etmektedir (s. 2):

> En genel tanımıyla bütçeleme finansal kaynakların insanî amaçlara dönüşmesiyle ilgilenir. Bu yüzden bir bütçe, üzerine fiyat etiketi yapıştırılmış bir dizi hedefle karakterize edilebilir. Parasal kaynaklar sınırlı olduğundan ve de şu ya da bu şekilde harcanması gerektiğinden, bütçe alternatif harcamalar arasında tercih yapmayı sağlayan bir mekanizma hâline gelir.

Başka şeyler yerine belirli amaçlar için para tahsis ederek, hükûmet toplumun şeklini temelden değiştirebilir. Hükûmet harcamalarına olan talep, bu taleplerin hepsini karşılayabilecek olan miktardan her zaman daha az olduğu için, finansal kaynaklardan yararlanacak olanlarla yararlanmayacak olanları belirlemek için bir yola ihtiyaç vardır. Bu süreç içsel olarak siyasîdir. Yeni bir hastanenin nereye yapılacağına karar vermenin teknik yolları olduğunu varsaysak bile, bir hastaneyle bir okul arasında ya da bir okul ile bir yol arasında seçim yapmamızı sağlayacak böyle bir teknik yoktur. Hükûmetler birbirinden oldukça farklılaşan ve de birbirleri ile yarışan talepleri bir şekilde uzlaştırmak

mecburiyetindedir. Hükûmetin en üst kademesinde, harcamalardan kimin yararlanacağına ya da çeşitli vergilendirme yolları ile kimin cezalandırılacağına karar vermek, mükemmeliyetten uzak hatta bazen irrasyonel siyasî pazarlık yöntemleri ile gerçekleştirilir. Bu sebeple, bütçe sonuç olarak siyasî bir metin olmak durumundadır ve bütçeleme prosedürleri de bu gerçeğin işlemesine izin vermelidir.

Kolaylık açısından, alışıla geldiği üzere, bütçeleme fonksiyonları aşağıda tartışıldığı gibi iki gruba ayrılmaktadır: Ekonomik ve finansal(Musgrave ve Musgrave, 1989).

Bütçenin Ekonomik Fonksiyonları

Ekonomik fonksiyonlar, hükûmetin bütçe vasıtasıyla bütün ekonomiye nasıl etki ettiği ile ilgilidir. Bir hükûmet, toplam finansal yönetimiyle büyük bir uğraşı gerçekleştirmeyi dener ve bu yüzden sonuç olarak amaçların birbirleri ile çatışmasından kurtulamaz. Bütçesi aracılığıyla bir hükûmet pek çok şeyi yapmayı dener: Ekonomide kamusal faaliyetlerin seviyesini belirlemek; gelir ve servet dağılımını mâkûl bir yere oturtmak; ve ekonomik faaliyetin genel düzeyi üzerinde biraz kontrol sâhibi olmak. Bu politikalar genel olarak *tahsis etme*, *dağıtma* ve *istikrar* için yapılmaktadır. Bu ekonomik fonksiyonların zaman zaman birbirleri ile çatışması bir bütçedeki kalıtsal tâvizlerin başka bir göstergesidir.

Tahsis Etme Siyasası

Bu bakış açısı kamu ve özel sektörlerin nisbî büyüklükleri ve bunların ne yaptıkları ile ilgilenir. Başka bir deyişle bütçe hem hükûmet faaliyetlerinin genel seviyesini hem de hangi faaliyetlerin özel şirketler yerine kamusal olarak

13

E-DEVLET

GİRİŞ

20. Yüzyıl'ın son yirmi yılında başlayan bilgi teknolojisi (IT) (sonradan bilgi ve iletişim teknolojisi olarak bilindi - ICT) devrimi pek çok ülkenin ekonomilerinde gerçek dönüşümlere şâhitlik etti. Hem yazılım hem de donanım üreterek yeni endüstriler yaratılırken, aracılığın ortadan kalkması ile eskiler yok oldu ve genel üretkenlik artarken bunun işçiler üzerinde rahatsız edici etkileri baş gösterdi. Bu gelişmeler, devlet üzerinde de diğerlerine eşit büyüklükte bir etkiye yol açtı. Özel sektördeki gelişmeler "e-iş" ve "e-ticaret" terimlerin keşfine neden oldu; ve hükûmet faaliyetlerindeki paralel gelişmeler, kamu işletmeciliğinde bir çeşit uzmanlaşma alanına olduğu kadar, hükûmetteki IT devriminin özelliklerine de gönderme yaparak, "e-devlet" terimini icat etti.

E-devlet "bilgi teknolojilerinin, özellikle de İnternetin kullanımı ile kamu hizmetinin daha uygun, müşteri odaklı, etkin mâliyetli ve tamamen yeni ve daha iyi bir yollarla sunulmasına" gönderme yapmaktadır (Holmes, 2001, s. 2). E-devletin daha geniş bir tanımına göre, "e-devlet, kamu sektöründe, bütün dijital bilgi teknolojisi kullanımlarını kapsamaktadır" (Heeks, 2006). Teknolojiler, video konferansını, dokunmatik veri girişini, CD-ROM'ları, İnternet ve özel İnternetin yanında interaktif televizyonu ve cep telefonu aracılığıyla İnternet erişimini ve dijital personel desteğini, Twitter ve Facebook gibi sosyal ağ sitelerini içermektedir.

Teknoloji aracılığıyla devlet faaliyetlerinde meydana gelen değişiklikler çok kapsamlıdır. Kamusal örgütler genellikle daktilo makinelerinden fotokopi makinelerine oradan ana sistem bilgisayarlarına kadar teknolojiyi kendilerine uyarlamakta erken davranmışlardır. 2000 yılında *The Economist*'te yayınlanan özel bir araştırmada şunlar yazılmıştı: "beş yıl içinde e-devlet, sâdece bütün kamu hizmetlerinin nasıl sağlanacağını değil ama ayrıca devlet ve vatandaş arasındaki ilişkileri de dönüştürecektir. E-ticaret ve e-iş'ten sonra, bir sonraki İnternet devrimi e-devlet olacaktır" (24 Haziran 2000). Sekiz yıl sonra, aynı dergi tarafından yapılan bir diğer araştırma nelerin başarıldığına dâir çok daha umutluydu:

> Teknoloji siyasetçilere ve bürokratlara halkın ne istediğine ve bunun nasıl sağlanacağına dâir daha iyi bir fikir verebilir, aynen özel sektörde olduğu gibi. Ama özel sektörün yeni teknolojiyi uyarlamasında olduğu gibi bazı gizli tuzaklar vardı ve bazı e-devlet girişimleri başta kötü gitti. Vatandaşların, hükûmeti her yere ulaşan bir hâle getiren teknolojiye karşı şüpheyle yaklaşmaya hakları vardır ve vatandaşları kamu hizmetlerinin tekel sağlayıcısı olan devletten çok daha fazlasını istemelidirler (*The Economist*, 14 Şubat, 2008).

E-devletin gelişimi pek çok ülkede aynı zamanda bir kamu sektörü reformu hâline geldi. Bellamy ve Taylor'ın (1998) belirttiği üzere, "Genellikle bilgi çağıyla ilişkilendirilen örgütsel değişim örüntüleri, kamu yönetiminde güncel yönetimcilik biçimleri ile ilişkilendirilen örüntülerle oldukça tutarlıdır" (s. 37). Ve e-devlet kuşkusuz yönetsel reform döneminde çok fazla umut vaat etmektedir. Bununla birlikte, bu vaat iki yönden 21. Yüzyıl'ın başlarında mümkün olabileceği düşünülen gelişmeleri yerine getirmede tam olarak başarılı olamadı.

İlk mesele, pek çok yönetim bölgesinde karşılaşılan ciddî tasarım ve uygulama problemleridir ki bu da, gerçek e-devlet uygulamalarının beklendiği kadar parlak olmadığı anlamına gelir. *The Economist*'in araştırma sonuçlarına göre, "İnternet sayfasına bilgiyi koymak işe yaramış olsa da, bizim özel raporumuz göstermektedir ki, 'e-devlet' –kamu hizmetlerini sağlamak için interaktifliği ve İnternetin hızını kullanmak– fazlasıyla yüksek mâliyetler ve zayıf geri dönüşler anlamına geldi" (14 Şubat, 2008). Sağlayıcılarını ve danışmanlarını zengin etmiş olsa da hükûmetin pek çok IT projesi başarısız oldu.

İkinci mesele ise, IT bağlamında iş dünyasında olanlarla ilgilidir. Bir zaman boyunca, özel sektör e-ticareti ve e-işi yeni ve iş dünyasının kendisinden ayrı bir şey olarak gördü. 2000'e gelindiğinde, "dot com kazası" olarak bilinen, IT şirketlerinin borsadaki fiyatlarının düşmesi ile açığa çıkan

spekülatif balon, Birleşik Devletler'de bir resesyona sebebiyet verdi. Olan şuydu ki, ortada iş dünyasından farklı ve ayrı bir e-iş olmadığı gibi, ticaretten de ayrı bir e-ticaret yoktu. İş dünyasının temel ilkeleri kendilerini yeniden hatırlattılar. İş dünyasının bilgi sistemleri ile entegrasyonu bütün işin artık e-iş ve bütün ticaretin de artık e-ticaret olduğu anlamına gelmekteydi ve öyle ki, özel isimlere artık daha fazla ihtiyaç duyulmamaktaydı. Buradan hareketle e-devlet artık devletten ayrı bir alan olarak görülmemelidir. Bilgi sistemleri süreci devlet tarafından içselleştirildikçe ve devlet süreçleri kaçınılmaz bir şekilde bilgi sistemlerinin kullanımı ile ilişkilendirildikçe belki de kamu işletmeciliği ve e-devlet birbirinden ayrıt edilemez hâle gelir. E-devlet hakkındaki kilit soru onun faydalı ya da geniş kapsamlı olup olmadığına yönelik değildir ama onun gerçekten de yeni bir şey olup olmadığı, bir hesap makinası gibi teknolojik bir kolaylık olup olmadığı ya da nihâî olarak sıradan hükûmetten farklı olup olmadığı ile ilgilidir.

E- hükûmetin büyük vaadi ve potansiyeli, hizmetlerin hükûmetler tarafından daha etkin ve daha etkili bir şekilde sağlanacağıdır. E-devletten beklenlenen İnternet bağlantılı sistemlerin mâliyetleri önemli ölçüde düşüreceği ve daha iyi hizmet sağlayacağı yönündedir; bununla birlikte gerçekte, hükûmetin IT projeleri, kötü şartnameler ve uygulamalarda mâliyetli başarısızlıklardır (Heeks ve Bhatnagar, 1999; Heeks, 2006). Bu başarısızlığın en büyük sebebi, teknoloji kullanımından ziyâde kötü yönetimdir. E-devlet, var olan yönetim yapılarını güçlendirebilir ama ayrıca hizmetlerin nasıl sunulması gerektiğinin tamamen yeni bir yolunu da ateşleyebilir. Bu yeni ihtimâlin daha gidecek yolu vardır.

TEKNOLOJİ VE YÖNETİMİN GELENEKSEL MODELİ

Geleneksel model zamanında kamu örgütleri genellikle teknoloji liderleriydiler; en son çıkan araçları ulaşılabilir oldukları anda alırlardı. Telgraf ve telefon kamu hizmetlerinin hem içinde hem de dışında çok önemli hâle geldi ve hükûmet birimleri bu iki aracın da ilk uyarlayıcıları ve gayretli kullanıcıları arasındaydılar. 19. Yüzyıl'ın bürokrasi teorisi çağdaş buluşlara dayanmaktaydı ve bunlarla oldukça uyumluydu. Fountain'ın da belirttiği üzere (1999, s. 142):

> Devlet ve endüstri tarafından geliştirilen örgütsel biçimler ... teknolojik başarılar sayesinde mümkün kılınabildi ki bunun da altında endüstri devrimi yatmaktadır. Buhar makinesi, telgraf, telefon ve erken dönem hesap makineleri bürokrasinin ve dikey entegrasyonu ve uzamsal olarak yayılmış müdürlükleri ve saha örgütlerini kullanan iş dünyasının ve hükûmetin altında yatan örgütler arası biçimlerin ortaya çıkmasını sağladı. Teknolojik gelişmeler bu biçimleri kaçınılmaz bir şekilde belirlemedi ama teknoloji onların mümkün olmasını ve bazı durumlarda da tutarlı olmasını sağladı.

Yönetimin geleneksel modeli o dönemin teknolojisi ile tamamen uyumluydu.

Weberyen bürokrasinin merkezî bir parçası "devlet dâiresi" –memurların çalışmaya, halkın ise kurumla etkileşime geçmeye gittiği ve kayıtların tutulduğu yer– kavramıdır. Devlet dâiresi aynı zamanda örgütsel teknoloji ve bilgi işlemi için de merkezî yerdir. Weber durumu şu şekilde tanımlamaktadır (Gerth ve Mills, 1970, s. 197):

> Modern devlet dâiresinin yönetimi yazılı belgelere (dosyalara) dayanır, ki belgeler orijinal ve yalın hâlleri ile saklanır. Bu yüzden, ast memur ve her çeşit yazıcı bulunmak-

törü reformlarının yerini alan ya da onlara üstün gelen bir yönetsel reform olduğu henüz ileri sürülemez. Kamu işletmeciliğini güçlendirmektedir ama onun yerini almamaktadır; e-devlet temelde diğer teknolojiler gibidir – yöneticilerin işlerini daha iyi yapmalarını sağlayan bir araç. E-devlet yönetimin ve yönetsel değişimin yeteneklerini artırır ama kendi başına bir devrim değildir.

14

GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE KAMU İŞLETMECİLİĞİ

GİRİŞ

Gelişmekte olan ülkeler için güçlü bir kamu sektörü reformu uygun olsa dahi, bu bağlamda benimsenecek yönetim değişikliklerinin gelişmekte olan ülkelerde uygulanmasının mümkün olup olmadığı sorusunu cevaplamak kolay değildir. Batılı gelişmiş ülkelerde başlatılan bir yönetim şeklinin, çok daha farklı bir ortamda uygulanabileceğini düşünmek doğru olmaz. Kamu işletmeciliğinin ve yönetiminin daha az gelişmiş ülkelerde sınırlı biçimde uygulanabilmesi kültürden kaynaklanabilmektedir.

Gelişmekte olan ülkeler, bağımsızlıkları sürecinde ve hemen sonrasında geleneksel kamu yönetimi anlayışı-

nı benimsediler. Katı hiyerarşik yapılar ve bütün bilindik bürokratik hizmet şartları hâkimdi. Personel, ömür boyu iş garantisi için sınavla alınmış, çok sayıda katmanla tipik olarak yavaş hareket eden ağır bir bürokrasi oluşmuştu. Weberyen ilkelerle uyumlu olarak bürokrasi, prestijli ve en fakir ülkede bile iyi maaş alan bir elit çevreye sâhipti. Hemen hemen bütün gelişmekte olan ülkeler, bir zamanlar sömürge yönetimini karakterize eden merkezî bir bürokratik idareli Avrupa yönetimlerinin sömürgeleriydi.

