

YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ YAKLAŞIMI

Oğuz GÖKSU¹

Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ), klasik kamu yönetiminin verimsizlik, hantal yapı ve kırtasiyecilik sorunlarına tepki olarak 1970’lerin sonlarından itibaren ortaya çıkan bir reform paradigmasıdır. Kamu sektörünü özel sektör mantığıyla yönetmeyi savunan bu yaklaşım, bir teoriden ziyade “yönetim felsefesi” ve “reform ideolojisi” olarak değerlendirilir. YKİ dört temel eğilimin sonucunda doğmuştur: kamu harcamalarının artışı karşısında devleti küçültme çabaları, özelleştirme ve yarı-özel yapıların yaygınlaşması, bilgi teknolojilerinin yönetimde artan rolü ve kamu politikaları ile hükümetler arası iş birliği gibi konuların uluslararası düzeyde yayılması. Hood, YKİ’nin yedi temel doktrin üzerine inşa edildiğini belirtir: uygulamalı profesyonel yönetim, performans ölçütlerinin belirlenmesi, çıktı kontrolü, örgütsel birimlerin ayrıştırılması, rekabetin artırılması, özel sektör tekniklerinin benimsenmesi ve kaynak disiplininin güçlendirilmesi. Ayrıca, yönetimin profesyonel bir uzmanlık alanı olduğu; özel sektördeki başarılı yönetim ilkelerinin kamuya aktarılabilmesi; üst düzey yöneticilere daha geniş takdir yetkisi tanınması gerektiği; performansa dayalı yönetim, stratejik planlama ve kalite yönetimi gibi araçların kamu sektörüne uyarlanması gerektiği vurgulanır. Bu yaklaşım, “girdiler” yerine “çıktılara ve sonuçlara odaklanma” ilkesini benimseyerek kamu yönetimine ölçülebilirlik, performans ve rekabet kültürünü kazandırmıştır. Bununla birlikte, Hood kamu yönetiminde yalnızca etkinlik (sigma) değerine odaklanmanın, adalet (theta) ve dayanıklılık (lambda) ilkelerini zayıflatabileceğini belirtmiştir. Bu nedenle, YKİ’nin her koşulda geçerli evrensel bir model olarak görülmemesi gerektiğini, etkinlik kadar adalet ve dayanıklılığın da korunmasının önemini vurgular (Hood, 1991).

1980’lerde verimlilik ve rekabet ilkeleriyle başlayan YKİ dalgası, 1990’ların sonunda farklı ülke uygulamalarında çelişkili sonuçlar doğurmuştur. Bu çelişkiler üç teorik çerçevede açıklanabilmektedir. Bunlar; Mertoncu istenmeyen sonuçlar, kültürel sürprizler ve karmaşık sistemler yaklaşımıdır. Bu bağlamda, YKİ’nin performans ölçümü ve çıktı odaklılık ilkeleri birçok ülkede yeni bir “bürokrasi türü” üretmiş; politik müdahaleyi azaltmak yerine artırmıştır. Ayrıca reformlar, yerel kültür ve kurumların özellikleri dikkate alınmadan uygulandığında yüzeysel kalmış ve beklenmeyen sonuçlar doğurmuştur. Bu paradokslar YKİ’nin “her ülkeye uyan tek

¹ İçişleri Uzmanı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, 12.01.2026, Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1811-5485>

model” olmadığı ülkelerin kendi iç dinamikleri ve kültürlerinin reformların uygulanma şeklini ve sonuçlarını etkilediğini göstermektedir. Sonuç olarak bu paradoksların şaşırtıcı olmadığı, kamu yönetimi gibi çok boyutlu bir alanda doğal olduğu görülmektedir. Bu çelişkileri görmek, nedenlerini analiz etmek; gelecekteki reformları daha akıllıca, bağlama duyarlı ve gerçekçi biçimde tasarlamayı sağlamaktadır (Hood ve Peters,2004).

