



YÖNETİMİN KONTROLÜNDEN KONTROLÜN YÖNETİMİNE: PARADİGMA DEĞİŞİMİ

Adem YAMAN
İç Denetçi
Millî Eğitim Bakanlığı

ÖZET: Türkiye'nin, AB'ye tam üyelik hedefinde yürütülen uyumlaştırma çalışmalarıyla iç kontrol ve yönetim kavramlarının kamu kurumlarında işlevsel hale getirilmesi yönünde önemli çalışmalar yapılmaktadır. Bilgi toplumuna doğru ciddi bir dönüşüm yaşanan günümüz dünyasında, bilim ve teknolojiye gelişmelerin toplumsal menfaatler odağında sürdürülmesi toplumların geleceğini belirleyen en önemli unsur olarak düşünülmektedir. Bilgi toplumu ekseninde şekillendiği düşünülen çağdaş kamu yönetimi anlayışı, klasik sistemin felsefi argümanının aksine yönetimin kontrol altında tutulması değil; kontrolün yönetilmesi ve yönetim temelinde değişime yön vermektir. "Yeni Kamu Yönetimi" olarak da adlandırılan bu süreç bir anlamda paradigmatik dönüşümlerin neticesinde gerçekleşecektir.

ANAHTAR KELİMELE: Yeni kamu yönetimi, kontrol, yönetim, değişim, paradigmatik dönüşüm.

I. Giriş

İnsanlık tarihi boyunca "idare etme" ve "hüküm verme" süreci toplumsal yaşayışın gereği olarak kendiliğinden gelişen ve değişim gösteren bir durum olmuştur. Değişim benzer şekilde toplumları dinamizme etmektedir. Toplumlar sosyal, fiziksel veya siyasal gelişmeler sebebiyle içsel ve dışsal dinamiklerin etkisiyle sürekli bir değişim içerisindedirler. Bu değişim toplumun sadece bir bölümünü değil tamamını kapsar. Değişim sırasında toplum kendisini yeniden düzenler ve yeniden bir bütün haline gelir. Diğer bir söylemle dengeli bir toplum dinamiktir. Bu durum toplumu tek bir merkezde kalmaktan korumaktadır.¹

Doğal olarak yönetim, yönetim sistemleri ve nihayet günümüzde epey kabul gören "yönetişim" kavramı içlerinde barındırdıkları anlamların sürekli devinimi ile

¹ Gutek Gerald (2006). *Eğitime Felsefi ve İdeolojik Yaklaşımlar*, (çev. Nesrin Kale), Ankara: Ütopya Yay. S.206.

literatürdeki manalarını zenginleştirmektedir. Bu zenginleşme ve çeşitlilik, toplumdaki durumlara göre farklılık göstermektedir. “Yönetici” odaklı gelişen bu sistemlerin kuşkusuz “yönetilen” ve “yöneten” pozisyonları da zaman içerisinde farklılık göstermekte ve sorumluluk düzeyleri zaman içinde değişime uğramaktadır.

“Belirsizliklerin ve rekabetin iç içe yaşandığı bir ortamda, değişimin gerektiği gibi takip edilememesi, bugün sahip olunan birçok edini mi de kısa sürede yitirme riski ile karşı karşıya bırakılmaktadır”

Türkiye’nin, AB’ye tam üyelik hedefinde yürütülen uyumlaştırma çalışmalarıyla iç kontrol ve yönetim kavramlarının kamu kurumlarında işlevsel hale getirilmesi yönünde önemli çalışmalar yapılmaktadır. Günümüze kadar gelen ve hâlihazırda kanıksanmış olduğumuz klasik yönetim ve yönetici bakışından, çağdaş yönetim bakışına nasıl geçilebileceği gündemimizde önemli yer işgal etmektedir. Bu çalışmada, kamu kurumları bağlamında, “Yeni Kamu Yönetimi” ile ilgili sistemin işleyişinin, “yönetimin kontrolünden ziyade kontrolün yönetimine” ne ilişkin yönetimdeki metodolojik değişimin nasıl olabileceği tartışılmakta ve gelişmeler istatistiklerle değerlendirilmektedir.

II. Paradigma ve Değişim

Paradigma kavramı ilk olarak Thomas Samuel Kuhn tarafından kullanılmıştır. Paradigmayı, dünyayı algılamak için gerekli olan zihinsel düşünce tarzı olarak ifade etmek mümkündür. Paradigmatik dönüşüm ise, eski oyunu yeni kurallarla oynamak anlamına gelmektedir. Oyunun yeni kurallarını öğrenme konusunda çaba gösterenler oyunu oynamaya devam ederken, diğerleri bu oyunun dışında kalacaklardır. Diğer bir söylemle değişimi yakalamak mücadele için bir zorunluluktur.