İlâveten, çoğu gelişmekte olan ülke, bağımsızlıkla birlikte yönetime bürokratik bir yaklaşım sergileyerek, ekonomide güçlü bir devlet sektörünü benimsedi ve çoğunda sosyalizm ve Marksizm fikirlerinin etkileri görüldü. Ekonomik büyümenin en hızlı yolunun işletmelerin devlete âit olması, özel sektöre müdahale ve bürokratik teknokrasinin hâkimiyetiyle geçekleşeceği düşünüldü. Genel anlamda bu strateji başarısız oldu. Dünya Bankası'nın (1997, s. 2) ileri sürdüğü gibi:

> Bazı ülkelerde teknokratların beklediği gibi işler yolunda gitti. Ancak çoğu ülkede sonuçlar oldukça farklıydı. Devletler, hayâlci programlara giriştiler. Kamu politikalarına veya liderlerin azmine güven duymayan özel yatırımcılar geride durdular. Güçlü liderler keyfî davrandı. Yolsuzluk salgın hâlini aldı. Gelişme duraksadı ve fakirlik devam etti.

Devletler, ekonomik faaliyette ağırlıklı konum aldılar, ancak başarılı olmak için yeterliliğe ve gerekli duruşa sâhip olamadılar; böylece bu rolleri, bürokrasiyi Batılı ülkelere kıyasla daha da genişletti. Devlet, en önemli toplumsal aktör hâline geldi ve normal işlevlerine ilâveten ekonominin ayrıntılı meselelerini de kontrol eder oldu. Bunun değişmesi gerekti.

Soğuk Savaş'tan ve devletçi ve sosyalist fikirlerden küresel anlamda uzaklaşılmasının ardından gelişmekte olan dünya genelde, Kuzey Kore gibi birkaç kayda değer istisna dışında, serbest piyasa ilkelerine ve dünya ticaret sistemine katılma anlayışını benimsedi. Ayrıca, daha önce yaygın olan tek-partili devletler yerine demokratik seçim sistemleri benimseyenlerin sayısı da çok daha fazladır. Bu değişimlerin bir parçası olarak ve Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu (IMF) gibi uluslararası finans kurumlarının doğrudan desteği ile, çok sayıda gelişmekte olan ülke kamu sektörünü küçültmek ve kamusal işletmeleri yeniden yapılandırmak da dâhil olmak üzere, az veya çok piyasa serbestliğine ilişkin ilkeleri benimsedi. Gelişmekte olan ülkelerde yönetimcilik lehinde ve aleyhinde argümanlar söz konusudur. Bir taraftan, "temel ilkelerin her ülke için geçerli olduğu" gerekçesiyle kamu reformunun gelişmekte olan ülkeler için uygun olduğu söylenebilir (Holmes ve Shand, 1995, s. 577). Diğer taraftan ise piyasa denemesi veya iç piyasalar gibi "sofistike reformların gelişmiş ekonomilerin dışında işe yarama ihtimâlinin düşük" olduğu ileri sürülebilir (Minogue, 1998, s. 34). Yönetsel ilkelerin gelişmekte olan ülkeler için uygun olup olmadığı açık değildir. Öte yandan, kilit endüstrilerin devlet elinde olmasına dayalı bürokratik geleneksel kamu idaresi modeli de, gelişmekte olan ülkeler için büyük bir başarı getirmemiştir.

GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE GELENEKSEL MODEL

Gelişmekte olan ülkelerde kamu sektörünün geleneksel,

bürokratik kamu idaresi yönetimini izlediği açıktır. Weberyen bürokrasi ve Taylor'ın bilimsel yönetimi, hem gelişmiş hem de daha az gelişmiş ülkelere ihraç edilmiştir ve bağımsızlık sonrası dönemde benimsenen modelin temelini oluşturmuşlardır. Ancak bunun bu ölçüde gerçekleşmesinin nedenlerine dâir bazı tahminlerde bulunmak gerekir. Belki de geleneksel modelin öngörüleri, eski idare biçimleriyle benzeşiyordu veya içsel elitizme yabancı değillerdi. Weber'in bazı fikirleri Şark'a dayalıdır; örneğin Çin'in Konfüçyüs'e uzanan bir bürokrasi tarihinin var olduğu ve günümüzde de nispeten devam ettiği söylenebilir (Aufrecht ve Li, 1995, s. 175-82). Yine de bağımsızlık sonrasında benimsendiği dönemde geleneksel yönetim modelinin her yerde moda olması daha muhtemeldir; buna genelde yeni millî liderlerin eğitim gördüğü eski sömürge iktidarlarının üsleri de dâhildir. Belki de gelişmekte olan ülkelerdeki kamu görevlileri, Batı'da açıkça başarılı olan idareye benzeyerek gelişmiş ülkelerin ekonomilerini ve sosyal başarılarını taklit edebileceklerini düşünmüşlerdir.

Devletin Rolü

Ekonomide ve toplumda en büyük rolü devletin oynadığı gelişmekte olan ülkeler, 1950'ler ve 60'lardaki bağımsızlık hareketlerinden ortaya çıkmışlardır. Devletin hâkim olduğu ekonomik gelişimin, en doğru gelişme yolu olarak kabul edildiği bir dönemdi; aynısı en fazla sömürgeye sâhip iki ülke olan İngiltere ve Fransa'nın savaş sonrası dönemi için de geçerliydi. O dönemde Batı'da Keynezyen düşünce baskındı; büyük ve etkin bir devlet en iyi yönetme araçlarını sunmaktaydı. Dünya Bankası'nın (1997, s. 23) ifadesiyle:

> Yeni müdahaleci inanç, bağımsızlıkla birçok gelişmekte olan ülkece benimsenen dönemin gelişim stratejisinde kendine yer bulmuştu; buna göre piyasa başarısızlığının yaygınlığı vurgulanmış ve bunları düzeltmek için devlete temel bir rol atfedilmişti. Merkezî plânlama, kaynak dağıtımında düzeltici müdahaleler ve bebek endüstrilerde ağır bir devlet eli de bu stratejinin ayrılmaz bir parçasıydı. Karışıma bir de devlet teşebbüsleri ile yerli özel sektör desteği aracılığıyla ekonomik milliyetçilik eklendi. 1960'lar itibariyle devletler fiyat yönetiminden işgücü düzenlemesine, dövize ve finans piyasalarına kadar uzanan neredeyse bütün ekonomik işlere dâhil olmuşlardı.

Buna ilâveten, Sovyetler Birliği ve Çin'in 50'ler ve 60'larda kendi ekonomik gelişim modellerinde görülen başarısı, birçok ülke için alternatif bir sistem sunmaktaydı. En azından retorik olarak Sovyet ve Çin sosyalizmi, gelişmekte olan ülkeler için bir yol vaat etti ve Soğuk Savaş esnasında Üçüncü Dünya ülkeleri iyi bir savaş alanı teşkil ettiğinden, içlerinden birinin yanında yer alarak tavsiye ve destek alınabiliyordu. Çok sayıda ülke sosyalist tarafta yer aldı ve Çin'in 70'lerin başında Tanzanya'da inşa ettirdiği TanZam (bugünkü adıyla Tazara Railway) Demiryolları gibi birtakım faydalar elde ettiler. Tanzanya, Çin modelinin başka unsurlarını da izlemeye çalıştı, ancak 1978 sonrası Çin piyasa sistemine girmek için kendi dönüşümünü başlattı. Üçüncü Dünya aracılığıyla süper güçlerin çatışması, genelde askerî ekipmanların da transferi anlamına geldi ve bu durum fakirliği daha da arttırıcı sonuçlar doğurdu; böylece gelişmekte olan ülkelerdeki ordunun kendisi de bürokrasinin, hatta ekonominin önemli bir parçası hâline geldi.

Bürokrasiler, özellikle gelişmekte olan ülkeler için önemliydi, ancak bedelini milletler ödedi. Kamu istihdamı, ziraat dışı istihdamın Afrika'da yüzde 50'sinden, Asya'da 36'sın-

olur; başka bir değişiklik yapmadan faaliyetleri özel sektöre kaydırmanın işe yarayacağını zannetmek hayâl kurmaktır. Piyasa düzgün çalışacaksa yeterli ve uygun bir kamu sektörü gerekli olur. Genel anlamda geleneksel bürokratik model, gelişmekte olan ülkelere çok iyi hizmet etmedi; özel sektörün daha yaygın kullanımıyla kamu işletmeciliğine geçiş, gelişmekte olan ülkelerden daha gelişmiş bir ülke olmaya doğru geçişi kolaylaştırmalıdır.

15

SONUÇ: KAMU İŞLETMECİLİĞİNDE PARADİGMALAR

GİRİŞ

Buradaki argüman, geleneksel yönetim modelinin demode olduğu ve kamu işletmeciliği sistemine yerini bıraktığı, bu değişimin kamu sektörünün iç yönetiminde bir paradigma değişikliğinin olduğudur. Başlarda reformların hareket noktası, pekâlâ teorik ve ideolojikti ve kamu hizmetlilerinin geleneksel uygulamaları ve şartlarına hücumlar dâhil olmak üzere, kamu tercihi ile diğer ekonomik teorilere dayalıydı. Reform süreci başladıktan sonra ise daha öncesinde dokunulmaz kabûl edilen alanlara da nüfuz etti. Ancak, 90'ların sonları ve sonrasında reformlar devam etse de bunlar, daha az ideolojik idi, eski bir kamu idaresi değeri olan verimliliğe odaklıydı ve de genel anlamda vatandaş meselesine yönelikti. Birçok ülke, kendi

reform programını uyarladı; toplumda devletin uygun rolü gibi birtakım ideolojik tercihleri izlemektense daha iyi yönetim yolları bulma ve daha iyi sonuçlar elde etmeye çalıştı. 80'lerin başlarında iktisatçıların devletin asgarî bir seviyeye getirilebileceği fikri (Friedman ve Friedman, 1980), otuz yıl sonra bu görüşün taraftar bulması, birkaç radikal görüşlü dışında, pek olası değildi. Bunun yerine devlet ve kamu hizmetinin iyi yaptığı işler ile özel sektörün iyi yaptığı işler arasında nispeten pragmatik bir ayrım yapılagelmiştir.

Bu sonuç bölümünde iki kilit husus söz konusudur. İlki, çok tartışılan paradigma sorununu daha ayrıntılı ele almaktır. Kelimenin ister sıradan anlamını, ister Kuhn'un (1970) çalışmasıyla ilişkilendirilen kavramı kullanalım, paradigma kelimesi hem geleneksel yönetim modeli hem de kamu işletmeciliği için uygundur. Ancak Yeni Kamu Yönetimi (Hood, 1991) olarak bilinen kamu yönetimi reformunun kendi çapında bir paradigma olmadığı ileri sürülmektedir. Yeni Kamu Yönetimi'ne ilişkin açık bir tanım yapılmamış, ufak tanımlayıcı savunmalar veya akademik vurgularla yetinilmiştir. Gerçekten bir Yeni Kamu Yönetimi dönemi olduysa dahi artık bu geçmiştir; kamu işletmeciliği ise devam etmektedir.

İkinci kilit husus, kamu işletmeciliği reformunun bir bütün olarak ele alınmasıdır. Reforma yönelik eleştirilerin bir kısmı bazı bölümlerde gündeme getirilmiş olsa da geneline tekrar bakmakta yarar var. Reform başarılı olmuş mudur, yoksa eleştirenlerin haklı yanları var mıdır? Kamu sektörü reformları başından beri akademiden eleştiriler almıştır; söz konusu eleştirilerde reformun her tür boyutuyla ilgili ikna edici karşı çıkışlar vardı. Yeni Kamu Yönetimine dâir tartışmalar, yıllarca akademide süregelmiştir, oysa bu argümanlar

ve hatta kavramın kendisinin pratikte veya uygulayıcılarda pek etkisi olmamıştır. Yeni Kamu Yönetimi adlandırması, eleştirenler için birbirinden alâkasız değişimleri tek şemsiye altında toplamak ve bir bütün olarak saldırmak için uygun bir etiket görevi görmüştür; oysa böyle bir bütün hiç olmamıştır. Kamu sektörü reformları, karşı olanlar tarafından demokrasiye bir saldırı, ideolojik bir hareket, geçici bir heves olarak değerlendirilmiştir ve değişimin denendiği yerlerde kamu hizmeti alanında sâdece ahlâkî bozulmaların yaşandığı ileri sürülmüştür. Bizim genel argümanımız eleştirilerin bir kısmının doğru olduğu, bir kısmının aşırı sert yapıldığı ve bazılarının da tamamen alâkasız olduğudur.

Yine de, daha geniş bir açıdan bakarak şunu söyleyebiliriz: 21. Yüzyıl'ın ikinci on yılındaki kamu sektörü, 20. Yüzyıl'ın son on yıldan bir önceki onyıla göre oldukça farklıdır. Eleştirilere bakmadan hükûmetler, değişim sürecine girmektedir. Reformlar başarısız olabilir ve genelde de öyle olur (Politt ve Bouckaert, 2004, s. 6-8); reform sonrası dönem size uzun vâdeli başarı için hayatî önem taşır (Patashnik, 2008). Birtakım Yeni Kamu Yönetimi tarzları eleştirilebilirken, hatta bazı açılardan bir kenara atılabilirken, kamu işletmeciliği reformlarının daha genel biçimlerinin hem devam etmesi hem de ana akımın bir parçası hâline geldiğine şüphe yoktur.

KAMU İŞLETMECİLİĞİNDE PARADİGMALAR

Yönetsel reformla ilgili tartışmaların en ilginç kısımlarından biri, değişikliklerin -en sert eleştirenler dahi bir değişikliğin olduğunu kabûl etmiştir- bir paradigma kaymasını doğuracak boyutta olup olmadığıdır. Bazıları bir paradigma değişikliğinin olduğunu ileri sürmektedir (örneğin Barze-

lay, 1992; Osborne ve Gaebler, 1992; Holmes ve Shand, 1995; Behn, 1998a; 2001; OECD, 1998a; Borins, 1999; Mathiasen, 1999). Başkaları, paradigma değişikliğinin veya evrensel bir değişiklik hareketinin olmadığını iddia etmektedir (örneğin Pollitt, 1990, 1993; Hood, 1995, 1996; Lynn, 1997, 1998, 2001a, 2001b; Pollitt ve Bouckaert, 2000, 2004; Gruening, 2001). Paradigmanın ne anlama geldiğine ve kamu yönetiminin daha geniş alanında paradigmaların rekabet etmesi fikrinin geçerli olup olmadığına tekrar bakmakta yarar var.