1970’lerdeki ekonomik krizler ve refah devleti eleştirileri, 1980’lerdeki neoliberal dönüşümle birleşerek YKİ’nin yükselişini hazırlamıştır. YKİ iki temel düşünce kaynağından beslenmektedir: ekonomi (Kamu Tercihi, Vekâlet Teorisi) ve işletmecilik (yeni-Taylorizm, profesyonel yöneticilik). Geleneksel Weberci bürokrasinin atalet, kaynak israfı ve verimsizlikle özdeşleşmesi, YKİ’nin doğuşunu kolaylaştırmıştır. Kamu Tercihi Okulu yazarları, bürokratların kamu yararından çok kendi çıkarlarını gözettiğini, bu nedenle rekabet ve performans mekanizmalarının zorunlu olduğunu savunmuştur. Geleneksel yönetimin girdi odaklı yapısı, etkinlik ve verimlilik arayışlarının önünde engel olarak görülmüş; bu durum kamu yönetimi disipliniinde “yönetim” (management) kavramının yükselmesine yol açmıştır. YKİ’nin kökeni ve içeriği arasında Yeni Sağ ideolojisiyle doğrudan bir bağlantı bulunmaktadır. Serbest piyasa mekanizmasının kamuda egemen kılınması, özel sektör değerlerinin kamuya taşınması bu ideolojinin temelidir. Türkiye dahil birçok ülke, uluslararası kuruluşların (IMF, Dünya Bankası, OECD vb.) etkisiyle bu reformları benimsemiş ancak “kavram ithalatı” yoluyla uyguladığı için kalıcı bir dönüşüm yaratamamıştır (Ömürgönülşen, 2003).

Türkiye’de YKİ araçları özellikle 2002 sonrası dönemde uygulanmaya başlanmış ancak daha sonraki yıllarda bu uygulamalardan vazgeçilmiştir. Stratejik planlama, performans denetimi ve düzenleyici etki analizi gibi üç temel YKİ aracının zamanla işlevsiz hale geldiği görülmektedir. Özellikle 2010 sonrası dönemde, performans denetimi gibi mekanizmalar aktif biçimde ortadan kaldırılmış, stratejik planlama ve DEA ise pasif biçimde etkisizleştirilmiştir. Bu süreç, iktidarın bu mekanizmaları siyasal maliyet doğuracak unsurlar olarak görmesinden kaynaklanmaktadır. YKİ ilk yıllarda bir reform çerçevesi olarak benimsenmiş ancak zamanla siyasi kontrol ve çıkar dengelerine uyumlu hale getirilerek anlamını yitirmiştir. Türkiye’de YKİ kalıcı bir reform değil, politik bir meşrulaştırma aracı olarak görülmektedir (Akdoğan,2020).

Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) yaklaşımı, 1980’li yıllardan itibaren kamu yönetimi alanında küresel ölçekte etkili olmuş önemli bir reform hareketidir. Temelinde, özel sektör

yönetim tekniklerinin kamu sektörüne uyarlanması fikri yer almaktadır. Bu yaklaşımın merkezinde bulunan verimlilik, etkililik ve ekonomiklik (3E) ilkeleri, kamu hizmetlerinde kaynakların daha etkin kullanılması, sonuç odaklılık ve performans ölçümü gibi kavramları ön plana çıkarmıştır. Böylece kamu yönetimi disiplini, büyük ölçüde işletme biliminin rasyonalite ve çıktı kontrolü anlayışının etkisi altına girmiştir.

YKİ özellikle OECD, Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası kuruluşların yönlendirmeleriyle yaygınlaşmış ancak reformların sonuçları ülkeden ülkeye farklılık göstermiştir. Bu durum, kamu yönetimi reformlarının her ülkenin kültürel, kurumsal ve tarihsel dinamiklerine göre şekillendirilmesi gerektiğini ortaya koymuştur. Nitekim Hood ve Peters'in da belirttiği gibi, YKİ birçok ülkede bürokrasiyi azaltmak yerine yeni bir performans bürokrasisi yaratmış, kamu yöneticilerinin özerkliğini artırmak yerine siyasal müdahale alanlarını genişletmiştir. Bu nedenle YKİ'nin her ülke için geçerli tek bir model olarak görülmemesi, uygulamada yerel koşulların dikkate alınması önemlidir.

YKİ'nin temel ilkeleri olan verimlilik, etkililik ve ekonomiklik kamu yönetimi açısından büyük öneme sahiptir. Ancak bu ilkelerin nicel ölçütler üzerinden değerlendirilmesi, bazı sorunları beraberinde getirmektedir. Performans ölçümünde sayısal göstergelere aşırı odaklanmak, kamu hizmetlerinin doğası gereği ölçülemeyen ama toplumsal açıdan çok önemli olan unsurların göz ardı edilmesine yol açabilmektedir. Hood ve Peters'in da belirttiği gibi bu durum "ölçülebilen ama önemsiz şeylerin ön plana çıkması, önemli ama ölçülemeyen unsurların ise gözden kaçması" riskini doğurmaktadır. Bu nedenle, performans değerlendirmelerinde sadece sayısal değil, nitel ölçütlerin de dikkate alınması gerekmektedir.