Pozitivizm ve modernist düşünce, her şeyi açıklayabilecek kuramlara ya da tek bir doğruya ulaşmaya yönelmiştir. Pozitivizm ve akılcılık ötesi anlayış ise tek

bir “Doğru” nun” olmadığını iddia eder. Dahası, “büyük söylemler, büyük kuramlar ve tek ‘doğru’ ya” dayalı egemenci perspektif yerini özne merkezli çoğulcu bir yönelime terk etmektedir. Bu bakış açısından hareketle, devletin ne yapması gerektiği değil, üstlendiği işlevleri “nasıl yapması” gerektiği de yeniden tanımlanmaya başlanmıştır. Yönetim kavramı yerine çok aktörlülüğü ve etkileşimi ima eden, “yönetişim” kavramının güçlendiği bu gelişim içinde; “insanları idare etme” anlayışı yerine, ortaklaşa sorun tanımlama ve çözme yaklaşımı vurgulanmaya başlanmıştır.² Kamunun kendisinden beklenen ölçüde hizmet sunamaması, piyasa şartlarının ise sosyal açıdan önem taşıyan bazı değerleri yeterince karşılayamaması toplumu çeşitli arayışlara sevk etmiş ve sivil toplum kuruluşlarının sayısında ve işlevlerinde ciddi bir artış yaşanmıştır.

Sosyoloji ve yönetim felsefesi düşünürleri çalışmalarında yöneten ve yönetilenler arasında sosyopsikolojik bağlantılar üzerinde durmuşlardır. Yusuf Has Hacib, Kutadgu Bilig adlı eserinde, yöneten ile yönetilen ilişkisinin korku üzerine değil; adalet, sevgi ve anlayış üzerine kurulmasının daha doğru olduğunu belirtmiştir. Kutadgu Bilig adlı eserde yöneten ile yönetilen arasındaki bu tespit, altı yüz yıl sonra Avrupa’da Social Contract (Toplumsal Sözleşme) teorisi olarak karşımıza çıkmaktadır.³

Değişimle birlikte yeni anlayış, örgüt yönetiminde yönetici ve yönetilen arasında insani davranışların varlığı, hedef kitlelerin istekleri ve beklentileri doğrultusunda mal ve hizmet üretilmesi, yönetim ile halk arasında iyi ilişkilerin kurulması gibi hususlar üzerinde odaklanmaktadır.⁴ Bu yeni yaklaşım, kamu yönetiminde hızlı karar alma, yönetime dinamik ve daha esnek bir yapı kazandırma ve değişime ayak uydurma şeklinde bakış açısındaki netliği sağlamayı ifade etmektedir.

2 Başbakanlık. (2003). “Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim” Ankara: Başbakanlık. S.23.

3 Nevzat Bayhan, *Zaman*, 26.07.2009 *Yorum*, “Yönetim Kültüründen Kültür Yönetimine Değişimin Paradigmaları”.

4 Aykaç, Burhan (2001), “Kamu Yönetiminde Kriz ve Kriz Yönetimi”, *G.Ü. İİBF Dergisi*, 3,3.



III. Türk Kamu Yönetiminde Değişimin Dinamikleri

1970'lerin ekonomik kriziyle birlikte başta Keynesyen ekonomi anlayışı ve refah devleti düşüncesi üzerindeki görüşler sarsılmış, hükümetlerin sosyal ve ekonomik yaşamdaki farklı ideolojik algılama ve yaklaşımları nedeniyle refah devletinden sosyal hizmetlere yönelik taleplerin artması sık sık mali krizlerin görülmesine yol açmıştır.