Bazı yazarlar, "paradigma" kavramından rahatsız olurlar. Behn'in (2001) ileri sürdüğü gibi "Dünya iki kampa ayrılmıştır: Paradigma kelimesini her gün kullananlar ve ondan nefret edenler"; şöyle devam eder, "kavram, *Merriam Webster's Collegiate Sözlüğünün* (onuncu baskı) üçüncü tanımındaki bağlama uygun düşmektedir: Teorilerin, kanunların ve genellemelerin ve de deneylerin formüle edildiği bilimsel bir okulun veya disiplinin felsefî veya teorik çerçevesi" (s. 230-1). 1970'lerin ortasındaki yazılarda Frederickson (1980), kamu yönetimi için beş paradigma bulabilmiştir (s. 35-43); bu da kendisinin kavramı kullanmayla bir sorunu olmadığını göstermektedir.

Lynn (1997) ise "paradigma dediğimizde kastettiğimiz Thomas Kuhn'un tanımı –yani bir dönem için bir grup uygulayıcıya model sorunlar ve çözümler sağlayan edinimler– ise, dünyanın çeşitli yerlerinde denenen reform modellerindeki varyasyon, *yeni bir* paradigma*nın olmadığını* açıkça gösterir" der (s. 114). Lynn'in Kuhn'dan yaptığı alıntıya göre (1970, s. 43) paradigmalar, "çeşitli teorilerin kavramsal, gözlemsel ve araçsal uygulamalarında bir dizi tekrarlayan ve sözde-standart tasvirleridir". Behn'e göre (2001) "Lynn, bir 'grubun' olmadığını, 'kabûl edilen teorik bir kanunun' olmadığını ve 'kabûl edilen uygulama yöntemlerinin' olmadığını ileri sürer ve şöyle bir sonuca varır, 'genel bir dönüşüm olduğunu iddia etmek için kanıt yoktur, yeni bir paradigmanın ortaya çıktığı hiç iddia edilemez' " (s. 234). Lynn'e göre paradigma atlanması gereken büyük bir engeldir ve bütün uygulayıcılar tarafından uzlaşılması gereken bir meseledir –bu da dünyaya bakmanın bir yoludur (ayrıca bkz. Gruening, 2001).

"Paradigma" kelimesinin modern anlamı, Lynn'in belirttiği üzere Kuhn'dan (1970) kaynaklanmaktadır. Ancak Kuhn, paradigmayı açıkça tanımlamaz ve kelimeyi farklı şekillerde kullanır. Paradigma, herkesin hemfikir olması gerektiği bir dizi bakış açısı demek değildir, daha ziyâde bir dönem var olan ve disiplinin uygulamalarında ortaya çıkan görüşlerdir. İktisat içinde, örneğin, "klâsik paradigma", "Keynezyen paradigma", "neo-klâsik paradigma" ve "Marksist paradigma"-ya referans verildiğinde pek fazla itiraz olmayacaktır. Bütün bunlar, daha geniş iktisat disiplini içinde düşünce okullarını tanımlayan görüş dizileridir ve birbirleriyle aynı zamanda var olabilirler. Paradigma, bir bilimin uygulayıcılarının hepsinin hemfikir olduğu bir çerçeve olmaktan ziyâde tartışmaya açık bir fikirdir. Bütün uygulayıcılar arasında hem fikir olmayı gerektirmez ve aynı alan için rekabet eden paradigmalar da sık sık söz konusudur.

PARADİGMA OLARAK GELENEKSEL YÖNETİM MODELİ

Geleneksel kamu yönetimi modelinin paradigma olarak ifade edildiğinde ne kastedildiği konusunda farklı görüşler var-

KAYNAKÇA

Aharoni, Yair (1986) *The Evolution and Management of State-Owned Enterprises* (Cambridge, MA: Ballinger).

Alford, John (2009) *Engaging Public Sector Clients: From Service-Delivery to Co-Production* (Basingstoke: Palgrave Macmillan).

Alford, John ve Hughes, Owen E. (2008) "Public Value Pragmatism as the Next Phase of Public Management", *American Review of Public Administration,* 38, Haziran, s. 130-48.

Allison, Graham (1982) "Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Respects?", içinde Frederick S. Lane (ed.) *Current Issues in Public Administration* (New York: St Martin's Press).

Anderson, James E. (1984) *Public Policy Making,* 3. ed. (New York: Holt, Rinehart & Winston).

Anderson, James E. (1989) "Government and the Economy: What is Fundamental?", içinde Warren J. Samuels (der.) *Fundamentals of the Economic Role of Government* (New York: Greenwood Press).

Ansoff, H. Igor (1988) *The New Corporate Strategy* (New York: John Wiley).

Argyriades, Demetrios (2003) "Values for Public Service: Lessons Learned from Recent Trends and the Millennium Summit", *International Review of Administrative Sciences*, 69, 4, s. 521-33.

Aufrecht, Steven E. ve Li Siu Bun (1995) "Reform with Chinese Characteristics: The Context of Chinese Civil Service Reform", *Public Administration Re-*

view, 55, 2, s. 175-82.

Ayres, Ian ve Braithwaite, John (1992) *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate* (New York/Oxford: Oxford University Press).

Bandy, Gary (2011) *Financial Management and Accounting in the Public Sector* (Londra: Routledge).

Bardach, Eugene (1998) *Getting Agencies to Work Together: The Theory and Practice of Managerial Craftsmanship* (Washington, DC: Brookings Institution Press).

Bardach, Eugene (2009) *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*, 3.ed. (Washington, DC: CQ Press).

Barzelay, Michael (1992) *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government* (Berkeley ve Los Angeles: University of California Press).

Baumol, W. J., Panzar, J. ve Willig, R. (1982) *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure* (New York: Harcourt Brace Jovanovich).

Behn, Robert D. (1998a) "The New Public Management Paradigm and the Search for Democratic Accountability", *International Public Management journal,* 1, 2, s. 131-64.

Behn, Robert D. (1998b), "What Right Do Public Managers Have to Lead?", *Public Administration Review,* 58, 3, Mayıs/Haziran, s. 209-24.

Behn, Robert D. (2001) *Rethinking Democratic Accountability* (Washington, DC: Brookings Institution Press).

Behn, Robert D. (2003) "Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures", *Public Administration Review,* 63, 5, Eylül/Ekim, s. 586-606.

Bellamy, Christine ve Taylor, John A. (1998) *Governing in the Information Age* (Buckingham: Open University Press).

Bennis, W. (1989) *On Becoming a Leader* (Londra: Hutchinson).

Bentley, A. (1967) *The Process of Government* (İlk kez 1908'de yayınlanmıştır) (Chicago: University of Chicago Press).

Bevir, Mark ve Rhodes, R. A. W. (2003) *Interpreting British Governance* (Londra: Routledge).

Black, Nick (2001) "Evidence-based Policy: Proceed with Care", *British Medical Journal,* 323, 7307, s. 275-9.

Blau, Peter M. ve Meyer, Marshall W. (1987) *Bureaucracy in Modern Society,* 3. ed. (New York: Random House).

Borins, Sandford (1999) "Trends in Training Public Managers: A Report on a Commonwealth Seminar", *International Public Management Journal,* 2, 2, s. 299-314.

Boston, Jonathan (der.) (1995) *The State under Contract* (Wellington, New Zealand: Bridget Williams Books).

Boston, J., Martin, J., Pallot, J. ve Walsh, P. (1996) *Public Management: The New Zealand Model* (Auckland: Oxford University Press).

Bouckaert, Geert ve Halligan, John (2008) *Managing Performance* (Londra: Routledge).

Bovens, Mark (2007) "Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework", *European Law Journal,* 13, 4, Temmuz, s. 447-68.

Boyne, George (2002) "Public and Private Management: What's the Difference?", *Journal of Management Studies,* 39, 1, s. 97-122.

Bozeman, Barry (1979) *Public Management and Policy* (New York: St Martin's Press).

Bozeman, Barry ve Straussman, Jeffrey D. (1990) *Public Management Strategies* (San Francisco: Jossey-Bass).

Braithwaite, John (2006) "Responsive Regulation and World Economies", *World Development,* 34, 5, s. 884-98.

Bryson, John M. (1988) *Strategic Planning for Public and Non-Profit Organizations* (San Francisco: Jossey-Bass).

Bryson, John M. (2004) *Strategic Planning for Public and Non-Profit Organizations,* 3. ed. (San Francisco: Jossey-Bass).

Caiden, Gerald E. (1981) "Administrative Reform", içinde G. R. Curnow ve R. L. Wettenhall (der.) *Understanding Public Administration* (Sydney: Allen & Unwin).

Caiden, Gerald E. (1982) *Public Administration,* 2. ed. (Pacific Palisades, CA: Palisades Publishers).

Caiden, Gerald E. (1991) *Administrative Reform Comes of Age* (Berlin ve New York: Walter de Gruyter).

Caiden, Gerald E. (1996) "The Concept of Neutrality", içinde Flaile K. Asmerom ve Elisa P. Reis (der.) *Democratization and Bureaucratic Neutrality* (Basingstoke: Macmillan).

Carlin, Tyrone M. ve Guthrie, James (2001) "Lessons from Australian and New Zealand Experiences with Accrual Output-Based Budgeting", içinde Lawrence R. Jones, James Guthrie ve Peter Steane (der.) *Learning from International Public Management Reform,* Cilt Ha (Oxford: Elsevier Science).

Carter, Neil, Klein, Rudolf ve Day, Patricia (1992) *How Organisations Measure*

Success (Londra ve New York: Routledge).

Chandler, Alfred D. (1962) *Strategy and Structure* (Cambridge, MA: MIT Press).

Christensen, T., Lie, A. and Laegreid, P. (2007) "Still Fragmented Government or Reassertion of the Centre?", içinde Tom Christensen ve Per Laegreid (der.) *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms* (Aldershot: Ashgate).

Conger, J. A. ve Kanungo, R. N. (1987) "Toward a Behavioral Theory of Charismatic Leadership in Organizational Settings", *Academy of Management Review,* 12, 4, s. 637-47.

Copley, F. B. (1923) *Frederick W. Taylor: Father of Scientific Management,* Cilt 1 (New York: American Society of Mechanical Engineers).

Crozier, Michel (1964) *The Bureaucratic Phenomenon* (Chicago: University of Chicago).

Davis, Glyn (1997) "Implications, Consequences and Futures", içinde Glyn Davis, Barbara Sullivan ve Anna Yeatman (der.) *The New Contractualism* (Melbourne: Macmillan).

deLeon, Peter (1988) *Advice and Consent: The Development of Policy Sciences* (New York: Sage).

deLeon, Peter (1997) *Democracy and the Policy Sciences* (Albany, NY: State University of New York Press).

deLeon, Peter (2006) "The Historical Roots of the Field", içinde Michael Moran, Martin Rein ve Robert E. Goodin (der.) *The Oxford Handbook of Public Policy* (Oxford: Oxford University Press).

deLeon, Peter ve Green, Mark T. (2004) "Political Corruption: Establishing the Parameters", içinde *Strategies for Public Management Reform: Research in Public Policy Analysis and Management,* 13, s. 229-58.

Denhardt, Janet V. ve Denhardt, Robert B. (2011) *The New Public Service: Serving Not Steering,* 3. ed. (Armonk, NY: M. E. Sharpe).

Denhardt, Robert B. (1981) "Toward a Critical Theory of Public Organisation", *Public Administration Review,* 41, 6, s. 628-35.

Dixit, Avinash K. ve Nalebuff, Barry J. (1991) *Thinking Strategically: The Competitive Edge in Business, Politics, and Everyday Life* (New York: W. W. Norton).

Doern, G. Bruce (1995) *Pairer Play: Canadian Competition Policy Institutions in a Global Market* (Toronto: C. D. Howe Institute).

Donahue, John D. (1989) *The Privatisation Decision: Public Ends, Private Means* (New York: Basic Books).

Donahue, John D. (2002) "Market-based Governance and the Architecture of Accountability", içinde John D. Donahue ve Joseph S. Nye, Jr. (der.) *Market-Based Governance: Supply Side, Demand Side, Upside and Downside* (Washington, DC: Brookings Institution Press).

Donahue, John D. ve Zeckhauser, Richard J. (2006) "Public-Private Collaboration", içinde Michael Moran, Martin Rein ve Robert E. Goodin (der.) *The Oxford Handbook of Public Policy* (Oxford: Oxford University Press).

Downs, Anthony (1957) *An Economic Theory of Democracy* (New York: Harper & Row).

Duffield, Colin F. (2010) "Different Delivery Models", içinde Graeme A. Hodge, Carsten Greve ve Anthony E. Boardman (der.) *International Handbook on Public-Private Partnerships* (Cheltenham: Edward Elgar).

Dunleavy, Patrick (1991) *Democracy, Bureaucracy and Public Choice: Economic Explanations in Political Science* (Londra: Harvester Wheatsheaf).

Dunleavy, Patrick (1994) "The Globalization of Public Services Production: Can Government Be 'Best in World'?", *Public Policy and Administration,* 9, 2, s. 36-64.

Dunleavy, Patrick, Margetts, Helen, Bastow, Simon ve Tinkler, Jane (2005) "New Public Management is Dead - Long Live Digital-Era Governance", *Journal of Public Administration Research and Theory,* 16, 3, s. 467-94.

Dunsire, Andrew (1973) *Administration: The Word and the Science* (Londra: Martin Robertson).

Dwivedi, O. P. ve Henderson, Keith M. (1990) "State of the Art: Comparative Public Administration and Development Administration", içinde O. P. Dwivedi ve Keith M. Henderson (der.) *Public Administration in World Perspective* (Ames, IA: Iowa State University Press).

Eadie, Douglas C. (1983) "Putting a Powerful Tool to Practical Use: The Application of Strategic Planning in the Public Sector", *Public Administration Review,* 43, s. 447-52.

Eadie, Douglas C. (1989) "Identifying and Managing Strategic Issues: From Design to Action", içinde Jack Rabin, Gerald J. Miller ve W. Bartley Hildreth (der.) *Handbook of Strategic Management* (New York/Basel: Marcel Dekker).

Elcock, Howard (1996) "Strategic Management", içinde David Farnham ve Sylvia Horton (der.) *Managing the New Public Services,* 2. ed. (Londra: Macmillan).

Eliassen, Kjell A. ve Sitter, Nick (2008) *Understanding Public Management* (Londra: Sage).

Elmore, Richard F. (1986) "Graduate Education in Public Management: Working the Seams of Government", *Journal of Policy Analysis and Manage-*

ment, 6, s. 169-83.

Erridge, Andrew (2009) "Contracting for Public Services", içinde Tony Bovaird ve Elke Löffler (der.) *Public Management and Governance,* 2. ed. (Londra/New York: Routledge).

Fairholm, M. (2004) "Different Perspectives on the Practice of Leadership", *Public Administration Review,* 64, 5, s. 577-90.

Farazmand, Ali (1996) "Introduction: The Comparative State of Public Enterprise Management", içinde Ali Farazmand (der.) *Public Enterprise Management: International Case Studies* (Westport, CT: Greenwood Press).

Farnham, David (1999) "Human Resources Management and Employment Relations", içinde Sylvia Horton ve David Farnham (der.) *Public Management in Britain* (Londra: Macmillan).

Farnham, David ve Horton, Sylvia (der.) (1996) *Managing the New Public Services,* 2. ed. (Londra: Macmillan).

Finer, S. E. (1997) *The History of Government from the Earliest Times* (Oxford: Oxford University Press).

