

Araştırma Makalesi

Kamu Yöneticilerine Etkileri Açısından Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımından Kamu Değeri Yönetimi Yaklaşımına Geçiş

*Transition from New Public Management Approach to Public Value Management Approach
in Terms of Effects on Public Managers*

Reha BAYANSAR Dr., Hacı Bayram Veli Üniversitesi rbayansar@gmail.com https://orcid.org/0000-0003-0967-5365	Hakan UZUN Dr., Özelleştirme İdaresi Başkanlığı dr.uzun.hakan@gmail.com https://orcid.org/0000-0002-8484-9954
---	--

Makale Geliş Tarihi	Makale Kabul Tarihi
03.08.2022	31.08.2022

Öz

Kamu Değeri Yönetimi yaklaşımı, gerek akademik camiada gerekse kamu yönetimi uygulayıcıları özelinde 21. yüzyılın başlarından itibaren araştırılmaya ve tartışılmaya başlanan oldukça yeni bir alandır. Kamu yönetimi ile işletme sektör kavram ve uygulamalarının bütünlleştirilmesine odaklanan Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşım ve uygulamaları hizmet sunma temelinde örgütlenen ve genel olarak kâr amacı gütmeyen devlet idaresinde sorunların yaşanmasına ve toplumsal eleştirilerin yükselmesine neden olmuştur. Kamu Değeri Yönetimi yaklaşımı özel sektörü reddetmeden yönetim temelinde tüm paydaşların hizmet üretim sürecine katılmasıyla toplumun faydasını artırmayı hedeflemektedir. Bu açıdan çalışmanın amacı kamu yönetimi teorilerini aralarındaki temel farklara odaklanarak kısaca açıklamak, son otuz yıllık süreçte baskın teori olarak Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının özelliklerini ele almak ve yaklaşımlar arasında köprü vazifesi gören Kamu Değeri Yönetimi yaklaşımı ile yaklaşımın kamu yöneticileri üzerindeki etkilerini incelemektir.

Anahtar Kelimeler: *Kamu yönetimi teorileri, yeni kamu işletmeciliği, kamu değeri yönetimi, kamu yöneticileri.*

Abstract

The Public Value Management approach is a fairly new field that has been started to be researched and discussed since the beginning of the 21st century, both in the academic community and in public administration managers. The New Public Management approaches and practices, which focus on the integration of public administration and private sector concepts and practices, have caused problems and social criticism in the non-profit state administration, which is organized on the basis of service delivery. The Public Value Management approach aims to increase the benefit of society by involving all stakeholders in the service production process on the basis of governance without rejecting the private sector. In this respect, the aim of the study is to briefly explain the public administration theories by focusing on the main differences between them, to discuss the features of the New Public Management approach as the dominant theory in the last thirty years, and to examine the effects of the Public Value Management approach, which acts as a bridge between the approaches, and the approach on public managers.

Keywords: *Public administration theories, new public management, public value management, public managers.*

1. GİRİŞ

Dünya, her geçen yüzyılda değişimin ve dönüşümün yaşandığı bir yer olmaya devam etmektedir. Değişim, gelişimle desteklendiğinde ancak sağlıklı bir dönüşümü beraberinde getirebilmektedir. Bunu başarabilen toplumlar ancak bu süreçte öncü rol almaktadırlar ve bu toplumlar dönüşümün de yönünü

Önerilen Atıf /Suggested Citation

Bayansar, R., Uzun, H., 2022 Kamu Yöneticilerine Etkileri Açısından Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımından Kamu Değeri Yönetimi Yaklaşımına Geçiş, *Üçüncü Sektör Sosyal Ekonomi Dergisi*, 57(3), 1836-1858.

tain eden konumda olabilmektedirler. Değişimin, hemen her alanda değişmez bir gerçek olduğu düşüncesinden hareketle yönetim alanında da ilk ifa edilışinden günümüze kadar birçok değişim, gelişim ve dönüşümün yaşandığı bilinmektedir. Nitekim yönetim konusu, bilimsel bir zeminde temellendirildikten sonra birçok yeni düşünce ve eleştirilerle geliştirilmeye devam ettirilmiştir. Yönetim alanında yapılan her yeni çalışma veya ortaya atılan her yeni düşünce genellikle mevcut yapının iyileştirilmesine ya da değiştirilmesine yönelik bir çabanın ürünü olmuştur. Fakat her yenilik beraberinde başka sorunları getirmiş ve yönetim, üzerinde yapılan çalışmaların sürekli olarak devam ettiği bir alan haline gelmiştir.