Geleneksel yönetim yaklaşımında çalışanlar kurallara harfiyen uyma gayretinden hizmet üretmeye odaklanamamaktadır. Kamusal işlem yapılması gereken birçok konudaki onlarca işlem adımının peşine düşülmesi, işlerin maliyetlerini arttırdığı gibi söz konusu işlemle ilgili sorumlunun ve sorumluluk alanlarının tespitini de gayrimümkün kılmaktadır. Bu durum da kamuyu hantallaştırmakta, iyi ve gayretli yöneticileri sistemin çarkları arasına sıkıştırıp, görünmez hale getirmektedir. Böylelikle gayretli ve üretken durumdaki çalışanlar her zaman yönetimin karar verici pozisyonlarında söz sahibi olamamaktadır. Aksine, üretkenliği ve çabası olmayan kişiler alternatif sosyal çalışmalarıyla karar alıcı mekanizmalarda söz sahibi olabilmektedir. Türk kamu yönetimi üzerindeki yıpranmış görünümü değiştirmek ve geleneksel yönetim anlayışından sıyrılmak için kamu yönetiminde çağdaş bir algı düzeyinin tesisini haklı gösteren bazı temel düşünceler şöyle sıralanabilir;

- 1050 Sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu mantığıyla uygulana gelmiş mevcut kaynak yönetiminin, kurumsal işlevselliği kalmamış metotlarından tamamen kurtulabilmek,
- İdarenin hukuksal davranış sergileme sürecindeki pozitif ilerlemeleri ile tüm faaliyetlerinde "hukuk devleti" olmanın gereğini yapabilmek ve bu durumu vatandaşlarına uygulamalarıyla hissettirme arzusu,
- Piyasa yaklaşımı ve fayda-maliyet analizlerinin mantıklı öngörülerini kamusal faaliyetlerde, yöneticileri stratejik düşünme ve stratejik davranmaya zorlaması,
- Bürokraside toplumsal çıkarların bireysel çıkarlara feda edilememesi ve kurumlardaki gizlilik-şeffaflık çatışmaları,
- Kamu temasıyla yürütülen işlerdeki bürokratik uygulamaların verimsizliğindeki yoğun artış,

- Adalet ve değer yargılarındaki gelişmeler ve küreselleşme nedeniyle iyi uygulamaların çabuk duyulması.

Gelişim ve değişime duyarsız kamu yöneticilerinin bu gelişmelere kayıtsız kalamamaları sonucu yeni taleplere cevap verme zorunluluğu ciddi bir dönüşüm dinamiği oluşturmaktadır.

Bilgi toplumuna ve bilgi ekonomisine doğru ciddi bir dönüşüm yaşanan günümüz dünyasında, bilim ve teknolojideki gelişmelerin toplumsal menfaatler odağında sürdürülmesi toplumların geleceğini belirleyen en önemli unsur olarak düşünülmektedir. 27 Şubat 2003 tarihinde yayınlanan 2003/12 Sayılı Başbakanlık Genelgesinin bir anlamda kamu yönetiminin bakış açısı ile ilgili bir dönüm noktası olarak algılanması doğru olacaktır. Çünkü adı geçen Genelge ile "e-Dönüşüm Türkiye İcra Kurulu" oluşturularak, vatandaşın bilgi ve iletişim teknolojileri yardımıyla kamusal alandaki karar alma süreçlerine katılımını sağlayacak mekanizmaların geliştirilmesi benimsenmiş ve bu yönde somut bir adım atılmıştır. Söz konusu proje üç aşamadan oluşmaktadır; hazırlık ve mevcut durumun değerlendirilmesi, danışmanlık hizmeti alımı ve eylem planının uygulanmasıdır.

Uluslararası Saydamlık Örgütü'nün 2008 yılı raporunda, yolsuzlukla mücadele sıralamasında Türkiye 58. sırada yer almaktadır. Türkiye 180 ülke arasında 4,6 puanla Litvanya ve Polonya'yla birlikte 58'inci sırayı paylaşmaktadır. Raporla farklı ölçekler kapsamında, ülkelerin yoksulluk, devlet kurumlarının başarısızlığı ve rüşvet arasındaki bağı ile ilgili kriterler göz önüne alınmıştır. 2008 yılı raporunda yolsuzlukla en iyi mücadele eden ülke unvanını 10 puan üzerinden yapılan değerlendirmede 9,3 puanla Danimarka, İsveç ve Yeni Zelanda almıştır. Hatırlanacak olursa, 2003 ve 2004'te 77, 2005'te 65, 2006'da 60 ve 2007'de 64. sırada bulunan Türkiye'nin yolsuzlukla mücadele konusunda olumlu seyreden grafiği söz konusudur.⁵ Fakat bu durum halen de çok düşündürücü bulunmalıdır.

5 Transparency International.(2008). "2008 Corruption Perceptions Index" Web: http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2008/cpi2008/cpi_2008_table 10 Ekim 2009 tarihinde alınmıştır.

Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV) öncülüğünde “Toplumun Kamu Yönetimine ve Kamu Hizmetlerine Bakışı”⁶ başlığını taşıyan araştırma kap-

6 Sözkonusu çalışma çerçevesinde, 2008 yılının Kasım ve Aralık aylarında, Türkiye'nin 25 kentsel yerleşiminde 2040 kişi ile bir anket yapılmıştır. Çalışma ile kentsel yerleşmelerde yaşayan nüfusun kamu yönetimine ve kamu hizmetlerine bakışı ve bu bakışın daha önce (1999/2000 ve 2004 yıllarında) yapılmış araştırmaların bulgularına göre ne yönde, ne kadar bir değişim gerçekleştiği sorularına yanıt aranmıştır. Çalışma Prof. Dr. Fikret Adaman (Boğaziçi Üniversitesi), Prof. Dr. Ali Çarkoğlu (Sabancı Üniversitesi) ve Prof. Dr. Burhan Şenatalar (İstanbul Bilgi Üniversitesi) tarafından değerlendirilmektedir. Araştırma 8 Kasım-23 Aralık 2008 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir. Örneklem yöntemi: Tabakalı, rastsal, küme örneklemesidir. Bloklar 20'şer hane olarak belirlenerek Türkiye genelinde 100 blok seçilmiştir. Bölge nüfuslarına göre bloklar rastsal olarak belirlenmiştir. Hane birimleri TÜİK tarafından temin edilmiştir. Açılan kapılarda red oranı %23 olarak gerçekleşmiştir. Görüşmecisi, hane nüfusunda 18 yaş üstü kişiler arasından rastsal olarak seçilmiş ve %95 güven

samında 25 ilde kent nüfusunu temsil eden 2040 kişi ile görüşme usulüyle bir araştırma yapılmıştır. Araştırmanın teferruatı bir yana “Türkiye'nin çözülmesi gereken en önemli sorunu nedir?” sorusunun yanıtları incelendiğinde ilk beş sıra, işsizlik (%39), ekonomik istikrarsızlık ve kriz (%20), enflasyon ve hayat pahalılığı (%20), eğitim (%5), rüşvet ve yolsuzluk (%3) olarak görülmüştür. Diğer yandan, 2000 yılından 2008 yılına rüşvet algılaması ile ilgili yapılan araştırmalarda ise ankete katılan 2040 denek rüşvete ilişkin algılama düzeyinde (Ne kadar yaygın sorusuna 6-10 arası puan verenler); 2000 yılında 5,6; 2004 yılında 5,3 ve 2008 yılında ise 4,3 olarak memnuniyet verici bir azalma yaşanmaktadır.

aralığı düzeyinde hata marjı %2.2'dir. Görüşmeler Frekans Araştırma tarafından yapılmıştır.

Tablo 1: Mukayeseli Türkiye Yönetişim Göstergeleri (2006-2008)

Yönetişim Göstergesi	Kaynaklar			Yıl	Yüzdellik Oran (0-100)			Yönetim Puanı (-2.5 to +2.5)			Standart Hata		
	TUR	UK	GRC		TUR	UK	GRC	TUR	UK	GRC	UK	TUR	GRC
Örgütlenme Özgürlüğü	16	12	11	2008	41.8	92.3	73.6	-0.19	+1.33	+0.88	0.14	0.12	0.15
	14	11	10	2007	41.3	92.8	76.0	-0.20	+1.33	+0.96	0.15	0.12	0.15
	14	11	10	2006	43.3	96.2	77.9	-0.12	+1.43	+0.98	0.17	0.13	0.18
Siyasi İstikrar	11	11	11	2008	21.5	65.6	56.9	-0.73	+0.56	+0.32	0.20	0.20	0.20
	11	11	11	2007	20.7	67.3	63.9	-0.77	+0.60	+0.50	0.20	0.20	0.20
	11	11	11	2006	27.4	64.9	63.5	-0.59	+0.61	+0.53	0.20	0.20	0.20
Hükümetin Etkinliği	14	10	10	2008	62.6	94.3	70.6	+0.20	+1.74	+0.56	0.19	0.17	0.19
	15	11	11	2007	64.0	94.3	70.1	+0.23	+1.78	+0.46	0.18	0.16	0.18
	15	11	11	2006	62.6	94.3	72.0	+0.17	+1.82	+0.61	0.17	0.15	0.17
Düzenleyici İşlemlerdeki Kalite	13	9	9	2008	58.9	98.1	74.9	+0.22	+1.79	+0.81	0.20	0.16	0.20
	13	9	9	2007	59.7	98.1	75.2	+0.23	+1.86	+0.83	0.21	0.17	0.21
	13	9	9	2006	58.0	99.5	73.2	+0.20	+1.88	+0.79	0.20	0.17	0.20
Hukuksal Üstünlük	19	13	13	2008	55.5	92.3	73.2	+0.09	+1.68	+0.75	0.15	0.13	0.15
	18	13	13	2007	53.8	92.4	71.9	-0.01	+1.69	+0.69	0.14	0.13	0.14
	18	13	13	2006	54.3	93.3	71.4	+0.01	+1.70	+0.74	0.14	0.13	0.14
Yolsuzlukla Mücadele	17	11	11	2008	60.4	92.8	60.9	+0.10	+1.77	+0.10	0.15	0.14	0.15
	16	11	11	2007	59.9	93.7	62.8	+0.09	+1.85	+0.21	0.14	0.12	0.14
	16	11	11	2006	59.7	93.7	65.0	+0.08	+1.87	+0.33	0.14	0.13	0.14