Flynn, Norman (1997) *Public Sector Management,* 3. ed. (New York: Harvester Wheatsheaf).

Flynn, Norman (2007) *Public Sector Management,* 5. ed. (Londra: Sage).

Foster, C. D. (2001) "Civil Service Fusion: The Period of 'Companionable Embrace' in Contemporary Perspective", *Parliamentary Affairs,* 54, s. 425-41.

Fountain, Jane E. (1999) "The Virtual State: Toward a Theory of Federal Bureaucracy in the 21st Century", içinde Elaine Ciulla Kamarck ve Joseph S. Nye (der.) *Democracy.com? Governance in a Networked World* (Hollis, NH: Hollis Publishing).

Fountain, Jane (2001) *Building the Virtual State: information Technology and Institutional Change* (Washington, DC: Brookings Institution Press).

Frederickson, H. George (1980) "The Lineage of New Public Administration", içinde Carl J. Bellone (der.) *Organization Theory and the New Public Administration* (Boston, MA: Allyn & Bacon).

Frederickson, H. George (1989) "How Politics Affects Public Programs", içinde Robert E. Cleary, Nicholas Henry ve Associates (der.) *Managing Public Programs: Balancing Politics, Administration and Public Needs* (San Francisco: Jossey-Bass).

Frederickson, H. George (2005) "Whatever Happened to Public Administration? Governance, Governance Everywhere", içinde Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn, Jr. ve Christopher Pollitt (der.) *The Oxford Handbook of Public Management* (Oxford: Oxford University Press).

Friedman, Milton ve Friedman, Rose (1980) *Free to Choose* (Harmondsworth: Penguin).

Fry, Brian R. (1989) *Mastering Public Administration: From Max Weber to Dwight Waldo* (Chatham, NJ: Chatham House).

Fukuyama, Francis (1995) *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity* (Londra: Hamish Hamilton).

Fulton, Lord (1968) *The Report of the Committee on the Civil Service* (The Fulton Report) (Londra: HMSO).

Gerth, H. H. ve Mills, C. Wright (der.) (1970) *From Max Weber: Essays in Sociology* (Londra: Routledge & Kegan Paul).

Giddens, Anthony (2002) *Runaway World: How Globalisation is Reshaping Our Lives,* 2. ed. (Londra: Profile Books).

Gillespie, Richard (1991) *Manufacturing Knowledge: A History of the Hawthorne Experiments* (New York: Cambridge University Press).

Gladden, E. N. (1972) *A History of Public Administration* (Londra: Frank Cass).

Goldsmith, Stephen ve Eggers, William D. (2004) *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector* (Washington, DC: Brookings Institution Press).

Goodsell, Charles (1983) *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic* (Chatham, NJ: Chatham House).

Goodsell, Charles (1990) "Emerging Issues in Public Administration", içinde Naomi B. Lynn ve Aaron Wildavsky (der.) *Public Administration: The State of the Discipline* (Chatham, NJ: Chatham House).

Gore, Al (1993) *The Gore Report on Reinventing Government: Creating a Government that Works Better and Costs Less, Report of the National Performance Review* (New York: Times Books).

Gow, James ve Dufour, Caroline (2000) "Is the New Public Management a Paradigm? Does It Matter?", *International Review of Administrative Sciences,* 66, s. 573-97.

Graham, Cole Blease ve Hays, Steven W. (1991) "Management Functions and Public Administration - POSDCORB Revisited", içinde Steven J. Ott, Albert C. Hyde ve Jay M. Shafritz (der.) *Public Management: The Essential Readings* (Chicago: Lyceum Books/Nelson Hall).

Grant, Robert M. (2008) *Contemporary Strategy Analysis,* 6. ed. (Oxford: Blackwell).

Grant, Wyn (1989) *Pressure Groups, Politics and Democracy in Britain* (Londra: Philip Allan).

Gray, Andrew ve Jenkins, Bill ile Andrew Flynn ve Brian Rutherford (1991) "The Management of Change in Whitehall: The Experience of the FMF", *Public Administration, 69,* 1, s. 3-19.

Greenaway, John (2004), "Celebrating Northcote/Trevelyan: Dispelling the Myths", *Public Policy and Administration,* 19, 1, s. 1-14.

Greenwood, John, Pyper, Richard ve Wilson, David (2002) *New Public Administration in Britain* (Londra: Routledge).

Greve, Carsten (2007) *Contracting for Public Services* (Londra: Routledge).

Greve, Carsten ve Hodge, Graeme (2007) "Public-Private Partnerships: A Comparative Perspective on Victoria and Denmark", içinde Tom Christensen ve Per Laegreid (der.) *Transforming New Public Management* (Aldershot: Ashgate).

Grindle, Merilee S. (2000) "Ready or Not: The Developing World and Globalization", içinde Joseph S. Nye ve John D. Donahue (der.) *Governance in a Globalizing World* (Washington, DC: Brookings Institution Press).

Gruening, Gernod (2001) "Origin and Theoretical Basis of New Public Management", *International Public Management Journal, 4,* 1, s. 1-25.

Gulick, Luther ve Urwick, Lyndall (der.) (1937) *Papers on the Science of Administration* (New York: Institute of Public Administration).

Guthrie, James, Olson, Christopher, Jones, L. R. ve Olson O. (der.) (2005) *International Public Financial Management Reform: Progress, Contradictions, and Challenges* (Greenwich, CT: Information Age).

Hall, Mark ve Holt, Robin (2008) "New Public Management and Cultural Change: The Case of UK Public Sector Project Sponsors as Leaders", içinde Paul Windrum ve Per Koch (der.) *Innovation in Public Sector Services* (Cheltenham: Edward Elgar).

Halligan, John (2007) "Reform Design and Performance in Australia and New Zealand", içinde Tom Christensen ve Per Laegreid (der.) *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms* (Aldershot: Ashgate).

Hartley, Jean ve Skelcher, Chris (2008) "The Agenda for Public Service Improvement", içinde Jean Hartley, Cam Donaldson. Chris Skelcher ve Mike Wallace (der.) *Managing to Improve Public Services* (Cambridge: Cambridge University Press).

Hax, Arnoldo C. ve Majluf, Nicholas S. (1984) *Strategic Management: An Integrative Perspective* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall).

Hax, Arnoldo C. ve Majluf, Nicholas S. (1996) *The Strategy Concept and Process; A Pragmatic Approach* (Upper Saddle River, NJ: Prentice-Hall).

Hayek, F. A. (1944) *The Road to Serfdom* (Chicago: University of Chicago).

Heeks, Richard (der.) (1999) *Reinventing Government in the Information Age: International Practice in IT-enabled Public Sector Reform* (Londra: Routledge).

Heeks, Richard (2006) *Implementing and Managing e-Government: An International Text* (Londra: Sage).

Heeks, Richard ve Bhatnagar, Subhash (1999) "Understanding Success and Failure in Information Age Reform", içinde Richard Heeks (der.) *Reinventing Government in the Information Age: International Practice in IT-enabled Public Sector Reform* (Londra: Routledge).

Heifetz, R. A. ve Laurie, D. L. (1997) "The Work of Leadership", *Harvard Business Review,* 75, 1, s. 124-34.

Held, D., McGrew, A. G., Goldblatt, D. ve Perraton, J. (1999) *Global Transformations: Politics, Economics and Culture* (Cambridge: Polity Press).

Hicks, U. K. (1958) *Public Finance* (Londra: James Nesbit).

Hodge, Graeme (2000) *Privatization: An International Review of Performance* (Boulder, CO: Westview Press).

Hodge, Graeme, Greve, Carsten ve Boardman, Anthony (der.) (2010) *International Handbook on Public-Private Partnerships* (Cheltenham: Edward Elgar).

Hogwood, Brian W. ve Gunn, Lewis A. (1984) *Policy Analysis for the Real World* (Oxford: Oxford University Press).

Holmes, Douglas (2001) *E-Gov: E-Business Strategies for Government* (Londra: Nicholas Brealey).

Holmes, M. ve Shand, D. (1995) "Management Reform: Some Practitioner Perspectives on the Past Ten Years", *Governance,* 8, 5, s. 551-78.

Hondeghem, Annie (1998) "Introduction", içinde A. Hondeghem (der.) *Ethics and Accountability in a Context of Governance and New Public Management* (Amsterdam: IOS Press).

Hood, Christopher (1991) "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration,* 69, 1, s. 3-19.

Hood, Christopher (1994) *Explaining Economic Policy Reversals* (Buckingham: Open University Press).

Hood, Christopher (1995) "Contemporary Public Management: A New Global Paradigm?", *Public Policy and Administration,* 10, 2, s. 104-17.

Hood, Christopher (1996) "Exploring Variations in Public Management Reform of the 1980s", içinde Hans A. G. M. Bekke, James L. Perry ve Theo A. J. Toonen (der.) *Civil Service Systems in Comparative Perspective* (Bloom-

ington and Indianapolis, IN: Indiana University Press).

Hood, Christopher (2005) "The Word, the Movement, the Science", içinde Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn ve Christopher Pollitt (der.) *The Oxford Handbook of Public Management* (Oxford: Oxford University Press).

Hood, Christopher ve Peters, Guy (2004) "The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?", *Journal of Public Administration Research and Theory,* 14, 3, s. 267-82.

Horn, Murray J. (1995) *The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector* (Cambridge: Cambridge University Press).

Horton, Sylvia (1999) "The Civil Service", içinde Sylvia Horton ve David Farnham (der.) *Public Management in Britain* (Londra: Macmillan).

Hrebenar, Ronald J. (1997) *Interest Group Politics in America,* 3. ed. (Armonk, NY: M. E. Sharpe).

Hughes, Owen E. (1998) *Australian Politics,* 3. ed. (Melbourne: Macmillan).

Hughes, Owen E. ve Deirdre O'Neill (2001) "Managerialism in Victoria", içinde L. R. Jones, James Guthrie ve Peter Steane (der.) *International Public Management Reform: Lessons from Experience* (Oxford: Elsevier-JAI Press).

Hughes, Owen E. ve Deirdre O'Neill (2008) *Government, Business and Globalization* (Basingstoke: Palgrave Macmillan).

Huque, Ahmed Shafiqul (1996) "Administering the Dragons: Challenges and Issues", içinde Ahmed Shafiqul Huque, Jermain T. M. Lam ve Jane C. Y. Lee (der.) *Public Administration in the NICs: Challenges and Accomplishments* (Londra: Macmillan).

Ingraham, Patricia W. (1995) *The Foundation of Merit: Public Service in American Democracy* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press).

Ingraham, Patricia W. (2005) "Performance: Promises to Keep and Miles to Go", *Public Administration Review, 65,* 4, s. 390-5.

Isaac-Henry, Kester, Painter, Chris ve Barnes, Chris (1997) "Introduction'" içinde Kester Isaac-Henry, Chris Painter ve Chris Barnes (der.) *Management in the Public Sector: Challenge and Change,* 2. ed. (Londra: International Thomson Press).

Jacoby, Henry (1973) *The Bureaucratization of the World* (Berkeley, CA: University of California Press).

Javidan, M. ve Waldman, D. A. (2003) "Exploring Charismatic Leadership in the Public Sector: Measurement and Consequences", *Public Administration Review,* 63, 2, s. 229-42.

Jensen, Michael C. (2000) *A Theory of the Firm: Governance, Residual Claims, and Organizational Forms* (Cambridge, MA: Harvard University Press).

Jensen, Michael C. ve Meckling, William H. (1976) "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure", *Journal of Financial Economics*, 3, s. 305-60.

John, Peter (1998) *Analysing Public Policy* (Londra ve New York: Pinter).

Jones, L. R., Guthrie, James ve Steane, Peter (2001) "Learning from International Public Management Reform Experience", içinde Lawrence R. Jones, James Guthrie ve Peter Steane (der.) *Learning from International Public Management Reform Experience,* Research in Public Policy Analysis and Management, Cilt 11A (Oxford: Elsevier Science).

Jordan, A. G. ve Maloney, William A. (2007) *Democracy and Interest Groups: Enhancing Participation?* (Basingstoke/New York: Palgrave Macmillan).

Jorgensen, Jan J. (1990) "Organisational Life-Cycle and Effectiveness Criteria in State-owned Enterprises: The Case of East Africa", içinde Alfred M. Jaeger ve Rabindra N. Kanungo (der.) *Management in Developing Countries* (Londra ve New York: Routledge).

Joyce, Paul (2000) *Strategy in the Public Sector* (Chichester: John Wiley).

Kaboolian, Linda (1998) "The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate", *Public Administration Review,* 58, s. 189-93.

Kakar, Sudhir (1970) *Frederick Taylor: A Study in Personality and Innovation* (Cambridge, MA: MIT Press).

Kamarck, Elaine Ciulla (2000) "Globalization and Public Administration Reform", içinde Joseph S. Nye ve John D. Donahue (der.) *Governance in a Globalizing World* (Washington, DC: Brookings Institution Press).

Kamarck, Elaine Ciulla (2002) "The End of Government As We Know It", içinde John D. Donahue ve Joseph S. Nye, Jr. (der.) *Market-Based Governance: Supply Side, Demand Side, Upside and Downside* (Washington, DC: Brookings Institution Press).

Kamarck, Elaine Ciulla ve Nye, Joseph S. (der.) (1999) *Democracy.com? Governance in a Networked World* (Hollis, NH: Hollis Publishing).

Kamenka, Eugene (1989) *Bureaucracy* (Oxford: Basil Blackwell).

Kanigel, Robert (1997) *The One Best Way: Frederick Winslow Taylor and the Enigma of Efficiency* (New York: Viking).

Kaunga, E. C. (1993) "Privatization in Zambia", içinde V. V. Ramanadham (der.) *Privatization: A Global Perspective* (Londra ve New York: Routledge).

Kay, John ve Vickers, John (1990) "Regulatory Reform: An Appraisal", içinde

Giandomenico Majone (der.) *Deregulation or Re-regulation: Regulatory Reform in Europe and the United States* (Londra: Pinter/New York: St Martin's Press).

Kearney, Richard C. ve Hays, Steven W. (1998) "Reinventing Government, the New Public Management and Civil Service Systems in Comparative Perspective", *Review of Public Personnel Administration:,* 18, 4, s. 38-54.

Keasey, Kevin, Short, Helen ve Wright, Mike (2005) "The Development of Corporate Governance Codes in the UK", içinde Kevin Keasey, Steve Thompson ve Mike Wright, (der.) *Corporate Governance:Accountability, Enterprise and International Comparisons* (Hoboken, NJ: Wiley).

Keating, Michael (1988) "'Quo Vadis?' Challenges of Public Administration", *Australian Journal of Public Administration,* 48.

Keeling, Desmond (1972) *Management in Government* (Londra: George Allen & Unwin).

Kennedy, Paul (1988) *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000* (Londra: Unwin Hyman).

Kennett, Patricia (2008) "Introduction", içinde Patricia Kennett (der.) *Governance, Globalization and Public Policy* (Cheltenham: Edward Elgar).