Yirminci yüzyılın son çeyreğinden itibaren kamu yönetimi ve siyaset biliminin ayrıştırılması gündeme gelmiş ve kamu yönetimi ayrı bir bilim dalı olarak incelenmeye başlanmıştır. Bu süreçte yalnız teorik değil pratik bağlamda da çalışmalar yürütölmüş ve günümüze kadar uzanan bir kamu yönetimi serüveninin temelleri atılmıştır. Bu alanda ilk çalışmaların yapıldığı süreç; klasik kamu yönetimi dönemi olarak adlandırılmış ve bu dönemde kamu yönetiminden beklenen esas amaç verimlilik olmuştur. Wilson'un siyaset ve yönetimi ayrı alanlar olarak değeriendirilmesi gerektiğini konu alan makalesi ile başlayan bu süreç, Weber'in bürokrasi kuramı ve Taylor'un bilimsel yönetim anlayışı ile geliştirilmiştir. Klasik dönemde verimliliğin ön plana çıkmasıyla birlikte yönetimde ve örgütlenmelerde beşeri boyutunun ikinci plana itildiğı düşüncesinden hareketle insan ilişkilerinin de önemsendiğı neoklasik döneme geçiş yapılmıştır. İkinci dünya savaşıdan sonra yaşanan gelişmelerle birlikte yönetimde modern bir süreç başlamış, sistem yaklaşımı ve durumsallık yaklaşımlarının hâkim olduğu, önceden belirlenmiş yöntemlerin yerine yenilerinin de eklenilebileceğı düşüncesinin kabul edildiğı bir döneme girilmiştir.

1970'li yıllara gelindiğinde dünya genelinde yaşanan ekonomik krizler, devletlerin sosyo-ekonomik alanlarda farklı ideolojik yaklaşımlara sahip olması ve devletin küçöltölmesi düşüncesi yeni kamu yönetimi sürecini etkinleştirmiştir. Bu dönem kamu yönetiminde, bürokratik olmayan, piyasa temelli ve müşteri memnuniyetini önemseyen bir anlayış önemsenmiş ve mevcut kaynaklarla etkin, verimli ve ekonomik bir kamu hizmeti sunma çabasına girilmiştir.

Amerika ve İngiltere'nin öncölüğünde 1979'dan itibaren geliştirilen ve halen varlık gösteren özelleştirme uygulamaları, kamu hizmetlerinin sunumunda farklı bir alan oluşturmuş ve kamu özel ortaklığı gibi altında birçok modelin geliştirildiğı kamu yönetimi ve özel sektörün de iş birliğine yönelik ortam tesis edilen hizmet sunum yöntemlerine öncü olmuştur. Bu gelişmelerin yaşandığı dönemde geleneksel kamu yönetimi ve refah devleti anlayışından kaynaklı yaşanan ekonomik sorunlar yeni açılımlara olan ihtiyacı artırmış ve bu düşüncelerin bir ürünü olarak yeni kamu işletmeciliğı yaklaşımı ön plana çıkmıştır. Ayrıca bu yaklaşımın ilke ve önerileri de gelişmiş ölkelerin ve uluslararası örgütlerin tavsiyelerine konu olmuştur. Yeni kamu işletmeciliğı; işletmecilik teorisi, kamu tercihi teorisi, asil-vekil teorisi gibi düşüncelerden beslenerek verimlilik, performans, rasyonel insan, piyasa temelli hizmet anlayışı, özel sektör yönetim tekniklerinin kamu yönetiminde uygulanması ve hizmet eden değil dümen tutan devlet anlayışlarının ön plana çıktığı bir yaklaşım olarak kurgulanmıştır. Bununla birlikte yeni kamu işletmeciliğı yaklaşımının temel vurguları ve pratikteki karşılığı, hem kamu yönetiminde hem siyasi zeminde hem de vatandaş özelinde bazı eleştirilere konu olmuştur. Bu sebepledir ki durağan bir yapıya sahip olmayan yönetim alanı mevcut durumu daha iyi noktalara taşıyabilme adına yeni düşüncelere yer açmıştır. Bu yeni düşünce ürünlerinden birisi de çalışmanın ana konusunu teşkil eden kamu değeri yaklaşımıdır.