■ % 90-100 ■ % 50-75 ■ % 10-25 ■ % 75-90 ■ % 25-50 ▨ % 0-10

Kaynak: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2009: Governance Matters VIII: Governance Indicators for 1996-2008.



Türkiye Yönetişim Göstergeleri (Governance Indicator)⁷ ile ilgili olarak; “Örgütlenme Özgürlüğü-Voice and Accountability”, “Siyasi İstikrar - Political Stability”, “Hükümetin Etkinliği - Government Effectiveness” ve “Düzenleyici İşlemlerdeki Kalite-Regulatory Quality” alt konu başlıkları ile 2006-2008 yılları arasında bir takım istatistiki araştırmalar yapılmıştır.

Tabloda yer verilen ülkelerin yönetim göstergeleri, farklı veri kaynaklarına uygulanmış ve ankete katılanların büyük bir kısmından elde edilen veriler değerlendirilmeye alınmıştır. Söz konusu veriler, araştırma enstitüleri, sivil toplum örgütleri ve uluslararası örgütlerden elde edilmiştir.⁸

Tabloya aktarılan veriler % 95 güven aralığında elde edilmiştir. Yukarıdaki grafikte, her yönetim göstergesi ülkenin yüzdeleri sıralamasını göstermektedir. Yüzdeleri sıralaması ülkelerin dünya çapındaki yüzdesini göstermektedir. Daha yüksek değerler daha iyi yönetim düzeyine ulaşıldığını ifade etmektedir.

7 Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2009: Governance Matters VIII: Governance Indicators for 1996-2008. . The World Bank Group, web: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>. 15 Ekim 2009 tarihinde alınmıştır. Belirtilen araştırmada, ülkeler bazında belirli konularda araştırmalar yapılmış ve her ülke kendi içinde tek tek değerlendirilmiştir. Avrupa Birliği uyum çalışmaları bağlamında demokrasi ve uygulamalarıyla örnek olarak görülen United Kingdom (UK) ve Avrupa Birliğinde ekonomik göstergeleri, yaşanan siyasi istikrar ve ortak coğrafyada yaşamakta olunması ile diğer bir çok kültürel değerlerin Türkiye ile benzerlik göstermesi nedenlerine dayalı olarak Yunanistan (GRC) ile mukayese edilmesinin daha doğru olacağı değerlendirilmiştir. Yapılan araştırma sonuçlarına ilişkin veriler ele alınmış ve bazı saptamalara ulaşılmaya çalışılmıştır.

8 Oluşturulan kriterlere ilişkin verilerin sağlandığı ve puanların alındığı kaynaklar şöyledir:
Bertelsmann Dönüşüm Endeksi
Cerberus Kurumsal Intelligence Gri Alan Dinamikleri
Cingranelli Richards İnsan Hakları Veritabanı & Siyasi Terör Ölçeği
Economist Intelligence Unit
Freedom House
Freedom House Ülkeler Kavşağı'nda
Gallup Dünya Poll Anketi
Global Insight İş Koşulları ve Risk Göstergeleri
Küresel Dürüstlük Endeksi
IFAD Kırsal Sektörü Performans Değerlendirme
Enstitü Yönetim ve Geliştirme Dünya Rekabet Yılı için Anketi
Kurumsal Profiller Veritabanı
Uluslararası Proje Bütçesi Açık Bütçe Endeksi Experts Political Risk Hizmetleri Uluslararası Ülke Risk Rehberi
Sınırları Basın Özgürlüğü IndexWorld Ekonomik Forumu Küresel Rekabet Raporu Tanımayan Gazeteciler

