

Geleneksel Yönetimden Yeni Yönetim Anlayışına

Bilal Eryılmaz*

Giriş

Kamu kurumlarının büyümesi, çeşitlenmesi, sayıca artması ve dolayısıyla yürütülen kamu hizmetlerinin hacmi bakımından yirminci yüzyıl, “kamu yönetimi” ve “kamu hizmeti” ile karakterize edilmektedir. Bilindiği gibi kamu yönetimi, devletin yürütmeye ilişkin kolunun yapı ve faaliyetlerinden oluşmaktadır. Refah devleti anlayışının gelişmesi ile birlikte devletin yapması gereken işler çoğalmıştır. Batı’da refah devleti, devletin ne yapmaması değil, ne yapması gerektiği anlayışına dayanmıştır. Devletin aşırı şekilde büyümesi, onu sevimli kılmamış, aksine “kırtasiyecilik”, “verimsizlik” ve “hantallık” gibi suçlamaların hedefi haline getirmiştir. Bu dönemde kamu yönetiminin dikkati çeken hakim özellikleri, “merkeziyetçilik”, “katı hiyerarşi”, “kurallara aşırı bağlılık” ve “ağır bürokrasi” olmuştur.

1980’li yılların başından itibaren yönetim paradigmasında önemli değişiklikler yaşandı. Geleneksel kamu yönetimi, teorik ve pratik yönleri itibarıyla itibardan düştü ve onun yerine yeni bir kamu yönetimi anlayışı almaya başladı. Bu değişiklik, basit bir reform ya da ihmal edilebilir bir dönüşüm değildi. Yeni yöne-

tim paradigması, devletin toplumdaki rolünü; hükümet, bürokrasi ve vatandaşlar arasındaki ilişkileri yeniden tanımlamaya ve biçimlendirmeye yönelikti. Amaç, devleti küçültmek ya da büyütmek değil, onu asli fonksiyonlarına çekerek daha etkin hale getirmek, vatandaşların devlet ve kamu yönetimi karşısındaki konumunu ve yönetime katılma olanaklarını geliştirmektir. Başta yerel yönetimler olmak üzere, tüm kamu kurumları bu sancılı değişik sürecinden etkilendiler.

Bu çalışmada, önce geleneksel yönetim anlayışının temel özellikleri üzerinde durulmuş, daha sonra yeni yönetim paradigması ana hatlarıyla özetlenerek değerlendirilmeye çalışılmıştır.

Geleneksel Yönetim Anlayışı

Geleneksel yönetim anlayışı, literatürde, kamu yönetiminin yapısında ve işleyişinde yakın zamanlara kadar egemenliğini korudu. Bu anlayış hangi temel ilkelere ve düşüncelere dayanmaktaydı? Bu ilke ve düşünceleri dört grupta toplamak mümkündür.

Birinci ilke, kamu yönetiminin yapısı ile ilgilidir. Geleneksel kamu yönetimi, büyük ölçüde Alman sosyolog Max Weber’in kavramlaştırdığı bürokrasi modeline göre örgütlenmişti. Bu model, ayrıntılı kurallara ve biçim-

* Prof. Dr. . Sakarya Üniversitesi İ. İ. B. F. Dekanı.

sellige dayali, gayrişahsi, katı hiyerarşik, kariyeri esas alan ve bir ölçüde merkezîyetçi nitelikler taşımaktaydı, bu ilkelerin kamu yönetiminde, tarafsızlığı, verimliliği ve etkinliği sağlayacağı varsayılmıştı. Kamu sektörü, uzun süre bu ilkelerin etkisi altında kaldı ve bunlara katı bir şekilde bağlılık, örgütleri işletmenin en iyi yolu olarak görüldü.