Kamu değeri yaklaşımı, son yıllarda geleneksel kamu yönetimi ve yeni kamu işletmeciliğı yaklaşımlarından ayrı bir alan olarak değeriendirilmeye başlanmış ve özellikle İngilizce literatürde birçok akademik çalışmaya konu olmuştur. Akademik alanda ve siyasi zeminde kendisine ciddi bir tartışma alanı açan kamu değeri yaklaşımı, başta ABD, Avustralya, İngiltere ve Yeni Zelanda gibi ölkelerde geliştirilmiş, bununla birlikte adı geçen ölkelerde yapılan çalışmalar, bu alanda çalışma yapılan diğer ölkelerdeki araştırmacılara da ışık tutmuştur. Halen yaklaşımın kavramsal ve kuramsal tartışmaları devam etmektedir.

Bu çalışmada ise kamu yönetimi alanında yaşanan paradigma değişimlerinin ardından yeni kamu işletmeciliğı yaklaşımı ele alınmış olup kamu yönetimindeki değişimler açıklanmıştır. Daha sonra kamu işletmeciliğı yaklaşımına getirilen bir eleştiri şeklinde ortaya çıkan kamu değeri yaklaşımı konusuna

giriş yapıldıktan sonra yaklaşımın yönetim sürecine ve kamu yöneticilerine yönelik etkileri irdelenmeye çalışılacaktır. Bununla birlikte Türkiye’de kamu değeri yaklaşımına yönelik az çalışmanın yapıldığı da bilinmektedir. Buradan hareketle bu çalışmanın kamu değeri yaklaşımına yönelik yapılacak çalışmalara da ışık tutacağı değerlendirilmektedir.

2. KAMU YÖNETİMİNDE PARADİGMA DEĞİŞİMLERİ

Kamu yönetimi tarihine ilişkin araştırmalar daha çok geliştirme süreci, yaklaşım okulları, araştırma paradigmaları, araştırma yöntemleri vb. temel perspektiflere ayrılmaktadır. Her bir perspektifin kamu yönetimi özelinde oldukça önemli yeri olmasına rağmen düşünce okullarının sunduğu gelişim kamu yönetiminin ilerlemesinde oldukça baskındır. Genel olarak düşünce okullarının ilk incelediği alan olan araç rasyonalitesi verimliliği vurgular ve ikinci nokta ise değer rasyonalitesi olup adalet, kamu hizmeti ve eşitliğe odaklanmaktadır. Bu rasyonaliteler arasındaki farklılıklar ve rekabet kamu yönetimi teorilerinin gelişimini ve evrimini açıklamakta kullanılmaktadır (Lisheng, 2007: 12).

Teorilerin veya yaklaşımların tam olarak anlaşılması ve aralarındaki farkların doğru analiz edilmesi için literatürdeki “*administration*” ile “*management*” kelimelerinin ele alınması gerekmektedir. Genel olarak, kamu yönetimi (idare) için “*administration*” ve özel sektör (işletme) yönetimi için “*management*” terimi kullanılmaktadır (Parlak, 2013: 1). Ancak gerek günlük kullanımda gerekse literatürde zamanla her iki kavram “*yönetim*” terimiyle tanımlanmaya başlanmıştır.

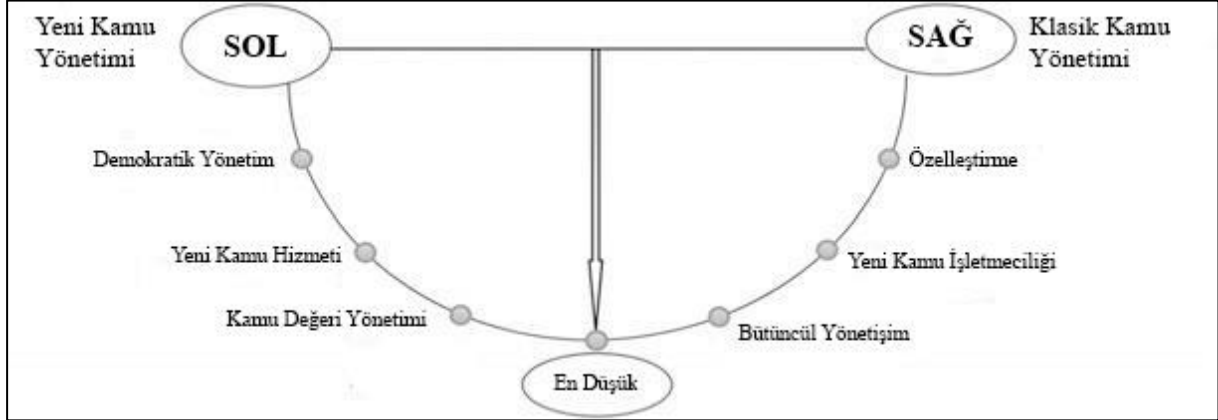
Çalışma içinde kavram karmaşasına neden olmamak için “*administration*” kavramının Türkçesi “*yönetim*” ve “*management*” kavramının ise “*işletmecilik*” olarak kullanılmıştır. Ayrım kapsamında, örneğin “*New Public Administration*” teorisi için “*Yeni Kamu Yönetimi*” veya “*New Public Management*” yaklaşımı için de “*Yeni Kamu İşletmeciliği*” çevirisi temel alınmıştır (Öztürk, 2015:16-17).