Tablodan anlaşılacağı üzere Türkiye, “örgütlenme özgürlüğü” alt başlığında pek başarılı olmadığı yönünde değerlendirilmiştir. 2006 yılında 43.3 iken 2008 yılında 41.8 şeklinde bir gerileme olduğu anlaşılmaktadır. İngiltere için ise istikrarlılık söz konusudur. 2006 yılında 96.2 iken 2008 yılında ise 92.3 olarak gerçekleşmiştir. Yunanistan ise 2006 yılında 77.9 iken 2008 yılında 73.6'ya gerilemiştir. “Siyasi İstikrar” başlığında ise 2006 yılında 27.4 iken 2007'de 20.7 olarak önemli bir düşüş göstermiş, 2008 yılında toparlanma eğilimine girmiş ve 21.5 olarak gerçekleşmiştir. İngiltere yerinde saymasına karşın, Yunanistan 2006 yılında 63.5 iken 2008 yılında düşmeye devam etmiş ve 2008'de 56.9 olarak gerçekleşmiştir. Fakat buna rağmen denekler Yunanistan'ın yönetim puanını pozitif olarak değerlendirmişlerdir. Türkiye'nin bulunduğu yüzdeleri oran değerlendirildiğinde örgütlenme özgürlüğü ve siyasi istikrar konusunda yönetim puanı eksi görünmektedir.

“Yönetim sürecinde bürokrasiye dayalı hiyerarşik yaklaşım yerine, vatandaşın ve sivil toplum kuruluşlarının karar sürecindeki etkisini artırarak, daha çok yatay ve katılımcı bir yönetim anlayışı zamanla benimsenen bir paradigma olmaktadır”

“Hükümetin Etkinliği” ve “Düzenleyici İşlemlerdeki Kalite” alt başlıklarında tabloda ele alınan her üç ülke de yaklaşık olarak istikrarlı durumdadır. Türkiye 2006-2008 yılları arasında küçük bir dalgalanma yaşasa da durumunu korumuş ve hatta yeniden yükselme eğilimine girmiştir. Diğer yandan belirtilen başlıklarla ilgili olarak da yönetim puanları pozitif düzeyde olduğu görülmektedir.

“Hukuksal Üstünlük” hususunda hemen hemen her üç ülke de istikrarlı bir yapı ortaya koymuşlardır. İngiltere 0.1 lik kayıp yaşarken, Yunanistan ve Türkiye yükseliş trendinde devam etmişlerdir. Türkiye hukuksal üstünlük puanını 2007 yılında 54.3 iken 2008 yılında 55.5 puana taşımıştır. “Yolsuzlukla Mücadele” konusunda İngiltere'de kısmi fakat Yunanistan' da gözle

görülür bir düşüş yaşanmıştır. Yunanistan 2006 yılında 65 puanda iken, 2008 yılında 60.9 puana gerilemiş ve İngiltere de yaklaşık 1 puan kaybetmiştir. Türkiye ise yolsuzluklarla mücadele konusunda istikrarlı olarak yükselme eğiliminde olmuştur. 2006 yılında 59.7 iken, 2007 yılında 59.9 ve 2008 yılında bu oran 60.4 olmuştur.

IV. Kamu Yönetiminde Yükselen Paradigma

Mevcut krizlerden ve gelecekte de olası krizleri en az hasarla atlama düşüncesinden hareketle ekonominin geliştirilmesi için kurumsal tekniklerin araştırılması, bürokratik, zorlayıcı idari yapılardan arınması ve verimliliğin artırılması çabaları mevcut paradigmadan vazgeçilmesi sonucunu doğurmuştur. 1980'li yıllarda yaşanan ekonomik ve siyasal gelişmeler kamu sektörünü en çok tartışılan konular arasında ön sıralara taşımıştır. Batı ülkelerinde bu alanda yaşanan gelişmeler özellikle akademik alanda çeşitli şekillerde değerlendirilmiş, üzerinde araştırmalar yapılmış ve halen de ülkemizde sıcak gündem maddelerinden birini teşkil etmektedir.^{9 10}

Kalkınmışlığın günümüzdeki göstergelerine baktığımızda, sadece kişi başına düşen milli gelirle değil; strateji geliştirme, organizasyon kurabilme, bu organizasyonları değişen şartlara göre uyumlaştırabilme ve bilgi toplumu oluşturabilme olduğunu görmekteyiz.¹¹ Belirsizliklerin ve rekabetin iç içe yaşandığı bir ortamda değişimin gerektiği gibi takip edilememesi bugün sahip olunan birçok edinimi de kısa sürede yitirme riski ile karşı karşıya bırakmaktadır.