Türkiye özelinde bakıldığında, YKİ ilkelerinin özellikle 2002 sonrasında kamu reformu söylemleri ışığında uygulanmaya çalışıldığı görülmektedir. Stratejik planlama, performans denetimi ve düzenleyici etki analizi gibi araçlar mevzuata girmiş olsa da uygulamada bu reformların büyük ölçüde şekli ve yüzeysel kaldığı görülmektedir. Pek çok kamu kurumunda bu süreçler yalnızca "raporlama zorunluluğu" olarak yerine getirilmekte; yönetsel kültüre tam anlamıyla yerleşmemektedir. Üst düzey politika aktörlerinin yaklaşımı bu konuda belirleyici olmuş; reformların çoğu "yapılmış görünmek" amacıyla yürütülmüştür. Reform araçları, mevzuatta var ama uygulamada etkisiz bir hâle gelmiştir.

Bununla birlikte, YKİ'nin en önemli ilkelerinden biri olan “yöneticilere daha fazla takdir yetkisi ve sorumluluk verilmesi” özellikle Cumhurbaşkanlığı Hükûmet Sistemi sonrasında Türkiye’de tam tersi bir biçimde gelişmiştir. Bu durum, YKİ’nin hedeflediği “esnek, sonuç odaklı ve sorumluluk üstlenen yönetici” profilinin tam tersine, daha hiyerarşik ve çekingen bir bürokrasi ortaya çıkarmıştır. Oysa YKİ’nin doğuşuna neden olan temel eleştiriler (bürokratik hantallık, vesayet ve kırtasiyecilik) Türkiye’de azalmamış; aksine yeni yönetim sisteminde farklı bir biçimde yeniden üretilmiştir.

Özelleştirme politikaları, YKİ’nin Türkiye’deki en belirgin yansımalarından biridir. 2000’li yılların başından itibaren özelleştirme uygulamaları, hem verimsiz kamu işletmelerinin etkinleştirilmesi hem de bütçe gelirlerinin artırılması amacıyla yaygın biçimde kullanılmıştır. Ancak son yıllarda öne çıkan yap-işlet-devret ve kamu-özel iş birliği (KÖİ) modelleri, YKİ’nin özünü oluşturan verimlilik, etkililik ve ekonomiklik ilkeleriyle tam olarak örtüşmeyen sonuçlar doğurmuştur. Bu modeller, kamu kaynaklarının rasyonel kullanımını sağlamaktan ziyade finansal yükümlülükleri uzun vadede kamuya aktaran ve ekonomik sürdürülebilirliği tartışmalı hale getiren bir yapıya dönüşmüştür. Özellikle kamu yatırımlarında özel sektöre yönelik garantili gelir düzenlemeleri, kaynakların etkin kullanımını zayıflatmış; bu durum YKİ’nin temel ilkelerinin Türkiye uygulamalarında zamanla aşındığını ve yönetsel tutarlılığını kaybettiğini göstermektedir.

Sonuç olarak, Yeni Kamu İşletmeciliği kamu yönetimi disiplinde önemli bir dönüşüm yaratmış olsa da bu dönüşümün başarılı olabilmesi için evrensel ilkelerin yerel bağlamla uyumlu biçimde uygulanması gerekmektedir. Türkiye’de YKİ ilkeleri başlangıçta reformist bir vizyonla benimsenmiş ancak zamanla uygulama biçimleri, politik tercihler ve yönetim sisteminin doğası gereği bu ilkelerin özünden uzaklaşmıştır. Bugün teoride etkinlik, verimlilik ve hesap verebilirlik hedefleri korunmakla birlikte uygulamada bu ilkelerin içi büyük ölçüde boşaltılmıştır.

KAYNAKÇA

Akdoğan, A. A. (2020). Türkiye’de İşletmecî Kamu Politikalarının Tarumarı. Çiner, Can Umut (Der.), Türkiye’de Kamu Politikaları: Güncel Konular ve Eğîlimler, 49-83.

Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. Public administration, 69(1), 3-19.

Hood, C., & Peters, G. (2004). The middle aging of new public management: into the age of paradox?. Journal of public administration research and theory, 14(3), 267-282.

Ömürgönülşen, U. (2003). Kamu sektörünün yönetimi sorununa yeni bir yaklaşım: Yeni kamu işletmeciliğı. Çağdaş kamu yönetimi I, 3-43.