Kavramsal analizden sonra teorilerin isimlendirilmesi ve kullanılan kavramların neyi ifade ettiğini ele almak gerekmektedir. Kamu yönetimi literatürü genel olarak siyaset-yönetim ikiliğini, yönetimi ve hükümetin örgütsel yapısını incelemektedir. Bunun yanı sıra kamu yönetimi ile işletmeciliği her ne kadar ülkemizde eş anlamlı kullanılsa da işletmecilik daha çok özel sektör temelli yönetim ise kamu sektörü özelinde yaygınlaşmıştır. Çalışma içinde yönetim (*administration*) ve işletmecilik (*management*) farklı anlamlar olarak ele alınmış olup kamu yönetimi (*public administration*) ve kamu işletmeciliği (*public management*) şeklinde ayrıştırılmıştır. Genel olarak araç rasyonalitesi yönünde olan kamu işletmeciliği 1970’lerde yükselişe geçen özel sektör kavram, uygulama ve teorilerinin kamu yönetimine aktarılması temelinde geliştirilmiştir. Aşağıdaki tabloda tarihsel süreç içindeki kamu yönetimi teorileri özetlenmiştir (Zhu ve Li 2012:12–13):

Tablo 1. Kamu Yönetimi Teorilerinin Kıyaslanması

Teoriler	Dayanak Noktası	İnsan Doğası	Yöntembilim	Hükümetin Rolü	Disiplinin Konumlandırması
Klasik Kamu Yönetimi	Verimlilik ve ekonomiklik	Rasyonel insan	Positivism	Uygulayıcı	İdare bilimi
Yeni Kamu Yönetimi	Sosyal eşitlik	Dürüst insan	Mantıkötesi positivism	Uygulayıcı	Kamu idaresi
Özelleştirme	Verimlilik ve performans	Rasyonel ekonomik insan	Positivism	Dümen tutan devlet	Yönetim bilimi
Demokratik Yönetim	Sosyal eşitliği uygulamak	Dürüst insan	Gelişmiş mantıkötesi positivism	Bütünleştirici	Kamu idaresi
Yeni Kamu İşletmeciliği	Verimlilik ve performans	Rasyonel ekonomik insan	Ampirik gözlem ve pozitif analiz	Dümen tutan devlet	(Yeni) kamu işletmeciliği
Yeni Kamu Hizmeti	Medeni haklar	Dürüst İnsan	Yansıma ve eleştiri	Her şeye gücü yeten	İdari etik
Bütünsel Yönetişim	Genel verimlilik	Paydaş	Ampirik gözlem ve yorumlayıcı analiz	Bütünleştirici	İdari yönetişim
Kamu Değeri Yönetimi	Kamu değerinin oluşturulması	Rasyonelliği yansıtan komplike insan	Pozitivizm, yorum ve eleştiri	Stratejist	Kamu yönetişimi