Keohane, Robert O. ve Nye, Joseph S. (2000) "Introduction, içinde Joseph S. Nye ve John D. Donahue (der.), *Governance in a Globalizing World* (Washington, DC: Brookings Institution Press).

Kettl, Donald L. (2000) T*he Global Public Management Revolution: Keys to High-Performance Government* (Washington, DC: Brookings Institution Press).

Kettl, Donald L. (2002) *The Transformation of Governance: Public Administration for Twenty-First Century America* (Baltimore, MD/Londra: Johns Hopkins University Press).

Kettl, Donald L. (2005) *The Global Public Management Revolution*, 2. ed. (Washington, DC: Brookings Institution Press).

Kettl, Donald L. (2009) "The Key to Networked Government", içinde Stephen Goldsmith ve Donald L. Kettl (der.) *Unlocking the Power of Networks* (Washington, DC: Brookings Institution Press).

Kickert, W. (1997) "Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American 'Managerialism'", *Public Administration*, 75, s. 731-52.

Kickert, W. j. M. (2000) "Public Governance in Europe: A Historical-Institutional Tour d'horizon", içinde O. van Heffen, W. Kickert ve J. Thomassen, J. (der.) *Governance in Modern Society* (Dordrecht: Kluwer).

Kjaer, Anne Mette (2004) *Governance* (Cambridge: Polity).

Klijn, Erik-Hans ve Koppenjan, Joop F. M. (2000) "Public Management and Policy Networks: Foundations of a Network Approach to Governance", *Public Management*, 2, 2, s. 135-58.

Klijn, Erik-Hans, Edelenbos, Jurian, Kort, Michiel ve van Twist, Mark (2008) "Facing Management Choices: An Analysis of Managerial Choices in 18 Complex Environmental Public-Private Partnership Projects", *International Review of Administrative Sciences*, 74, s. 251.

Kooiman, J. (1999) "Social-political Governance" *Public Management,* 1, 1, Mart, s. 68-92.

Kooiman, Jan (2003) *Governing as Governance* (Londra: Sage).

Kotter, J. P. (1990) "What Leaders Really Do", *Harvard Business Review,* 68, 3, Mayıs-Haziran, s. 103-11.

Krugman, Paul (1995) *Development, Geography, and Economic Theory* (Cambridge, MA: MIT Press).

Kuhn, Thomas S. (1970) *The Structure of Scientific Revolutions* (Chicago: University of Chicago Press).

Lan, Zhiyong ve Rosenbloom, David H. (1992) "Editorial", Public Administration Review, 52, 6.

Lane, Jan-Erik (1995) *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*, 2. ed. (Londra: Sage).

Lapsley, Irvine (2009) "New Public Management: The Cruellest Invention of the Human Spirit?", *Abacus,* 45, 1, s. 1-21.

Lasswell, H. D. (1971) *A Pre-View of Policy Sciences* (New York: Elsevier).

Lee, Robert D. ve Johnson, Ronald W. (1989) *Public Budgeting Systems,* 4. ed. (Rockville, MD: Aspen Publications).

Legge, Karen (2005) *Human Resource Management: Rhetorics and Realities* (Basingstoke: Palgrave Macmillan).

Lenk, Klaus ve Traunmiiller, Roland (2001) "Broadening the Concept of Electronic Government", içinde J. E. J. Prins (der.) *Designing E-government: On the Crossroads of Technological Innovation and Institutional Change* (The Hague: Kluwer Law International).

Lindblom, C. (1968) *The Policy-Making Process* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall).

Lynn, Laurence E. (1987) *Managing Public Policy* (Boston, MA: Little, Brown).

Lynn, Laurence E. (1996) *Public Management as Art, Science and Profession* (Chatham, NJ: Chatham House Publishers).

Lynn, Laurence E. (1997) "The New Public Management as an International Phenomenon: Questions from an American Skeptic", içinde Lawrence

R. Jones, Kuno Schedler ve Stephen W. Wade (der.) *International Perspectives on the New Public Management, Advances in International Comparative Management, Supplement* 3 (Greenwich, CT: JAI Press).

Lynn, Laurence E. (1998) "The New Public Management: How to Transform a Theme into a Legacy", *Public Administration Review,* 58, s. 231-7.

Lynn, Laurence (2001a) "Globalization and Administrative Reform: What Is Happening in Theory?", *Public Management Review,* 3, 2, s. 191-208.

Lynn, Laurence (2001b) "The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood For", *Public Administration Review,* 61, 2, s. 144-60.

Manion, Melanie (2004) *Corruption by Design* (Cambridge, MA: Harvard University Press).

March, James G. ve Olsen, Johan P. (1995) *Democratic Governance* (New York: The Free Press).

Marini, Frank (der.) (1971) *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective* (Scranton, PA: Chandler Publishing).

Mathiasen, David G. (1999) "The New Public Management and its Critics", *International Public Management Journal,* 2, 1, s. 90-111.

Mayo, Elton (1933) *The Human Problems of an Industrial Civilization* (New York: Viking Press).

McCaffery, Jerry L. (1989) "Making the Most of Strategic Planning and Management", içinde Robert E. Cleary, Nicholas Henry ve Associates (der.) *Managing Public Programs: Balancing Politics, Administration and Public Needs* (San Francisco: Jossey-Bass).

McCraw, Thomas K. (1986) "The Historical Background", içinde W. Knowlton ve Richard Zeckhauser (der.) *American Society: Public and Private Responsibilities* (Cambridge, MA: Ballinger).

Meier, Kenneth J. ve Hill, Gregory C. (2005) "Bureaucracy in the Twenty-first Century", içinde Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn, Jr. ve Christopher Pollitt (der.) *The Oxford Handbook of Public Management* (Oxford: Oxford University Press).

Meier, Kenneth J. ve O'Toole, Laurence J. (2009) "The Proverbs of New Public Management: Evidence from an Evidence-Based Agenda", *American Review of Public Administration*, 39, 1, s. 4-22.

Merton, Robert K. (1968) *Social Theory and Social Structure,* 3. ed. (New York: Free Press).

Michalski, Wolfgang, Miller, Riel ve Stevens, Barrie (2001) "Governance in the 21st Century: Power in the Global Knowledge Economy and Society", içinde *Governance in the 21st Century* (Paris: OECD).

Minogue, Martin (1998) "Changing the State: Concepts and Practice in the Reform of the Public Sector", içinde Martin Minogue, Charles Polidano ve David Hulme (der.) *Beyond the New Public Management:Changing Ideas and Practices in Governance* (Cheltenham: Edward Elgar).

Minogue, Martin, Polidano, Charles ve Hulme, David (1998) "Introduction: The Analysisof Public Management and Governance", içinde Martin Minogue, Charles Polidano ve David Hulme (der.) *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance* (Cheltenham: Edward Elgar).

Mintzberg, Henry (1994) *The Rise and Fall of Strategic Planning* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall).

Mintzberg, Henry (2000) "Managing Normatively", içinde Henry Mintzberg ve Jacques Bourgault (der.) *Managing Publicly* (Toronto: Institute of Public Administration Canada).

Monroe, Kristen Renwick (der.) (1991) *The Economic Approach to Politics: A Critical Assessment of the Theory of Rational Action* (New York: HarperCollins).

Montanari, John R., Daneke, Gregory A. ve Bracker, Jeffrey S. (1989) "Strategic Management for the Public Sector: Lessons from the Evolution of Private-Sector Planning", içinde Jack Rabin, Gerald J. Miller ve W. Bartley Hildreth (der.) *Handbook of Strategic Management* (New York/Basel: Marcel Dekker).

Moore, Mark (1995) *Creating Public Value: Strategic Management in Government* (Cambridge, MA: Harvard University Press).

Moran, Michael, Rein, Martin ve Goodin, Robert E. (der.) (2006) *The Oxford Handbook of Public Policy* (Oxford: Oxford University Press).

Mosher, Frederick C. (1982) *Democracy and the Public Service*, 2. ed. (New York: Oxford University Press).

Mueller, D. C. (1989) *Public Choice II: A Revised Edition* (Cambridge: Cambridge University Press).

Mulgan, Geoff (2009) *The Art of Public Strategy* (Oxford: Oxford University Press).

Mullins, Laurie J. (1996) *Management and Organisational Behaviour,* 4. ed. (Londra: Pitman).

Musgrave, Richard A. ve Musgrave, Peggy B. (1989) *Public Finance in Theory and Practice,* 5. ed. (New York: McGraw-Hill).

Nagel, Stuart S. (1990) "Conflicting Evaluations of Policy Studies", içinde Nao-

mi B. Lynn ve Aaron Wildavsky (der.) *Public Administration: The State of the Discipline* (Chatham, NJ: Chatham House Publishers).

Newbold, Stephanie P. ve Terry, Larry D. (2008) "From the New Public Management to the New Democratic Governance", içinde Ricardo S. Morse ve Terry F. Buss (der.) *Innovations in Public Leadership Development* (Armonk, NY: M. E. Sharpe).

Niskanen, William A. (1971) *Bureaucracy and Representative Government* (Chicago: Aldine-Atherton).

Niskanen, William A. (1973) *Bureaucracy: Servant or Masterf* (Londra: Institute of Economic Affairs).

Niskanen, William A. (1994) *Bureaucracy and Public Economics* (Aldershot: Edward Elgar).

Norris-Tyrell, Dorothy ve Clay, Joy A. (2010) *Strategic Collaboration in Public and Nonprofit Administration* (Boca Raton, FL: CRC Press).

Nutley, Sandra M., Davies, Huw ve Walter, Isabel (2002) *Evidence Based Policy and Practice: Cross Sector Lessons From the UK,* Working Paper 9, ESRC UK Centre for Evidence Based Policy and Practice, Research Unit for Research Utilisation, St Andrews University, UK.

Nutley, Sandra M., Walter, Isabel ve Davies H. T. O. (2007) *Using Evidence: How Research Can Inform Public Services* (Bristol: Policy Press).

Nutt, Paul C. ve Backoff, Robert W. (1992) *Strategic Management of Public and Third Sector Organisations: A Handbook for Leaders* (San Francisco: Jossey-Bass).

OECD (1991a) *Public Management Developments: 1991* (Paris: OECD).

OECD (1991b) *Serving the Economy Better,* Occasional Papers on Public Management (Paris: OECD).

OECD (1997) *Modern Budgeting* (Paris: OECD).

OECD (1998a) *Public Management Reform and Economic and Social Development*, PUMA (Paris: OECD).

OECD (1998b) *Information Technology as an Instrument of Public Management Reform: A Study of Five OECD Countries*, PUMA (Paris: OECD).

OECD (2001) *Public Sector Leadership for the 21st Century* (Paris: OECD).

OECD (2005) *Modernising Governance* (Paris: OECD).

OECD (2007) *Performance Budgeting in OECD Countries* (Paris: OECD).

OECD (2009) *Government at a Glance* (Paris: OECD).

O'Leary, Rosemary, Gazley, Beth, McGuire, Michael ve Bingham, Lisa Blomgren (2009) "Public Managers in Collaboration", içinde Rosemary O'Leary ve Lisa Blomgren Bingham (der.) *The Collaborative Public Manager: New Ideas for the Twenty-first Century* (Washington, DC: Georgetown University Press).

Olsen, Johan P. (2005) "Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy", *Journal of Public Administration Theory,* 16, s. 1-24.

Olsen, John B. ve Eadie, Douglas C. (1982) *The Game Plan: Governance with Foresight* (Washington, DC: Council of State Planning Agencies).

Olson, Mancur (1965) *The Logic of Collective Action* (Cambridge, MA: Harvard University Press).

Olson, Mancur (1982) *The Rise and Decline of Nations* (New Haven, CT: Yale University Press).

Osborne, David ve Gaebler, Ted (1992) *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector* (Reading, MA: Addison-Wesley).

Osborne, Stephen (2006) "Editorial: The New Public Governance?", *Public Management Review,* 8, 3, s. 377-87.

Osborne, Stephen (der.) (2010) *The New Public Governance? Critical Perspectives and Future Directions* (Londra: Routledge).

Ostrom, Vincent (1974) *The Intellectual Crisis in American Public Administration,* Gözden geçirilmiş ed. (Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press).

Ostrom, Vincent (1989) *The Intellectual Crisis in American Public Administration,* 2. ed. (Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press).

Parsons, Wayne (1995) *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis* (Cheltenham: Edward Elgar).

Patashnik, Eric M. (2008) *Reforms at Risk: What Happens after Major Policy Changes Are Enacted* (Princeton, NJ: Princeton University Press).

Paterson, John (1988) "A Managerialist Strikes Back", *Australian Journal of Public Administration,* 47, 4, Aralık, s. 287-95.

Patton, Carl V. ve Sawicki, David S. (1986) *Basic Methods of Policy and Planning* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall).

Peters, B. Guy (1996) *The Future of Governing: Four Emerging Models* (Lawrence, KS: University of Kansas Press).

Peters, B. Guy ve Pierre, Jon (1998) "Governance Without Government? Rethinking Public Administration", *Journal of Public Administration Research and Theory,* 8, 2, s. 223-43.

Peters, Thomas J. ve Waterman, Robert H. (1982) *In Search of Excellence* (New York: Warner Books).

Pierre, Jon ve Peters, Guy (2000) *Governance, Politics and the State* (Basingstoke: Palgrave Macmillan).

Pollitt, Christopher (1990) *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience* (Oxford: Basil Blackwell).

Pollitt, Christopher (1993) *Managerialism and the Public Services: Cuts or Cultural Change in the 1990s*, 2. ed. (Oxford: Basil Blackwell).

Pollitt, Christopher (2000) "Is the Emperor in His Underwear? An Analysis of the Impacts of Public Management Reform", *Public Management,* 2, 2, s. 181-99.

Pollitt, Christopher (2001) "Clarifying Convergence: Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform". *Public Management Review,* 3, 4, s. 471-92.

Pollitt, Christopher (2003) *The Essential Public Manager* (Maidenhead: Open University Press).

Pollitt, Christopher ve Bouckaert, Geert (2000) *Public Management Reform: A Comparative Analysis* (Oxford: Oxford University Press).

Pollitt, Christopher ve Bouckaert, Geert (2004) *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, 2. ed. (Oxford: Oxford University Press).

Pollitt, Christopher, Talbot, Colin, Caulfield, Janice ve Smullen, Amanda (2004) *Agencies: How Governments Do Things through Semi-Autonomous Organizations* (Basingstoke, Palgrave Macmillan).

Popper, Karl (1965) *The Logic of Scientific Discovery* (New York: Harper & Row).

Porter, M. E. (1980) *Competitive Strategy* (New York: Free Press).

Porter, Michael (1990) *The Competitive Advantage of Nations* (Londra: Macmillan).

Price, Catherine (1994) "Privatisation in Less Developed Countries", içinde Peter M. Jackson ve Catherine Price (der.) *Privatisation and Regulation: A Review of the Issues* (Londra/New York: Longman).

Pross, Paul A. (1986) *Group Politics and Public Policy* (Toronto: Oxford University Press).