İkincisi, devletin kamusal mal ve hizmetlerin üretim ve dağıtımında, kendi örgütleri (bürokrasi) vasıtasıyla doğrudan görev alması gerektiği düşüncesi idi. Devlet, refah devletinin ya da başka düşüncelerin etkisiyle bu alandaki rolünü artırdı, büyüdü (leviathan), bir çok mal ve hizmetin üreticisi olarak ekonomide önemli bir ağırlık kazandı. Doğrudan mal ve hizmet üretimi ve bunların dağıtımını konusunda standart prosedürler belirlendi. Kamu görevlilerinin faaliyetleri ayrıntılı düzenlemelere tâbi kılındı. Kural ve prosedürlere aşırı bağımlılık ortaya çıktı. Yönetim, toplum ve bireylere hizmet etmek yerine kuralları ve normları, amaçlara bakılmaksızın katı şekilde uygulamayı bir yöntem haline getirdi.

Üçüncü ilke, siyasî ve idarî konuların birbirinden ayrılabilmesi görüşüydü. İdarenin ya da kamu yönetiminin görevi, talimatları ve kuralları uygulamaktan ibarettir. Siyasa ya da stratejileri belirleme yetkisi, siyasî liderliğe aittir. Siyasîler, kamusal alanda yapılacak olanları belirler. Kamu yöneticileri de bunları uygular. Kamu yönetimine, siyasî kurumlara ve yöneticilere kesin bir itaat görevi verilmiştir. Böylece kamu yönetimi, denetim altına alınmış ve sorumluluğu da temin edilmiş olacaktır. Kamu kurumlarının denetimi, merkezîyetçi yöntemle, hiyerarşik basamaklar vasıtasıyla ayrıntılı bir şekilde yapılmaktadır. Bu denetimde, kurumların misyonları, performans hedefleri ve maliyetleri ikinci planda kalmaktadır. Denetimde esas olan, yasal ve finansal ilkelere uyulup uyulmadığının kontrol edilme-

sidir. Bu denetim biçimi, kamu bürokrasisinin yine kendi içindeki bürokratik organlarca yürütülmesi esasına dayanmaktadır. Hizmetlerde, "nitelik"ten çok "nicelik" önem taşımaktadır. Siyaset ve yönetimin birbirinden ayrılabilmesi ya da ayrılması gerektiği görüşü başlangıç itibarıyla. Woodrow Wilson'ın, 1887'de yayınlanan "the Study of Administration" (Yönetimin İncelenmesi) adlı makaleye dayanmaktadır.

Dördüncü ilke, kamu yönetimi, yönetimin özel bir biçimidir. Özel sektörün yönteminden oldukça farklıdır. Böyle olunca kamu yönetiminin, profesyonel bir bürokrasi ve çalışanların hayat boyu istihdamına göre düzenlenmesi gerekiyordu. Bu yönetim aygıtı, her siyasî iktidara eşit olarak hizmet etmek gibi bir siyasî tarafsızlığa sahip olmalıydı. Bu anlayışa göre biçimlenen kamu yönetimi, "toplum" a karşı doğrudan sorumluluğu ya da "piyasa" ya karşı duyarlılığı (yok ya da zayıf) olmayan, daha çok siyasîlerin ve bürokratların talimatlarına göre işleyen bir nitelik göstermiştir. Geleneksel kamu yönetimi, uygulamada bürokratik ve siyasal yönetim biçimine dönüşmüştür.

Geleneksel Yönetim - Yeni Yönetim

Yapı'Weber' Bürokrasi Modeline Dayalı

Aşırı Kuralcı

Katı Hiyerarşik

Merkezîyetçi/Dar Merkez

Geniş-Yatay Çevre

Âdem-i Merkezîyetçi

Esnek Örgüt Yapısı

Yumuşak Hiyerarşi-Kamunun

Faaliyet

Alanı-Hizmet Devleti

Devlet, yoğun kamusal mal ve hizmet üreticisi-Minimal Devlet

Hizmet Sorumluluğu ile Hizmet sunumu-üretimi ayrılıyor.