Kalitenin hararetle savunulduğu dönüşüm sürecinde, Toffler'ın ikinci dalga toplumu olarak tasvir ettiği "sanayi toplumuna" göre kurgulanmış kurumsal ya-

pılar tasfiye edilmektedir. Bunun yerine bireye değer veren, farklılıkları değerlendiren, objektif, etkin, demokratik ve adil uygulamalarıyla halka yaklaşımı hizmet odaklı hale getiren yönetimler aranmaktadır. Kamu yöneticisinden beklenen, çalışma planlarını ve projelerini kendisinden birincil düzeyde hizmet bekleyenlerin gereksinim ve beklentileri doğrultusunda yürütmesidir.

Kamu yönetiminin etkisizliğinin giderilmesi ve değişime entegrasyonunun hızlandırılması çerçevesinde; ABD'de 1993 yılında "The Government Performance and Results Act", İngiltere'de sırasıyla 1982, 1988 ve 1999 yıllarında "Financial Management Initiative", "Next Steps Initiative" ve "The Modernising Government White Paper"; Yeni Zelanda'da 1988 yılında "The State Sector Act"; Avustralya'da 1984 yılında "Public Service Re-form Act"; Kanada'da 1989 yılında "Public Service 2000 (PS 2000)" yasaları yürürlüğe sokulmuştur.¹² Türkiye ise, henüz istenilen ölçüde yasal düzenlemelerini tamamlamamıştır.

Fakat kamu sektöründeki sosyal organizasyonlar ve memleket sorunlarına ilişkin değerlendirmelerde yönetim mantığından beslenen önemli bakış farklılıkları gözlenmektedir. Diğer bir söylemle, yönetim sürecinde bürokrasiye dayalı hiyerarşik yaklaşım yerine, vatandaşın ve sivil toplum kuruluşlarının karar sürecindeki etkisini artırarak, daha çok yatay ve katılımcı bir yönetim anlayışı zamanla benimsenen bir paradigma olmaktadır. Söz konusu yükselişteki paradigmanın temel motifleri aşağıdaki tabloda mukayeseli olarak sıralanmaktadır.^{13, 14}

9 Ömürganülşen, Uğur, (1997)., "The Emergence Of A New Approach To The Public Sector: The New Public Management", **Ankara ÜSBF Dergisi**, 52, 530 http://www.politics.ankara.edu.tr/eski/dergi/pdf/52/1/35_ugur_omurgonulsen.pdf, 27/10/2009 tarihinde indirilmiştir.

10 Özer Mehmet Akif, (2005). "Günümüzün Yükselen Değeri Yeni Kamu Yönetimi", **Sayıştay Dergisi**. Sayı. 59. 3-20.

11 Başbakanlık. (2003). "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim" Ankara: Başbakanlık S.26.

12 Başbakanlık. (2003). "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim" Ankara: T.C. Başbakanlık s.136.

13 Başbakanlık. (2003). "Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim" Ankara: T.C. Başbakanlık s.121.

14 Haktankaçmaz Mehmet İlker (2009). **Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı Ve Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformu**, Yaylanmamış Dr Tezi, Gazi Üniv. Sosyal Bilimler Enstitüsü.



Tablo 2: Düşüş ve Yükselişteki Yönetim Paradigmalarının Temel Özellikleri

Düşüşteki Paradigma	Yükselişteki Paradigma
Idare etme anlayışı	Yönetişim
Bürokrasi merkezli yapı (hiyerarşi)	Birey ve toplum merkezli yapı (Heterarşiye)
Tek taraflı belirleyicilik	Çok yönlü katılım
Gündelik sorunlara yoğunlaşma	Stratejik yönetim
Girdi odaklı	Sonuç odaklı
Hantal bürokrasi	Etkin bürokrasi
Kapalı kültür	Saydam toplum
Hiyerarşik ve kurallara dayalı denetim	Risk odaklı kamuoyuna dayalı çok aktörlü denetim
Kamusal ilke ve kuralların benimsenmesi	Özel sektördeki ilke ve kuralların benimsenmesi
Hizmetlerin kamuya gördürülmesi	Kamu hizmetlerinin sözleşme esasıyla gördürülmesi
Rekabetten uzak bir yapı	Kendisiyle ve özel sektörle rekabet edilmesi
Girdi ve kurallara uyum odaklı	Çıktı odaklı
Kurallara bağlı yönetim	Yönetimde inisiyatif alma, kişisel sorumluluk