Pross, Paul A. (1992) *Group Politics and Public Policy,* 2. ed. (Toronto: Oxford University Press).

Pusey, Michael (1991) *Economic Rationalism in Canberra: A Nation- Building State Changes Its Mind* (Melbourne: Cambridge University Press).

Putt, Allen C. ve Springer, J. Fred (1989) *Policy Research: Concepts, Methods and Appreciations* (Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall).

Quade, Edward S. (1982) *Analysis for Public Decisions,* 2. ed. (New York: Elsevier).

Rainey, Hal G. (1990) "Public Management: Recent Developments and Current Prospects", içinde Naomi B. Lynn ve Aaron Wildavsky (der.) *Public Administration: The State of the Discipline* (Chatham, NJ: Chatham House).

Ranson, Stewart ve Stewart, John (1994) *Management for the Public Domain* (Londra: Macmillan).

RCAGA (Royal Commission on Australian Government Administration) (1976) *Report* (Canberra: Australian Government Publishing Service).

Rees, Ray (1984) *Public Enterprise Economics,* 2. ed. (Londra: Weidenfeld & Nicolson).

Rehfuss, John (1989) "Maintaining Quality and Accountability in a Period of Privatisation", içinde Robert E. Cleary, Nicholas Henry ve Associates (der.) *Managing Public Programs: Balancing Politics, Administration and Public Needs* (San Francisco: Jossey-Bass).

Reid, J. (1983) *Review of Commonwealth Administration* (The Reid Report) (Canberra: Australian Government Publishing Service).

Rhodes, R. A. W. (1991) "Introduction", *Public Administration, 69,* 1, s. 1-2.

Rhodes, R. A. W. (1996) "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies,* 44, s. 652-67.

Rhodes, R. A. W. (2000) "Governance and Public Administration", içinde Jon Pierre (der.) *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy* (Oxford: Oxford University Press).

Rhodes, R. A. W. ve Wanna, John (2009) "Bringing the Politics Back In: Public Value in Westminster Parliamentary Government", *Public Administration,* 87, 2, s. 161-83.

Richardson, J. J. ve Jordan, A. G. (1979) *Governing Under Pressure: The Policy Process in a Post-Parliamentary Democracy* (Oxford: Martin Robertson).

Ritter, Gerhard (1983) *Social Welfare in Germany and Britain: Origins and Development* (Leamington Spa: Berg).

Romzek, Barbara S. (1998) "Where the Buck Stops: Accountability in Reformed Public Organizations", içinde Patricia W. Ingraham, James R. Thompson ve Ronald P. Sanders (der.) *Transforming Government: Lessons from the Reinvention Laboratories* (San Francisco: Jossey- Bass).

Romzek, Barbara S. (2000) "Dynamics of Public Sector Accountability in an Age of Reform", *International Review of Administrative Sciences,* 66, 1, s. 21-44.

Rose, Richard and Peters, B. Guy (1978) *Can Government Go Bankrupt?* (New

York: Basic Books).

Rose-Ackerman, Susan (1999) *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform* (Cambridge: Cambridge University Press).

Rosenau, James N. (1992) "Governance, Order and Change in World Politics", içinde James N. Rosenau ve Ernst-Otto Czempiel (der.) *Governance Without Government: Order and Change in World Politics* (Cambridge: Cambridge University Press).

Rosenau, James N. (1997) *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World* (Cambridge: Cambridge University Press).

Rosenbloom, David (1986) *Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector* (New York: Random House).

Rubin, Irene S. ve Kelly, Joanne (2005) "Budget and Accounting Reforms", içinde Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn ve Christopher Pollitt (der.) *The Oxford Handbook of Public Management* (Oxford: Oxford University Press).

Rugge, Fabio (2003) "Administrative Traditions in Western Europe", içinde B. Guy Peters ve Jon Pierre (der.) *The Handbook of Public Administration* (Los Angeles and Londra: Sage).

Salamon, Lester M. (2002) "The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction", içinde Lester M. Salamon (der.) *The Tools of Government: A Guide to the New Governance* (Oxford/New York: Oxford University Press).

Savas, E. S. (1982) *Privatizing the Public Sector* (Chatham, NJ: Chatham House).

Savas, E. S. (1987) *Privatization: The Key to Better Government* (Chatham, NJ: Chatham House).

Sawyer, Ralph D. (2007) *The Seven Military Classics of Ancient China* (New York: Basic Books).

Schachter, Hindy Lauer (1989) *Frederick Taylor and the Public Administration Community: A Re-evaluation* (Albany, NY: State University of New York Press).

Schedler, Kuno, Jones, Lawrence R. ve Mussari, Ricardo (2004) "Assessment of Public Management Reform and Strategy", içinde Kuno Schedler, Lawrence R. Jones ve Riccardo Mussari (der.) *Strategies for Public Management Reform*, Research in Public Policy Analysis and Management, Cilt 13 (Bingley: Emerald), s. 1-15.

Schelling, Thomas C. (1960) *The Strategy of Conflict* (Cambridge, MA: Harvard University Press).

Schelling, Thomas C. (2006) *Strategies of Commitment* (Cambridge, MA: Harvard University Press).

Schick, Allen (1998) "Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms", *World Bank Research Observer,* 13, 1, s. 123-31.

Scott, Graham (2001) *Public Management in New Zealand: Lessons and Challenges* (Wellington: New Zealand Business Roundtable).

Self, Peter (1993) *Government by the Market: The Politics of Public Choice* (Londra: Macmillan).

Seneviratne, Sonal J. (1999) "Information Technology and Organizational Change in the Public Sector", içinde G. David Garson (der.) *Information Technology and Computer Applications in Public Administration: Issues and Trends* (Hershey, PA: Idea Group Publishing).

Simon, Herbert (1957) *Administrative Behaviour,* 2. ed. (Londra: Macmillan).

Simon, Herbert (1983) *Reason in Human Affairs* (Oxford: Blackwell).

Simpson, E. E. (1994) *The Developing World,* 2. ed. (Londra: Longman).

Skelcher, Chris (2005) "Public Private Partnerships and Hybridity", içinde Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn ve Christopher Pollitt (der.) *The Oxford Handbook of Public Management* (Oxford: Oxford University Press).

Smith, Adam (1976) *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations* (Book 2), ed. Edward Cannan (Chicago: University of Chicago Press).

Smith, B. C. (1996) *Understanding Third World Politics: Theories of Political Change and Development* (Bloomington/Indianapolis, IN: Indiana University Press).

Smith, Steven Rathgeb (2005) "NGOs and Contracting", içindeki Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn ve Christopher Pollitt (der.) *The Oxford Handbook of Public Management* (Oxford: Oxford University Press).

Spann, R. N. (1981) "Fashions and Fantasies in Public Administration", *Australian Journal of Public Administration,* 40, s. 12-25.

Sparrow, Malcolm (2000) *The Regulatory Craft: Controlling Risks, Solving Problems and Managing Compliance* (Washington, DC: Brookings Institution Press).

Stark, Andrew (2002) "What *Is* the New Public Management?", *Journal of Public Administration Research and Theory,* 12, 1, s. 137-51.

Stigler, George (1975) *The Citizen and the State* (Chicago: University of Chicago Press).

Stiglitz, Joseph E. (1989) *The Economic Role of the State* (Cambridge, MA: Blackwell).

Stiglitz, Joseph E. (2001) "An Agenda for Development for the Twenty- First Century", içindeki Anthony Giddens (der.) *The Global Third Way Debate* (Cambridge: Polity Press).

Stillman, Richard J. (1987) *The American Bureaucracy* (Chicago: Nelson-Hall).

Stillman, Richard J. (1991) *Preface to Public Administration: A Search for Themes and Direction* (New York: St Martin's Press).

Stokey, Edith ve Zeckhauser, Richard (1978) A *Primer for Policy Analysis* (New York: W. W. Norton).

Szymanski, Stefan (1996) "The Impact of Compulsory Competitive Tendering on Refuse Collection Services", *Fiscal Studies*, 17, 3, s. 1-19.

Talbot, Colin (1999) "Public Performance - Towards a New Model?", *Public Policy and Administration,* 14, 3, s. 15-34.

Tarschys, Daniel (2001) "Wealth, Values, Institution: Trends in Government and Governance", içinde *Governance in the 21st Century* (Pans: OECD).

Taylor, Frederick Winslow (1911) *Principles and Methods of Scientific Management* (New York: Harper).

Terry, Larry D. (1999) "From Greek Mythology to the Real World of the New Public Management (Terry Responds)", *Public Administration Review,* 59, 3, s. 272-7.

Terry, Larry D. (2005) "The Thinning of Administrative Institutions in the Hollow State", *Administration and Society,* 37, 4, Eylül, s. 426-44.

Thaler, Richard H. ve Sunstein, Cass (2009) *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth and Happiness* (New York: Penguin).

Thomas, C. S. (der.) (2001) *Political Parties and Interest Groups: Shaping Democratic Governance* (Boulder, CO: Lynne Rienner).

Thompson, Fred (1997) "Defining the New Public Management", içinde Lawrence R. Jones, Kuno Schedler ve Stephen W. Wade (der.) *International Perspectives on the New Public Management, Advances in International Comparative Management, Supplement 3* (Greenwich, CT: JAI Press).

Toft, Graham S. (1989) "Synoptic (One Best Way) Approaches of Strategic Management", içinde Jack Rabin, Gerald J. Miller ve W. Bartley Hildreth (der.) *Handbook of Strategic Management* (New York/Basel: Marcel Dekker).

Truman, David (1951) *The Governmental Process* (New York: Knopf).

Turner, Mark ve Hulme, David (1997) *Government Administration and Development: Making the State Work* (Londra: Macmillan).

Uhrig, J. (2003) *Review of the Corporate Governance of Statutory Authorities and Office Holders* (The Uhrig Review) (Canberra: Commonwealth of Australia).

UK Treasury and Civil Service Committee (Birleşik Krallık Hazinesi ve Devlet Hizmeti Komitesi) (1982) *Efficiency and Effectiveness in the Civil Service* (Londra: HMSO).

US House of Representatives (A.B.D. Temsilciler Mecilisi) (2008) *United States Government Policy and Supporting Positions*, Committee on Governmental Reform (Hükümet Reformları üzerine Komite), US House of Representatives (A.B.D. Temsilciler Meclisi), 110. Kongre, 2. Oturum.

Van Dooren, Wouter, Bouckaert, Geert ve Halligan, John (2010) *Performance Management in the Public Sector* (Abingdon, Oxon/New York: Routledge).

Van Thiel, S., Pollitt, C. ve Homburg, V. (2007) "Conclusions", içindeki C. Pollitt, S. Van Thiel ve V. Homburg (der.) *New Public Management in Europe* (Basingstoke: Palgrave Macmillan).

Vecchio, Robert P. (2006) *Organizational Behavior,* 6. ed. (Mason, OH: Thomson/Southwestern).

Vickers, J. ve Yarrow, G. (1988) *Privatization: An Economic Analysis* (Cambridge, MA: MIT Press).

Volberda, Henk W. (1999) *Building the Flexible Firm: How to Remain Competitive* (Oxford: Oxford University Press).

Walsh, Kieron (1995) *Public Services and Market Mechanisms* (Londra: Macmillan).

Weimer, David L. ve Vining, Aidan R. (2011) *Policy Analysis,* 5. ed. (Boston, MA: Longman).

White, Leonard D. (1953) *The Jacksonians: A Study in Administrative History* (New York: Free Press).

Wildavsky, Aaron (1979) *The Politics of the Budgetary Process,* 3. ed. (Boston, MA: Little, Brown).

Wilenski, Peter (1982) "Budget Innovation and Reform", içindeki D. J. Hardman (der.) *Government Accounting and Budgeting* (Sydney: Prentice-Hall).

Williamson, Oliver E. (1986) *Economic Organization: Firms, Markets and Policy Control* (Londra: Wheatsheaf).

Williamson, Oliver E. (1996) *The Mechanisms of Governance* (Oxford: Oxford University Press).

Wilson, Graham K. (1990) *Interest Groups* (Oxford: Blackwell).

Wilson, Graham K. (1992) "American Interest Groups in Comparative Perspective", içindeki Mark P. Petracca (der.) *The Politics of Interests: Interest*

Groups Transformed (Boulder, CO: Westview Press).

Wilson, James Q. (1989) *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It* (New York: Basic Books).

Wilson, Woodrow (1941) "The Study of Administration", *American Political Science Quarterly,* 56.

World Bank (1995) *Bureaucrats in Business: The Economics and Politics of Government Ownership* (New York: Oxford University Press).

World Bank (1997) *World Development Report 1997* (Washington, DC: The World Bank).

World Bank (2005) *Financing Information and Communication Infrastructure Needs in the Developing World: Public and Private Roles*, Working paper No. 65 (Washington, DC: World Bank).

Yeager, Timothy J. (1999) *Institutions, Transition Economies, and Economic Development* (Boulder, CO: Westview Press).

Yong, James S. L. (2005) *E-Government in Asia* (Singapore: Marshall Cavendish).

Zifcak, Spencer (1994) *New Managerialism: Administrative Reform in Whitehall and Canberra* (Buckingham: Open University Press).