Kamu yönetimi teorilerinin gelişim süreci açısından bakıldığında yaklaşımların, sarkaç hareketine benzer bir şekilde hareket ettiğinin söylemek mümkündür. Sarkaç hareketi esas olarak fizik bilimin konusu olup diğer disiplinlerde de kullanılmaktadır. Kamu yönetimi yaklaşımında kullanılan sarkaç hareketi ise şekilde görüldüğü üzere sağ kısım araçsal rasyonalitesi ve sol taraf değer rasyonalitesi temsil etmektedir. Örneğin, kamu yönetimi açısından maliye politikası genişleme ve daralma arasında gidip gelmekte; hükümet ile piyasa arasındaki ilişki, müdahale ve “laissez-faire” (bırakınız yapsınlar) arasında sallanmakta ve merkezi-yerel yönetim ilişkileri, merkezileşme ile ademi merkeziyetçilik arasında hareket etmektedir. Aşağıdaki şekilde sarkaç hareketi örneğinde kamu yönetimi teorileri ve teorilerin konumları ele alınmıştır (Lisheng, 2007: 19-20):



Şekil 1. Kamu Yönetimi Teorilerinin Evrimsel Sürecinde Sarkaç Hareketi Örnekleme

Geliştirilen teorilerin genel olarak araçsal ve değer rasyonaliteleri çerçevelerinde gruplandığını söylemek mümkündür. Araçsal rasyonalite ve değer rasyonalitesi, kamu yönetiminin iki temel özelliğidir. Verimliliğin önceliğini vurgulayan araçsal rasyonalite odaklı kamu yönetimi, rasyonel insanın kişisel menfaati için çalıştığı varsayımına bağlı olarak ampirik araştırma tekniklerini kullanır, yöneticilerin iş ve görev tanımlarının tam olmasını hedefler ve işletmecilik bilimi ile yakın etkileşim içinde hareket eder. Bu yaklaşım, hedef ve söz konusu hedefe ulaştırabilecek en etkin ve verimli araç ve yöntemleri, neden-sonuç ilişkisine dayalı bir karar alma çerçevesinde ele almaktadır (Nozick, 1993: 133). Değer rasyonalitesi odaklı kamu yönetimi ise, hizmet etme bilinciyle hareket eden kamu görevlileri varsayımına bağlı olarak vatanseverlik ruhunun gelişimine vurgu yapar, normatif araştırma yöntemlerini kullanır, politikacıların süreçteki rolünü tanımlamaya çalışır ve yönetim felsefesini (özellikle hizmet odaklı ve insan merkezli) oluşturmayı hedeflemektedir (Fukuda, 2018: 7-8; Uzun, 2022a: 453-456)). Kamu yönetimi kuramlarının değişim süreci aşağıdaki gibi özetlenebilir (Lisheng, 2007:14-16; (Uzun, 2022a: 453-456):

- 1887–1968: Klasik Kamu Yönetimi** teorisi, kamu yönetimi teorilerinde genel olarak baskın konuma sahiptir. Teorinin çıkış noktası Woodrow Wilson’un 1887’de yayımlanan çalışmasına dayanmaktadır. Wilson’un yanı sıra, bu okulun önemli bilim adamları ve çalışmalar Bilimsel Yönetimin İlkeleri (Taylor 1911) ve Ekonomi ve Toplum (Weber 1921–22) şeklindedir. Tüm teoriler içinde Klasik Kamu Yönetimi, *araçsal* rasyonaliteye en çok vurgu yapandır.
- 1968–1979: Yeni Kamu Yönetimi** teorisi, klasik kamu yönetimi yaklaşımından sonra en baskın konumda olan anlayışla sahiptir. Bu teori, Minnowbrook I Konferansı’nın toplandığı 1968 yılında sistematize edilmiş ve Yeni Kamu İdaresi (1980) ve Kamu Yönetiminin Ruhu (1997) yazarı bulunan Frederickson teorisinin en önemli temsilcisidir. Tüm kamu yönetimi teorileri arasında, Yeni Kamu İdaresi, değer rasyonalite yöneliminde en baskın olanıdır.
- 1979–1987: Özelleştirme** teorisi, günümüzde dahi etkisini sürdüren kamu yönetimi teorilerindendir. Bu teori, Amerika Birleşik Devletleri Başkanı (1981-1989) Ronald Reagan’ın ve Birleşik Krallık Başbakanı (1979-1990) Margaret Thatcher’ın göreve başlamasından sonra uygulanmıştır. Birçok kamu yönetimi araştırmacı özelleştirmeleri Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının (New Public Management-NPM-YKY) bir alt dalı olarak görmektedir. Ancak

özelleştirme teorisinin etkisi ve büyüklüğünden dolayı YKY'nin öncülü olarak görülmektedir. Teorinin temsilcisi, Kamu Sektörünü Özelleştirme: Hükümeti Nasıl Küçültülür (1982) ve Özelleştirme ve Kamu-Özel Ortaklıkları (2000) gibi eserlerin yazarı Emanuel S. Savas'tır. Araçsal rasyonalite odaklı özelleştirme teorisi dünya genelinde oldukça yaygın uygulama alanına sahip olmuş ve farklı tür ve modellere bölünmüştür.