V. Sonuç

Kamu yönetiminde mevcut sistemin felsefi argümanı, yönetimin kontrol altında tutulmasıdır. Yazının ilgili kısımlarında temel donanım teferruatlı olarak açıklandığı üzere çağdaş yönetim, yönetimin kontrolünden kontrolün yönetimine, diğer bir ifadeyle yönetim temelinde değişime yön vermektir. Gelişim ve değişimin doğru algılanması bu süreçte hayati önem ihtiva etmektedir. Esasen, yeni kamu yönetimi anlayışı, yöneticiye kurumsal amaçlarına dönük stratejik hedeflerine ulaşma sürecinde yönetme izninin verilmesini öngörür. Yönetime serbest hareket edebilme kabiliyeti tanır. Diğer bir söylemle, yürütülen kurumsal faaliyetlerin, hedeflerle ne ölçüde örtüştüğünün denetlenmesi ve izlenmesi için bir araç olarak kullanılan "kontrol" argümanının yönetilmesini anlamlı kılar.

Yeni kamu yönetimi konusunda yukarıda belirtilen ilke ve anlayışa uygun olarak; kamu kurumlarının temel görevleriyle ilgili tesis edilen, stratejik planlarla desteklenen hedefler ve performans göstergeleri istikrarlı bir şekilde izlenmeli ve belirli periyotlarda değerlendirme raporları hazırlanarak aksayan yönlerle ilgili önerilerde bulunulmalıdır. Bunun için de

ertelenemez olan kamu yönetiminde "iç denetim" ve "kontrol yönetimi" fonksiyonlarına gerekli önem verilmelidir. Diğer yandan, kamu üzerinde kamuoyu denetimi desteklenmeli, bilgi edinme hakkının kullanılması yaygınlaştırılmalıdır. Şeffaflık ilkeleri yoluyla Türkiye Büyük Millet Meclisi' nin tüm kamu kuruluşları üzerinde denetim yapma gücü fonksiyonel olarak artırılmalıdır. Böylelikle millet, kendisi hakkında kendisine karşı hizmet sunmakla yükümlendirdiği "kamu yönetimini" izleme ve değerlendirme fırsatı bulacak ve bu konuda bilinçlenecektir.

KAYNAKLAR

- ADAMAN F., Çarkoğlu A., Şenatar B. (2009). **Toplumun Kamu Yönetimine ve Kamu Hizmetlerine Bakışı Araştırması**, Ankara: TEPAV.
- AYKAÇ B., (2001), "Kamu Yönetiminde Kriz ve Kriz Yönetimi", **G.Ü. İİBF Dergisi**, 3,3.
- BAYHAN N., (26.07.2009). **Zaman Gazetesi**, "Yorum", "Yönetim Kültüründen Kültür Yönetimine Değişimin Paradigmaları".
- BAŞBAKANLIK. (2003). **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Değişimin Yönetimi için Yönetimde Değişim**, Ankara: T.C. Başbakanlık
- GUTEK G., (2006). **Eğitime Felsefi ve İdeolojik Yaklaşımlar**, (çev. Nesrin Kale), Ankara: Ütopya Yay.
- HAKTANKAÇMAZ M. İ. (2009). **Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımı Ve Türkiye'de Kamu Yönetimi Reformu**, Yaylanmamış Dr Tezi, Gazi Üniv. Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- KAUFMANN D., A. Kraay, and M. Mastruzzi (2009). **Governance Indicators for 1996-2008**, Governance Matters VIII.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, U., (1997), "The Emergence Of A New Approach To The Public Sector: The New Public Management", **Ankara ÜSBF Dergisi**, 52, 530. http://www.politics.ankara.edu.tr/eski/dergi/pdf/52/1/35_ugur_omurgonulsen.pdf-27/10/2009 tarihinde indirilmiştir.
- ÖZER A.M., (2005). "Günümüzün Yükselen Değeri Yeni Kamu Yönetimi", **Sayıştay Dergisi**. Sayı. 59. 3-20.
- TRANSPERANCY INTERNATIONAL. (2008). "2008 Corruption Perceptions Index" Web:http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2008/cpi2008/cpi_2008_table 10 Ekim 2009 tarihinde alınmıştır.
- YETKİN M. (07.03.2009). **Radikal Gazetesi**, *Politika*, "Türkiye Umudunu Kaybediyor". S.12.