DİZİN

A

adem–i merkeziyet 57, 161, 170, 187, 545, 568
Aharoni, Yair 295
ahlâkî problem 188
ahlâkî tehlike 73
Alford, John 22, 49, 176, 300, 320-322, 333, 571, 581
alıcının uyanıklığı 74
Allison, Graham 36, 147-149, 302-308, 369, 371
Almanya 38, 78, 86, 287
Amerika Birleşik Devletleri (ABD) 38, 40, 55, 64–68, 71, 79, 82–88, 91, 96, 98–101, 107, 109, 120, 139, 140, 151, 155, 199, 229, 240, 267, 270, 284, 287, 289, 304, 324, 326, 347, 352, 355, 362, 410, 423, 448, 452, 467, 472, 482, 490, 494, 496, 509, 555, 573, 575, 578
analizle felç olmak 376
Anderson, James E. 59, 61, 202
Anglo–Amerikan 152, 255
anonimlik 309, 408
Ansoff, H. Igor 376, 396
anti–tröst düzenlemeleri 65, 264, 266, 535
Argyriades, Demetrios 566
artımlı bütçeleme 449, 450, 468
asil–vekil teorisi 41, 43, 45, 159
asimetrik bilgi 72, 277
Aufrecht, Steven E. 520
Avrupa Birliği (AB) 178
Avustralya 22, 32, 71, 86, 156, 281, 285, 407, 441, 456, 496, 500, 572, 576
Ayres, Ian 271
ayrıştırma 165, 185, 565

B

bakanlık sorumluluğu 110, 351
Bandy, Gary 274
Bardach, Eugene 66, 203, 318-320
Barzelay, Michael 154, 426, 551
Baumol, W. J. 291

Behn, Robert D. 119, 123, 130, 157, 171, 334, 342, 349, 352, 354, 358, 366, 421, 466, 552–554
Bellamy, Christine 464, 481, 485, 489-491, 502, 505, 509, 511, 514
Bennis, W. 414
Bentley, A. 326
Bevir, Mark 236-245, 248, 251, 316
bilimsel yönetim 30, 100, 111-116, 122, 181, 256, 520, 555
Birinci Dünya Savaşı 79, 270
Birleşik Krallık 32, 39, 67, 79, 82, 86, 90, 99, 110, 140, 150, 154, 163-165, 175, 177, 185, 192, 213, 241, 255, 277, 281, 284, 288, 347, 353, 365, 441, 448, 458, 462, 471-473, 491, 510, 528, 542, 563, 572
Birleşmiş Milletler (BM) 228, 536
Bismarck, Otto von 78
Black, Nick 213
Blau, Peter M. 133
borçlanma 84, 267, 280, 337, 446, 473, 533, 560
Borins, Stanford 552
Boston, Jonathan 41, 155, 159, 559, 577
Bouckaert, Geert 165, 182, 361, 365, 431, 469, 472, 551, 555, 567, 575, 580, 582, 584
Bovens, Mark 334
Boyne, George 36
Bozeman, Barry 35, 113, 116, 128, 132, 147, 387, 390, 411
Braithwaite, John 271
Britanya 78, 82, 156, 164, 284, 447, 511, 559, 563, 576
Bryson, John M. 380-383, 385-388, 392, 396, 398
Bush 83
bürokrasi ve demokrasi 124, 134
bürokrasi ve piyasalar 159, 249
bürokratik üretim tipi 524
bürokratlar 41, 66, 119, 128, 136-139, 158, 332, 346, 350, 367, 370, 394, 435, 480, 527, 530, 561
bütçe kesinti 82, 85, 473
bütçe kısıtlamaları 127
bütçe reformu 467, 469

C

Cadbury Raporu 241
Caiden, Gerald E. 32, 110, 129, 425, 430
Carlin, Tyrone M. 458, 469, 470
Carter, Neil 22, 151, 158, 354, 453, 463
caveat emptor öğretisi 74
cebrî gücü 34
Chandler, Alfred D. 373
Christensen, T. 564
Clay 319
Clinton 82, 156
Conger, J. A. 416
Copley, F. B. 112
Crozier, Michel 129

Ç

çevresel analiz 375
çevresel regülasyon 270
çevre taraması 380
çıkar grubu 220, 312, 326-329, 542
çıkar grupları 20, 148, 196, 203, 248, 250, 254, 296, 300-305, 308, 310-316, 323-330, 355
Çin 64, 95, 127, 373, 520

D

dağıtım 63, 69, 144, 166, 444, 521
dare 30, 94, 107, 148, 239, 242, 470, 524
Davis, Glyn 174, 429
davranışsal teori 128, 178
DDY 246
deLeon, Peter 21, 186, 196, 199, 207, 219, 221, 545
demir üçgen 254, 324
demode idare modeli 123, 141, 415, 417, 549, 583
Denhardt, Janet V. 218, 567
deregülasyon 65, 84, 263, 271, 290, 328, 560
devlet dâiresi 149, 483-487, 502
devlet harcamaları 26, 55, 86, 580
devletin cebrî güç 62
dışsal çıkarlar 315
dışsal destek 299-302
dışsal destekleri yönetmek 302
dışsal ilişkiler 300, 303, 306, 311, 323, 325
dışsallıklar 61, 71, 270
dijital dönem yönetişimi 48, 245, 505
Dixit, Avinash K. 372
Doern, G. Bruce 269
doğal tekel 72, 262, 270, 284-287
Donahue, John D. 206, 229, 249, 275-278, 319, 331, 333, 336
dot com kazası 481, 488
Downs, Anthony 75
Duffield, Colin F. 281
Dufour, Caroline 558
Dunleavy, Patrick 42, 47, 139, 185, 245, 325, 505-507, 566, 571
Dunsire, Andrew 111
Dünya Bankası 39, 59, 156, 228, 236, 509, 518-520, 532-537, 541-544, 547
Dünya Ticaret Merkezi 83

E

Eadie, Douglas C. 379, 386, 395
e–devlet 46, 479-482, 488, 490, 494-499, 503-509, 512-516
eğitim 70, 77, 80, 89, 127, 188, 193, 200, 319
e–iş / e–ticaret 479-482, 488-491, 496, 507
Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü. *Bkz* OECD (Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü)
Elcock, Howard 387
elektronik demokrasi 512
Eliassen, Kjell A. 565
Elmore, Richard F. 216
emeklilik 79, 105, 110, 126, 133, 161, 404-408, 424, 484
emir–komuta zinciri 57
enformasyon 66, 155, 199, 200, 207, 211, 215, 221, 266, 335, 503, 506
Enformasyon 223, 501, 503
en iyi tek yol 29, 31, 111, 120-123, 142, 182, 194, 199, 216, 251, 283, 300, 306
Enron 55, 240, 566
erdemli mal 70, 71
Erridge, Andrew 279
etik problem 187, 188
etik sorunlar 134, 544
Etiyopya 525
etkin hükûmet 511

F

Fairholm, M. 420
Farazmand, Ali 284
Farnham, David 38, 428
fayda maksimizasyonu 43
fayda–mâliyet analizi 201, 222
finansal yönetim 50, 173, 354, 439, 440, 443, 449, 453, 460-463, 466, 470, 475
Finer, S. E. 232
Flynn, Norman 36, 38, 175, 282, 284, 471
Foster, C. D. 108
Fountain, Jane E. 46, 325, 483, 488, 497, 501-503, 564
Fransa 22, 71, 83, 127, 255, 285, 520, 526
Frederickson, H. George 48, 226, 229, 258, 332, 552
Friedman, Milton 38, 40, 73, 78, 81, 268, 550
Friedman, Rose 38, 40, 73, 78, 81, 268, 550
Fry, Brian R. 112, 116

Fukuyama, Francis 359
Fulton, Lord 150, 353, 423

G

G20 472
Gaebler 154-156, 242-245, 275, 425, 491, 552, 561, 564, 579
gayrı şahsîlik 104, 112, 134
geleneksel idare modeli 51, 378, 520, 531, 544
geleneksel otorite 101, 415
geleneksel yönetim modeli 37, 50, 98, 113, 171, 300, 369, 404, 410, 440, 530, 538, 549, 554, 557, 574
gelişmekte olan ülkeler 20, 39, 154, 187, 236, 284, 508, 517-535, 538, 540-548, 578, 581
genel yönetim fonksiyonu 149
genel yönetim işlevi 371
General Motors 40, 55, 68, 496, 499
Gerth, H. H. 30, 95, 101-108, 112, 124, 407, 414, 483
gevşek yönetişim 257
Giddens, Anthony 46
Gillespie, Richard 114
girişimci hükûmet 154, 242-244, 250
gizlilik 124, 512
Gladden, E. N. 94, 100
GM 40, 68, 496
Goldsmith, Stephen 130, 316
Goodsell, Charles 140, 222, 315
Gore, Al 156
Gow, James 558
gönüllülük 57, 506
Graham, Cole Blease 118
Gray, Andrew 354
Greenaway, John 99
Greenwood, John 425
Greve, Carsten 174, 280
Grindle, Merilee S. 266, 523, 533, 535
Gruening, Gernod 552, 561
Gulick, Luther 117, 122, 420
Gunn, Lewis A. 195, 201, 210
Guthrie, James 458
güven 264, 359, 414, 518, 526
güvenilir kurallar 106

H

hakkaniyet 60, 70, 92, 119, 160, 220, 342, 354, 359, 365, 445
halkla ilişkiler 176, 303
Halligan, John 165, 472
Hall, Mark 564
Hartley, Jean 22, 563, 569
Hawthorne Deneyi 114
Hax, Arnoldo C. 374-377, 384
Hayek, F. A. 40
Hays, Steven W. 118, 571
Heeks, Richard 480, 489, 514
Heifetz, R. A. 417
Held, D. 46
Henderson, Keith M. 529
hesap–verebilirlik 20, 34, 43, 45, 155, 176, 188, 190, 239, 267, 281, 294-297, 323, 332-368, 396, 447, 457, 503, 575
hesap–verebilir yönetim 353, 357, 365, 368
Hicks 57
Hill, Gregory C. 132, 140
Hodge, Graeme 279, 280, 282, 292
Hogwood, Brian W. 195, 201, 210
Hollanda 185, 255, 425
Holt, Robin 564
Hondeghem, Annie 362
Hood, Christopher 27, 145, 154, 162-168, 185, 273, 545, 550, 552, 557-559, 562
Hoover Komisyonu 452
Horn, Murray J. 558, 580
Horton, Sylvia 38, 154, 432
Hrebenar, Ronald J. 325
Hughes, Owen E. 22, 46, 49, 152, 261, 571, 581
Hulme, David 522, 526, 528, 532, 546

Huque, Ahmed Shafiqul 530
hükûmet harcamaları 38, 46, 83-90, 92, 289, 442-446, 457, 473
hükûmetin araçları 62
hükûmetin büyüklüğü 80, 89, 263
hükûmeti yeniden icat etme 244, 514

I

Iktisadî rasyonalizm 81
IMF. *Bkz* Uluslararası Para Fonu (IMF)
Ingraham, Patricia W. 410, 418
Isaac–Henry, Kester 54
IT devrimi 479

İ

idare 18, 27-31, 36, 49, 79, 84, 94, 103, 109, 111, 117, 121, 141, 145-148, 151-154, 157, 159, 183, 192, 210, 227, 235, 239, 242, 272, 304-308, 311, 329, 332, 349, 352, 357, 366, 393, 406, 422, 446, 450, 459, 470, 473, 507, 522, 528, 531, 544, 555, 561
ikiletmeme 505
İkinci Dünya Savaşı 79, 117, 374, 528
iktidar sistemi 133, 135
iktisadî rasyonalizm 40, 81
İngiltere 38, 40, 71, 98, 410, 423, 425, 520, 526
insan kaynakları yönetimi 404, 405, 428, 429, 436
İnsan kaynakları yönetimi 425
İnsan Kaynakları Yönetimi 409, 428
interaktif iletişim 490
İnternet 47, 246, 472, 480-482, 486-499, 506-510, 513
İrlanda 472
İspanya 38, 95, 425, 472
istatistik 50, 64, 148, 193, 196-202, 211, 214, 216, 471
İstihbarat Yetkilerinin Regülasyonu Yasası 510
istihdam koşulları 29-31, 56, 161, 264, 431
İsveç 38, 86-89, 575
işbirliği 21, 24, 26, 116, 118, 146, 176, 179, 192, 219, 235, 238, 246, 249, 253, 257, 279, 314-320, 322, 325, 371, 418, 486, 502, 567
işbirlikçi hükûmet 319
işlem mâliyeti 41, 44, 159, 184, 274, 484, 496, 534, 581
İtalya 38, 472
İzlanda 472
izlek bağımlı 20

J

Jacoby, Henry 125
Japonya 86, 127, 287, 407, 409
Javidan, M. 413
Jensen, Michael C. 43, 240, 335
J. F. Kennedy 199
John, Peter 22, 82, 198, 204, 212
Johnson, Ronald W. 453
Jones, L.R. 572
Jordan, A. G. 311, 325
Jorgensen, Jan J. 525
Joyce, Paul 399

K

Kaboolian, Linda 159
Kakar, Sudhir 111
kalkınma idaresi 528, 532, 547
Kamarck, Elaine Ciulla 24, 45, 250, 252, 460, 513, 574
Kamenka, Eugene 98, 128
kamu hizmeti 21, 30, 35-39, 51, 67, 93, 95, 98-100, 106, 109, 117, 121, 127, 130, 132, 144, 150-154, 158, 178, 183, 247, 251, 275, 277, 278, 281, 292, 305, 318, 325, 332, 341, 347-349, 360, 366, 406, 410, 422, 424, 427-431, 460, 463, 466, 472, 475, 480, 490, 502, 515, 522, 534, 537, 545, 550, 556, 564, 568, 572, 582

Kamu Hizmeti Reform Yasası 151, 423
kamu idarecisi 25, 190, 427
kamu idaresi 45, 97, 145, 147, 151, 190, 411, 437, 519, 523, 528-531, 549, 553-558, 568, 570, 573, 579, 584
kamu işletmeciliği 18-29, 32, 36, 46-52, 85, 143-150, 154, 158, 161, 164, 169, 175, 179, 182, 186, 189-194, 197, 212, 216, 222-229, 235, 242, 245, 256, 263, 275, 278, 291, 299, 303, 306, 315, 319, 322, 330, 334, 348, 356, 359, 362, 367, 369, 400, 404, 420, 422, 438, 454, 458, 464, 469, 470, 479, 482, 503, 505, 507, 515-517, 531, 537, 541, 545-551, 567-571, 578-584
kamulaştırma 25, 68, 72
kamu malları 138
kamusal çıkar 30, 41-43, 157, 268, 269, 273, 288, 329, 391
kamusal değer 316, 319, 321, 333, 391-394, 465
Kamusal Hizmet Yasası 99
kamusal mal 31, 60, 62, 69, 76, 85, 138, 156, 178, 262, 285
kamu sektörü 19-21, 24, 30-57, 64, 76, 82, 85, 89-94, 100, 111-117, 130-163, 167-170, 173, 177-182, 185, 190-194, 197-199, 203, 221-223, 226, 231, 240, 242, 259, 262, 266, 268, 273, 282, 284, 289-296, 300-303, 318, 322-324, 329-346, 352, 356, 360-365, 378, 395, 417, 424, 430, 435, 441, 458-465, 470, 473, 480, 485, 491, 499, 503-505, 514-517, 519, 523, 526, 531-533, 536, 542, 545-551, 556-565, 569, 571-584
kamu sektöründe strateji 160, 378, 399
kamu siyasası 19, 47, 67, 191-199, 204, 211-213, 216, 279, 310, 313, 324
kamu tercihi teorisi 41, 45, 120, 136-139, 564, 566
kamu yöneticisi 18, 25, 29, 146, 149, 175, 190, 305, 331, 404, 422, 432, 437, 524, 571, 585
kamu yönetimi 17-32, 36, 41, 47-52, 93-96, 99-103, 107-110, 113-117, 122, 130, 137, 141-149, 154-159, 164, 169-174, 179, 182, 191-194, 197, 215, 219-223, 226, 234, 246, 257-259, 280, 317, 331, 349-352, 361, 369-371, 374, 378, 388, 392, 400-405, 409, 412, 420-422, 427, 437, 460, 481, 504-507, 514-517, 528, 531, 540, 550, 552, 554-557, 561, 565-575, 579-585
Kanada 71, 86, 285, 313, 576
kanıt temelli siyasa 193, 213-215
Kanigel, Robert 112
Kanungo, R. N. 416
kariyer hizmet modeli 322, 407, 411, 430
karizmatik otorite 101, 414, 418, 437
Kaunga, E. C. 527
kayırmacılık 537
Kay, John 72
Keasey, Kevin 240
Keating, Michael 580
Keeling, Desmond 151
Kennedy, Paul 372
Kennett, Patricia 239
Keohane, Robert O. 226, 230, 234
kesinlik 41, 49, 106, 120, 154, 158, 162, 195, 227, 254, 280, 397
Kettl, Donald L. 31, 33, 41, 47, 98, 100, 111, 169, 191, 235, 237, 245, 251, 258, 309, 324, 458, 461, 568, 572, 575-580
keyfî yönetim 104
Keynes 79
Keynezyen model 446
KFK. *Bkz* küresel finansal kriz (KFK)
Kıdemli Yönetici Hizmeti 151

kırtasiyecilik 32, 65, 123, 153, 156, 257, 561
Kickert, W. 576
Kjaer, Anne Mette 229
Klijn, Erik–Hans 22, 247, 280
Konfüçyüs 95, 520
kontrolün sağlanması ve tahminde bulunma 420
Kooiman, J. 230
koordinasyon 36, 133, 304, 307, 316, 420, 465
Koppenjan 247
Kotter, J. P. 419
Krugman, Paul 84, 529
Kuhn, Thomas S. 550-554, 557
kullanıcı odaklı 176, 333, 355, 505
kuşatıcı gruplar 328
kuşatma teorisi 328
Kuzey Kore 519
küresel finansal kriz (KFK) 39, 55, 65, 68, 83, 87, 90, 240, 263, 267, 284, 288, 297, 446, 472
küreselleşme 46, 234