Sistem-Merkezin birçok kademe tarafından yürüttüğü ayrıntılı gözetim ve denetim
Denetimde Malî ve Hukukî İlkeler
Bürokrasi ve Siyaset Merkezli
Hizmetlerde Nicelik
Bürokrat Yönetici Tipi-Performans hedefleri
Maliyetler
Ekip ve Görev Anlayışı
Piyasa sisteminin denetimi
Çıktılar
Müşteri-vatandaş merkezli kamuya karşı sorumluluk
Hizmetlerde Nitelik
İşletmeci-girişimci yönetici tipi-

Yeni Yönetim Anlayışı

1980'li yılların sonlarına doğru gelişmiş ülkelerde kamu sektörünün yönetiminde yeni bir yaklaşım ortaya çıkmaya başladı. Bu yeni yaklaşım ya da anlayış, "işletmecilik" (managerialism), "yeni kamu işletmeciliği" (new public management) ve "piyasa temelli kamu yönetimi" (market-based public administration) ya da "girişimci idare" (entrepreneurial government) gibi kavramlarla ifade edilmektedir. Bu yaklaşımı savunanlar, "yönetim" (administration) ile "işletme" (management) kavramı arasındaki farkı vurgularlar. Onlara göre "yönetim" kavramı, "işletme" kavramından daha dar bir anlama sahiptir. Yönetim, süreçlere, yöntemlere ve kurallara uygun olarak işleri sevk ve idare etmektedir. İşletme ise, yalnızca talimatlara ve yönergelere göre iş yapmak yerine, hedefleri ve öncelikleri belirleme, bunların başarılmasına yönelik uygulama plânları yapma, insan kaynaklarını etkin kullanma, performansı değerlendirme ve yapılan işlerden sorumluluk alma gibi birçok fonksiyonu ifade eder.

Kamu yönetiminden kamu işletmeciliğine doğru meydana gelen bu değişim sürecini ortaya çıkaran çeşitli faktörler bulunmaktadır.

Bu faktörler, 1) Kamu sektörü ve yönetimi üzerinde yoğunlaşan eleştiriler, 2) Ekonomik teorideki değişiklikler ve 3) Özel sektördeki değişikliklerin etkileri, olmak üzere üç grupta toplanabilir.

1980'lerin sonlarında kamu sektörünün performansı, büyüklüğü ve işleyişi konusunda yoğun eleştiriler yapıldı. Bu dönemde, İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri'nde, devleti küçültmek ve yeniden yapılandırmak isteyen partiler ve liderler (Margaret Thatcher ve Ronald Reagan) iktidara geldi. Bu iktidarlar, kamu sektörünün yapısını, devletin faaliyet alanını ve kamunun işgörmeye yöntemlerini masaya yatırdılar. Devletin büyüklüğü, faaliyet alanı ve iş görme yöntemleri üzerindeki eleştiriler, kamunun küçültülmesi ve yönetim anlayışının değiştirilmesi konusunda hakim bir inanç oluşturdu. Yeni sağ akımın kamu yönetimi anlayışındaki değişikliğe önemli etkiler yaptığını da vurgulamak gerekir.

1970'lerde neo-liberal iktisatçılar, devletin ekonomik büyümeyi ve özgürlüğü sınırlandıran sorunlara sebebiyet verdiğini yoğun olarak dile getirmeye başladılar. Daha az devletin, ekonomik etkinliği artırmak suretiyle toplam refahın iyileştirilmesine hizmet edeceğini belirttiler. Devletin, faaliyet alanının yasal olarak sınırlandırılması gerektiğini vurguladılar. "Daha az devlet, daha çok piyasa" anlayışını, özelleştirme ve deregulasyon politikalarını savundular. Küreselleşme ve gelişen iletişim teknolojisi daha hızlı işleyen bir yönetim yapısını zorladı. Vatandaşların kendilerine sunulan hizmetler konusunda bilinçleri arttı ve yönetimden artan oranda taleplerde bulunmaya başladılar. Yeni yönetim anlayışının gelişmesinde "kamu tercihi" teorisyenlerinin de çok önemli katkıları oldu.