- d) **1987–1991: Demokratik Yönetim** teorisi tarihsel olarak uzun bir süre hakim konumda olmuştur. Bu düşünce okulu; Blacksburg okul üyeleri, Ostrom tarafından temsil edilen Demokratik Yönetim savunucuları ve Minnowbrook II Konferansı katılımcıları olarak üç grup akademisyenden oluşmaktadır. 1982'de Wamsley, Wolf ve Goodsell tarafından temsil edilen “Kamu Yönetimi ve Yönetişim: Amerika Siyasi Diyalogunun Dönüşümü/ *Public Administration and Governance: The Transformation of America Political Dialogue*”u, yani Blacksburg Manifestosu¹’u kamuoyuna duyurulmuştur. 1987 yılında Manifesto ilk kez “*A Centennial History of the American Administration State*” (Chandler, 1987) adlı kitapta yayınlanmıştır. Bu, değer rasyonalitesi okulunun hakim konumunu yeniden kazanması olarak görülebilir. Daha sonra bu ekole mensup araştırmacılar bir takım eserler yayınlamışlardır. Bu okulun temsili figürleri ve çalışmaları şunlardır: Kamu Yönetimi ve Yönetişim Süreci: Siyasi Diyalogu Değiştirmek/ *The Public Administration and the Governance Process: Shifting the Political Dialogue* (Wamsley vd., 1996); Kamu Yönetiminin Yeniden İnşası/ *Reconstruction of Public Administration* (Wamsley vd., 1990); ve Amerikan Kamu Yönetiminde Entelektüel Kriz/ *Intellectual Crisis in American Public Administration* (Ostrom, 1973). Değer rasyonalitesi YKY teorisinden daha az baskındır.
- e) **1991–1996:** Kamu Yönetimi teorilerinde **Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ)** teorisi hakim olmuştur. Bu dönemin başlangıcı, 1991’de Syracuse Üniversitesi’nde ilk Amerikan Kamu Yönetimi Sempozyumu’nun toplanmasıdır. YKİ’nin geniş anlamı, özelleştirme teorisini ve hükümetin yeniden keşfi teorisini içermektedir. YKİ’nin daha sonra ayrıntılı olarak incelenecek olup dar ve geniş anlamı diğer teorileri etkilemektedir. Bu okulun temsili figürleri ve çalışmaları şunlardır: Her Mevsim İçin Kamu Yönetimi?/ *A Public Management for All Seasons?* (Hood, 1991); Hükümeti Yeniden Keşfetmek: Girişimci Ruh, Kamu ve Özel Sektörü Nasıl Dönüştürüyor/ *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public and Private Sectors* (Osborne ve Gaebler, 1992); ve Kamu İdaresi ve Yönetimi: Bir Giriş/ *Public Management and Administration: An Introduction* (Hughes, 1994). Özelleştirme teorisi ile karşılaştırıldığında, YKY, araçsal rasyonaliteyi savunmak temelinde adalet ve kamu hizmetine daha fazla önem vermektedir. Dolayısıyla araçsal rasyonalitesi, özelleştirme teorisininkinden daha düşüktür.
- f) **1996–21. yüzyılın başları: Yeni Kamu Hizmeti** teorisi, hızla kamu yönetimi teorileri içinde önem kazanmaya başlamıştır. Demokratik vatandaşlık, yurttaşlık ve sivil toplum, örgütsel hümanizm, YKY ve Postmodern Kamu Yönetimi (Ding, 2005: 395) teorilerine dayanmaktadır. Bu teorilere ilişkin literatür 1995 ve 1997 yılları arasında oluşmaya başlamıştır. Yeni Kamu Hizmetinin ortaya çıkışı, 1996 yılında Henry Mintzberg’in “*Hükümeti Yönetmek, Yönetimi Yönetmek/ Managing Government, Governing Management*” adlı kitabının yayınlanmasıyla başladığı kabul edilmektedir (Mintzberg 1996:75-83). Bu yaklaşımın en önemli çalışması, Denhardt’ın “*Yeni Kamu Hizmeti: Yönlendirmekten Çok Hizmet Etmek/ The New Public Service: Serving Rather Than Steering*” çalışmasıdır (Denhardt ve Denhardt 2004). Demokratik