L

laissez–faire 59, 78-80
laissez–faire toplumu 75
Lane, Jan–Erik 139
Lan, Zhiyong 154
Lapsley, Irvine 566
Lasswell, H. D. 202
Laurie 417
L. B. Johnson 199
Lee, Robert D. 453
Legge, Karen 404
Lenk, Klaus 505
liderlik 20, 25, 30, 35, 96, 107-109, 121, 127, 131, 134, 146, 152, 171, 173, 175, 235, 305, 324, 331, 349, 351, 355, 357, 370, 373, 403-406, 412-422, 426, 428, 436-438, 453, 455, 567, 569
Liderlik Eksikliği 130
Lindblom, C. 218
lisanslama 187, 268
liyakât temelli 93, 99, 108, 110, 119, 344
Lynn, Laurence E. 47, 101, 135, 195-197, 208, 213, 216, 552-557, 566

M

maddî araçlar aygıtı ve dosyalar 484
mâliyet–etkinlik analizi 206
Maloney, William A. 325
Manion, Melanie 538-540
March, James G. 574
Marini, Frank 558
Marksizm 518
Marx 78
Mathiasen, David G. 552
Mayo, Elton 114-116
McCaffery, Jerry L. 379, 387, 390
McCraw, Thomas K. 58
McGuire, Michael 22
McNamara 199
Meckling 43, 335
Meier, Kenneth J. 132, 140, 565
merkantilizm 76, 77
Merton, Robert K. 128
Meyer, Marshall W. 133
Mısır 95
Michalski, Wolfgang 233
Mills, C. Wright 30, 95, 101-108, 112, 124, 407, 414, 483
Minogue, Martin 237, 361, 519, 571
Mintzberg, Henry 255, 318, 399
Monroe, Kristen Renwick 139
Montanari, John R. 373, 395
Moore, Mark 251, 392, 465
Moran, Michael 192
Mosher, Frederick C. 97, 100
Mozambik 540
Mueller, D. C. 41
Mulgan, Geoff 392
Mullins, Laurie J. 27
Musgrave, Richard A. 57, 68, 443, 445
müşteri odaklı 480

N

Nagel, Stuart S. 201, 219-221
Nalebuff, Barry J. 372
neo–klâsik iktisat 40, 80, 177, 532
neo–klasizm 446
neo–Taylorcı 181
nepotizm 95
net fayda maksimizasyonu 212
New Deal 79, 117
Niskanen, William A. 137-139
Norris–Tyrell, Dorothy 319
Northcote–Trevelyan Raporu 98, 106, 108, 110, 429
Nutley, Sandra M. 193, 213
Nutt, Paul C. 379, 382, 388-390, 397
Nye, Joseph S. 226, 230, 234, 513

O

OECD (Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü) 54, 86-88, 92, 156-158, 214, 232, 275, 356-358, 413, 417, 425, 435, 441, 454, 458, 474, 489, 536, 552, 568, 574
O'Leary, Rosemary 319
Olsen, Johan P. 135, 140, 574
Olsen, John B. 379, 395
Olson, Mancur 327-329
O'Neill 22, 46, 261
oportünist sûiistimâli 527
ortak–tercihli 328
ortak üretim 24, 146, 235, 257, 279, 300, 318, 320, 322, 567
Osborne, David 48, 154-156, 242-245, 275, 425, 491, 552, 561, 564, 579
Osborne, Stephen 22, 245, 567
Ostrom, Vincent 101, 137, 159, 249, 554
otomasyon 486-490, 504
O'Toole, Laurence J. 565
otorite 35, 101-108, 116, 119, 124, 132-135, 140, 148, 170, 175, 225-235, 238, 249, 258, 270, 286, 302, 304, 308, 313, 317, 335, 346, 354, 383, 388, 392, 397, 412-418, 427, 436, 438, 447, 459, 502, 528, 531, 556
otorite türü 414

Ö

ödenek tabanlı bütçe 449, 451, 455, 467
ömür boyu iş garantisi 30, 45, 50, 105, 126, 153, 160, 338, 406, 424, 518
örgütsel direnç 376
özel sektör 31, 34-39, 43-46, 49, 53-60, 63-67, 83-85, 89-92, 111-117, 126, 131-134, 138-141, 144, 150-164, 168, 173, 175, 178-181, 186, 188, 225, 231, 239-246, 250, 255, 257, 262-269, 273, 278-282, 292-297, 301, 303, 309, 335-340, 356, 363-368, 373, 377-387, 392, 395-398, 400, 404, 416, 419-421, 424-432, 435, 443-447, 457-462, 465, 471, 476, 479-481, 489, 496-499, 504, 511, 518, 521, 526-528, 535, 542, 545-550, 556, 560, 563, 565, 573, 583
özel sektörde strateji 373, 400

P

paradigma 18, 21, 26, 32, 51, 94, 101, 137, 145, 154, 157-159, 194, 300, 349, 352, 426, 549-558, 562-571, 582
Parsons, Wayne 194
Patashnik, Eric M. 551
Paterson, John 580
patrimonyalizm 25, 104, 406
patronaj 96, 99, 537
Patton, Carl V. 202, 204, 217
performans göstergeleri 143, 167, 172, 181, 189, 433, 440, 454, 462-465, 471, 565, 577
performans yönetimi 51, 146, 165, 169, 385, 431, 439-441, 461, 466, 472-475, 564, 572
personel yönetimi 404, 409, 431, 436, 438, 463
Peters, B. Guy 49, 85, 122, 155, 166, 185, 227-231, 235, 238, 243, 252-255, 362, 431, 486, 559
Pierre, Jon 49, 227, 229, 231, 235, 238, 243, 252-255
plânlama, programlama, bütçeleme (PPB) 452-455, 467, 570
Pollitt, Christopher 28, 115, 151, 154, 158, 167, 178, 181, 254, 361, 365, 428, 431, 435, 469, 552, 555, 567, 572, 575-578, 580, 582, 584
Popper, Karl 207
Portekiz 472
Porter, M. E. 373
POSDCORB 117, 122, 420
PPB. *Bkz* plânlama, programlama, bütçeleme (PPB)
Price, Catherine 542
Pross, Paul A. 308, 310-315
Pusey, Michael 40, 81
Putt, Allen C. 195, 199, 207, 217

Q

Quade, Edward S. 195, 202

R

Rainey, Hal G. 222
Ranson, Stewart 38
rasyonel tercih 81, 327
rasyonel–yasal otorite 101, 128, 135, 415
Reagan 38, 54, 80-83, 140, 453, 572
Rees, Ray 284
refah devleti 38, 56, 78-80, 85, 117
reform hareketleri 460
regülasyon 20, 31, 54-56, 60, 62-68, 72-76, 85, 103, 128, 185, 214, 221, 239, 257, 261-273, 287, 289, 290, 294-297, 309, 329, 362, 459
rehberlik 68, 199, 204, 230, 387, 414
Rehfuss, John 277
Reid, J. 151
rekabetçi piyasa teorisi 291
rekabet siyasası 264, 266, 269
Rhodes, R. A. W. 154, 226, 231, 236-251, 256, 316, 393, 561, 563
Richardson, J. J. 311
Ritter, Gerhard 78
Romzek, Barbara S. 97, 344-346, 367
Roosevelt 79
Rosenau 226, 233, 237
Rosenbloom, David H. 48, 154
Rose, Richard 85, 545
Rubin, Irene S. 580
Rugge, Fabio 169, 570

S

Sağ 54, 75, 83, 91, 120, 141, 152, 445
sağlık sigortası 71, 73, 80
Salamon, Lester M. 66, 316
Sarbanes–Oxley Yasası 240, 267
Savas, E. S. 144, 243, 274, 292
Sawicki, David S. 202, 204, 217
Sawyer, Ralph D. 373
Schachter, Hindy Lauer 113
Schedler, Kuno 567, 581
Schelling, Thomas C. 372
Schick, Allen 559
Scott, Graham 155, 558, 560, 580
sekiz kat yolu 203
Self, Peter 42
Seneviratne, Sonal J. 486
Shand, D. 38, 80, 172, 180, 185, 368, 519, 552, 558, 580
sıfır tabanlı bütçeleme (STB) 453
sıkı yönetişim 256
Simon, Herbert 211, 217
Simpson, E. E. 527
sistematik fonksiyon 311
Sitter, Nick 565
sivil toplum örgütleri 230

siyasa yapımı 176, 194, 201, 204, 208, 212-214, 310, 315, 325, 354
siyaset/idare dikotomisi 30, 109, 111, 349, 352, 366
siyasî atamalar 98, 121, 183
Skelcher, Chris 279, 281, 563, 569
Smith, Adam 59, 76-78, 81, 138
Smith, B. C. 522-524
Smith, Steven Rathgeb 273
Soğuk Savaş 512, 519, 521
Sol 54, 75, 83, 152, 572
sosyo–sibernetik 236-239
Sözleşmecilik 174
Sparrow, Malcolm 221, 271
Springer, J. Fred 207
Stark, Andrew 562
steroid çoğulcuğu 324
Stewart, John 38
Stigler, George 40, 73, 327-329
Stiglitz, Joseph E. 58, 264, 290, 536
Stillman, Richard J. 113, 117, 122
Stokey, Edith 202
stratejik plânlama modeli 172, 189, 374-401, 427
stratejik yönetim 35, 172, 307, 369, 374-379, 385-391, 394-401
Straussman, Jeffrey D. 35, 132, 147, 387, 390, 411
Sunstein, Cass 140, 178
sübvansiyon 31, 62-68, 178, 291, 560
Szymanski, Stefan 277

Ş

şeffaflık 184, 187, 360, 364, 470, 539, 544, 574
şefkâtli ağır silâh 272
şirket başarısızlığı 68
şirket yönetişimi 225, 236, 239, 240, 248

T

tahakkuk esaslı muhasebe 173, 189, 281, 441, 457, 469, 470, 476
tahsisat 285
tahsis edilmiş ödenekler 454
Talbot, Colin 465
Tanzanya 521, 525, 529
Tarschys, Daniel 256-258
Taylor, Frederick Winslow 30, 100, 110-119, 122, 181, 520, 554
Taylorizm 116, 181, 256, 564, 570
Taylor, John A. 464, 481, 485, 489-491, 502, 505, 509, 511, 514
tek en iyi yol 176, 322
teknolojik değişim 37, 46, 375, 489, 498, 504, 512
tek seferde hizmet 505
Terry, Larry D. 229, 573
ters seçim 73
Thaler, Richard H. 140, 178
Thatcher 38, 54, 67, 80-83, 140, 151, 154, 288, 293, 353, 410, 572
Thomas, C. S. 325, 552
Thompson, Fred 459
Toft, Graham S. 376, 391
Truman, David 326
Turner, Mark 522, 526-529, 532, 546
tüketici tercihi 57

U

Uluslararası Para Fonu (IMF) 39, 156, 236, 473, 519, 532
Urwick 117, 420, 594
uzun vâdeli plânlama 374, 378

Ü

üçüncü taraf hükûmeti 317

V

van Dooren, Wouter 465, 472, 474
van Thiel, S. 564
Vecchio, Robert P. 131
verimlilik 129, 407, 563, 573, 583
Vickers, John 43, 72, 339
Vining, Aidan R. 208
Volberda, Henk W. 131

W

Waldman, D. A. 413
Walsh, Kieron 41, 75, 159
Wanna, J 393
Weber 25, 30, 95, 98, 100-112, 119, 123-129, 132-136, 406, 414, 429, 483, 486, 520, 523, 528, 531, 554
Weberyen bürokrasi 20, 123, 132, 406, 412, 483, 520
Weimer, David L. 208
White, Leonard D. 96
Wildavsky, Aaron 442, 467
Wilenski, Peter 450
Williamson, Oliver E. 44, 184, 228, 274
Wilson, Graham K. 310, 314, 325
Wilson, James Q. 301
Wilson, Woodrow 30, 100, 107-110, 119-121, 183, 332, 524, 554

Y

yaptırım ihtimâli 335
Yeager 534
yeniden hükûmetleşme 505
yeni kamu hizmeti 567
yeni kamu yönetimi (YKY) 18, 33, 48, 145, 154, 157, 161-169, 185, 236, 239, 241-247, 257, 273, 317, 365, 505, 546, 550, 557-570, 573
yeni kamu yönetişimi 567
Yeni Sağ 54, 329, 572
Yeni Zelanda 22, 32, 83, 86, 152, 154-156, 165, 185, 289, 457, 559, 572, 575, 580
yetkilendirme / yetkilendirilme 66, 156, 289, 303, 448, 568
YKY. *Bkz* yeni kamu yönetimi (YKY)
yol gösterici ideoloji 354
yolsuzluk 95, 97, 99, 141, 190, 518, 522, 530, 538-540, 544
Yong, James S. L. 498
yönetimci 21, 48, 115, 152, 157, 177, 179, 181, 235, 257, 296, 300, 481, 489, 504-507, 517, 519, 563, 570-572, 581
yönetim reformu 38, 237, 440, 452, 454, 460, 475, 575, 579, 582, 585
yönetimsel 17, 21, 25, 32-35, 37, 44, 51, 103, 118-122, 136, 157, 159, 160-162, 165, 169, 171, 177, 181, 184-190, 200, 231, 276, 299-302, 308, 310, 314, 318, 323, 348, 351, 354, 357, 360-364, 375-377, 405, 411, 422, 428, 429, 434, 451, 461, 465, 469, 475, 481, 514-516, 519, 537, 540, 544, 546, 551, 556, 568-573, 576
yönetişim 19, 21, 24, 26, 39, 48, 132, 146, 225-259, 316, 319, 362, 465, 505, 531, 567, 574, 576
yönetişimin dijital dönemi 47
Yunanistan 472

Z

zaman ve devinim etüdü 111, 113
Zambiya 527
Zeckhauser, Richard J. 206, 319
Zifcak, Spencer 410, 441