Kamu sektöründeki değişikliğe, özel sektörde yaşanan hızlı değişimin önemli etkisi oldu. Ulusal ve uluslararası düzeydeki rekabet, özel sektörün yönetim ve personel politikala-

rını değiştirme yönünde sürekli bir baskı unsuru oluşturdu. Firmalar, otoritelerini desantrali-ze ettiler, hiyerarşik yapılarını gevşettiler, dik-katlerini kaliteye, yeniliğe ve müşterilerin taleplerine daha çok yönlendirdiler. Küreselleş-me, bu değişikliğe daha da hız kazandırdı.

Ortaya çıkan bu yeni yönetim paradigmasını, geleneksel yönetim anlayışının temel il-kelerini belirtirken yaptığımız gibi, dört grup-ta incelemek mümkündür.

Birinci olarak yeni yönetim anlayışı, Max Weber'in bürokrasi modeline dayalı örgütlen-meye karşı çıkar. Bu örgüt modeli, Batı'da refahın ve demokrasinin gelişmesine çok ö-nemli katkılar sağlamışsa da, artık değişen şartlar karşısında verimliliğin, hantallığın ve kırtasiyeciliğin nedeni haline gelmiştir. For-mel bürokrasi modeli, yöneticilerin risk alma-sını engellemekte, kıt kaynakları etkin bir şe-killde kullanmak yerine onların israf edilmesi sonucunu doğurmaktadır. Kamu kurumların-daki yöneticilerde hakim olan temel güdü, ha-ta yapmamaktadır. Çoğu durumlarda bir yöne-tici % 99 başarılı olduğunda, fazla dikkati çek-mez, ancak % 1 oranında hata yaptığı zaman hemen gözden düşer. Kamuda, yenilik ve ya-ratıcılık tehlikeli, kurallara körü körüne uy-mak ve hata yapmamak en doğru yol olarak görülür. Oysa hiç hata yapmayan organizas-yonlar, gereği kadar çalışmıyor demektir. Ye-ni kamu yönetimi anlayışına göre, kamunun örgüt yapısı, esnek, yumuşak hiyerarşi, dar ve az elemanlı merkez, geniş-yatay çevre ve âdem-i merkeziyetçi olmalıdır.

İkinci olarak devletin faaliyet alanı küçül-tülmelidir. Devletin faaliyet alanının daraltıl-ması konusunda geniş bir görüş birliği bulun-maktadır. Yeni yönetim anlayışını savunanlar devlete řu rolleri yüklemektedirler:

Devlet, mal ve hizmet üreten firmalar ara-sında rekabeti geliştirmelidir.

Devlet, yönetimde bürokrasinin yaptığı kontrolü topluma aktarmak suretiyle vatandaş-ları yetkilendirmelidir.

Devlet, kendi kurumlarının performansını, dikkatleri girdilerden çıktılara (sonuçlara) yönlendirmek suretiyle ölçmelidir.

Kamu kurumlarını, onların hedefleri, misy-onları yönlendirmeli, onların kuralları ve dü-zenlemeleri yönlendirmemelidir.

Kamu kurumları, çevrelerini "müşteriler" olarak yeniden tanımlamalı ve onlara seçenek-ler sunmalıdır.

Kamu kurumları, problemleri ortaya çık-madan önce önlemelidir. Problem ortaya çık-tıktan sonra düzeltici hizmet sunmak iyi bir yaklaşım değildir.

Kamu kurumları, enerjilerini, sadece para harcamak için değil, para kazanmak için de kullanmalıdır.

Kamu kurumları, katılmalı yönetimi kapsa-yacak şekilde otoritelerini desantrali-ze etmeli-dir.

Devlet, bürokratik mekanizmalar yerine, piyasa mekanizmalarını tercih etmelidir.

Devlet, dikkatini yalnızca kamu hizmetle-rinin hazırlanmasına-sunulmasına teksif et-memeli, fakat aynı zamanda toplumsal sorunları çözmek için kamu sektörü ile, özel ve gönüllü sektörler arasında katalizör görevi yapmalıdır.

Kamu yöneticileri, kaynak tüketen kişiler değil, kaynak üreten girişimci ruha sahip in-sanlar olmalı.

Üçüncü olarak yeni yönetim anlayışı, per-formans hedeflerine, çıktılarına (sonuçlara), hiz-metlerde niteliğe, etkinliğe, verimliliğe, müş-teri merkezli hizmet anlayışına ve piyasa siste-minin önemine vurgu yapıyor. Kamuda, bü-rokratik ve çok kademeli merkezi kontrol sis-

temi yerine, piyasa sistemine dayalı bir denetimi savunuyor.

Dördüncü olarak yeni yönetim anlayışı, kamu yönetiminin yalnızca siyasî liderliğe değil, aynı zamanda da kamuya (halka) karşı sorumlu olması gerektiğini savunur. Geleneksel kamu yönetimi teorisinde, emir verenlerle (siyasiler) bunları uygulayanlar (bürokratlar) arasında bir ayırım yapılmaktadır. Yeni yönetim anlayışında yöneticiler, yalnızca kurallara ve prosedürlere uygun davranmakla sorumluluklarının gereğini yerine getirmiş sayılmamakta, yaptıkları işlerin sonuçlarından da sorumlu tutulmaktadır. Siyasî liderlik ile bürokratlar arasında karşılıklı etkileşim önem kazanmaktadır. Yeni yönetim anlayışında, örgütün gerektirdiği etkinlik ve verimlilik ihtiyacı ile politikacıların çıkarları arasında bir denge kurulmaya çalışılmaktadır. Yönetimde açıklık ve bilgi edinme hakkının kanallarını genişletmek suretiyle kamusal alanın rolünü arttırmaya çalışmaktadırlar. Bürokrasinin topluma karşı sorumluluğu, bu şekilde temin edilmiş olacaktır.

Yeni yönetim düşüncesi, 1980'den sonra ekonomik ve yönetsel sisteminin yapı ve faaliyetlerindeki değişimi yorumlayan, yönlendiren ve geleneksel yönetim düşüncesine alternatif olarak ortaya çıkan bir yaklaşımdır. Baş-

langıçta bu yaklaşıma şiddetli eleştiriler yöneltenler, son zamanlarda biraz temkinli üslûp kullanmayı tercih ediyorlar. Yeni yönetim anlayışını, muhafazakâr partilerin bir ideolojisi olarak gören sosyal demokratlar, "Yeni Sosyal Demokrasi" ya da "Üçüncü Yol" adı altında, bunların çoğunu kabul etmekte ve muhafazakâr iktidarların politikalarını büyük ölçüde sürdürmektedirler.

Kaynakça

Asborne, Davit, Gaebler, Ted (1993) *Reinventing Government*, A Plume Book, New York..

Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L., Pettigrew, P., (1996), *The New Public Management in Action*, Oxford University Press, Oxford.

Flynn, Norman (1997), *Public Sector Management*, third edition, Prentice Hall, London.

Giddens, Anthony (1998), *The Third Way*, Polity Press, Cambridge.

Hughes, Owen E., (1994), *Public Management and Administration*, St. Martin's Press, London.

King, Desmond (1991), "From the Urban Left to the New Right: Normative Theory and Local Government", *Local Government in the 1990s*, (Ed., Stewart J., Stoker, G.) Macmillan-London.

Metcalf, Les; Richards Sue (1990), *Improving Public Management*, Second edition, Sage Publication Ltd., London.