¹ Amerikalı akademisyen ve yazarlar Gary Wamsley, Charles Goodsell, John Rohr, Camilla Stivers, Orion White ve James Wolf tarafından yayımlanan Manifesto, kamusal diyalog fikrini savunarak, özgürlük ve düzen arasındaki gerilime dikkat çekerek, bireyselleşmeye (bireyler için hareket özgürlüğünden taviz verilmeden) karşı kolektivizmi destekler, idari organların kamu değeri oluşturmadaki işbölümüne vurgu yapar, tüm süreç ile politika analizlerinin veya karar bilimi ile proje değerlendirilmesi işlerindeki temel dayanağın kamu çıkarını korumak olması gerektiğine dikkat çekerek ve son olarak kamu değerinin oluşturulmasının bürokratların temel görevi olduğunu ifade eder. Bunların yanı sıra Blacksburg Manifestosu, kamu yönetimi yapılarına yönelik olarak kurumların güçlendirilmesi, hukuk normalarının kamu yönetiminde güçlü bir şekilde hakim olmasını savunmakta olup kurumsallaştırılmış (pozitivizm- olumlu/doğru bilgi, katı bilimsel yöntemlere bağlı kalmak) YKY yaklaşımı olarak değerlendirilmektedir.

yönetim teorisi ile karşılaştırıldığında, Yeni Kamu Hizmeti teorisinin değer rasyonalitesinde daha az iken araçsal rasyonalitesi biraz daha güçlüdür.

- g) **Yirmi birinci yüzyılın başlarından beri: Bütünsel Yönetişim** teorisi, Perri 6 (David Ashworth tarafından kullanılan takma isim)’nin 1997 yılında yayımlana “*Holistic Government/ Bütünsel Yönetim*” ile başladığı kabul edilmektedir. Aynı zamanda 1999 yılında “*Döngüsel Yönetim: Bütünsel Yönetim Stratejileri/ Governing in the Round: Strategies for Holistic Government*” ve 2002 yılında “*Bütünsel Yönetişime Doğru: Yeni Reform Gündemi/ Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda*” kitaplarını yayınlanmıştır. Bu yaklaşım, yirmi birinci yüzyılın başlarında Kamu Değeri Yönetimi (KDY) ile aynı ilgiyle karşılanmıştır. YKY ile karşılaştırıldığında, Bütünsel Yönetişim, araçsal ve değer rasyonalitelerinin birleşmesine daha fazla önem vermekte olup değer rasyonalitesine daha yakındır.
- h) **Yirmi birinci yüzyılın başlarından beri: Kamu Değeri Yönetimi**, 1995 yılında Mark H. Moore tarafından “*Kamu Değeri Yaratmak: Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim/ Creating Public Value: Strategic Management in Government*” kitabının yayımlanmasıyla literatüre girmiştir. Ayrıca John Benington’un 2013 yılında “*Kamu Değerini Tanımak/ Recognizing Public Value*” ile 2010 yılında “*Kamu Değeri: Teori ve Uygulama/ Public Value: Theory and Practice*” adlı kitapları yayımlanmıştır. Daha önce açıklandığı gibi, yaklaşım yirmi birinci yüzyılın başlarında ortaya çıkan Bütünsel Yönetişim teorisi ile eş zamanlıdır. Yeni Kamu Hizmeti teorisi ile karşılaştırıldığında, yaklaşım, değer ve araçsal rasyonalitelerin birleşmesine daha fazla önem vermektedir. KDY, değer rasyonalitesi bünyesine araçsal rasyonaliteyi eklemeyi hedeflemektedir.

Kamu yönetimi teorilerinin genel değerlendirilmesi yapıldığında verimliliğin önceliğini vurgulayan araçsal rasyonalite odaklı teoriler Klasik Kamu Yönetimi’ne doğru yakınsamaktadır. Bu açıdan özelleştirme teorisi ve uygulamaları verimlilik açısından en önde gelen yaklaşımı ifade etmektedir. Sarkacın diğer ucunda ise hizmet etme bilinciyle hareket eden kamu görevlileri varsayımına bağlı kalan değer rasyonalitesi odaklı Yeni Kamu Yönetimi yer almaktadır. Demokratik yönetim teorisi değer odaklı teorilerin en öne çıkanıdır. Bütüncül Yönetişim ile Kamu Değeri Yönetimi teorisi araçsal ve değer odaklı yaklaşımlarının yakın noktasında yer almakta olup kamu yönetimi teorilerini birleştirici özelliklere sahiptir.

3. YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ YAKLAŞIMI

Yeni Kamu İşletmeciliği (New Public Management/ NPM/ YKİ), kamu sektöründe verimli ve etkili sonuçlar üretmek için piyasa temelli veya özel sektöre özgü kavramları, çeşitli kontrollerle ayrıştırılmış operasyonları ve iyi uygulama örneklerinin aktarılmasını ifade eden çerçeve bir kavramdır. Her ne kadar literatürde Yeni Kamu Yönetimi gibi farklı yaklaşımlarla karıştırılsa da veya isimlendirilse de YKİ temel olarak yabancı veya Türk literatüründe yukarıdaki tanım kapsamında ele alınmalıdır. Bu açıdan YKİ öncülleri ve savunucuları özetle devletin bir şirket gibi yönetilmesi gerektiğini ifade etmektedir (Box, 1999: 22).

Yirminci yüzyılın son çeyreğinde, YKİ reformları Yeni Zelanda, Avustralya, Büyük Britanya ve Amerika Birleşik Devletleri gibi gelişmiş demokrasilerde görülmeye başlamıştır. Bu reformların siyasi önemi, yönetim uygulamasında ortaya çıkan değişikliklerle birleştiğinde, kamu yönetiminin çalışma yöntemini dönüştürmesidir. Klasik kamu yönetimi uygulamalarında devlet yönetimi oldukça merkezi ve bürokratik hiyerarşi yapıları güçlü olmasından dolayı YKİ yerleşmiş uygulamalara büyük bir meydan okumadır (Uzun, 2021a: 141). İlk olarak, YKİ politikacıların, bürokratların ve bilim adamlarının benzer şekilde dikkatini çekmiş ve zamanla devletin idari işlerini yönlendirmek, yürütmek ve bunlar hakkında bilgi oluşturmak için kullanılan baskın kavramsal çerçeve haline gelmiştir. İkincisi, bu kavramsal değişim, siyasi ve idari teori, yönetim pratiği ve kamu sektörü araştırmaları için önemli çıkarımlar üretmiştir (Gary ve Chad, 2016: 1-2).

1970’lerin sonlarından itibaren YKİ uygulamalarının yaygınlaşmasının, uluslararası düzeyde genel yönetim olgusu için yeni bir teorik ve kavramsal çerçevenin ortaya çıkmasına katkıda bulunduğu görülmektedir. En uç biçiminde, model hakkındaki tartışma, klasik kamu yönetimine göre görece üstünlüğünü vurgulayan özel sektör tekniklerini içermesidir. Bu yeni modelin savunucuları, YKİ yaklaşımına özgü tekniklerin benimsenmesi ve uygulanmasının otomatik olarak kamu hizmetlerinin

verimliliğini ve etkinliğini artıracaklarını iddia etmektedir (Pollitt, 2011: 34; Christensen ve Laegreid, 2016: 21).

YKİ'nin felsefesi ve teorisi iki farklı kaynaktan türetilmiştir. Birincisi “*yönetimcilik veya işletmecilik*” (managerialism) olarak bilinen özel sektör yönetim pratiğinden, ikincisi ise Kamu Tercih Teorisi, Vekalet Teorisi ve İşlem Maliyeti Teorisi gibi yaklaşımlardır. İşletmeciliğin temeli yönetimin genel, tamamen araçsal bir faaliyet olduğu ve hem kamu hem de özel sektörde uygulanabilecek bir dizi ilkeye dayandığıdır. İktisatçıların rasyonel insan görüşü, tüm davranışlarda insanın kişisel çıkarların hakim olduğu ve insanların kişisel çıkarını maksimize etme eğiliminde olduğu yönündedir. Bu nedenle insanlar bireysel doyum ve verimlilik nedenlerini tercih etmektedirler. Bu yaklaşım Kamu Tercih Teorisinin ana dayanağıdır (Charity ve Samun, 2020: 74).

Vekâlet teorisi, siyasilerin (asil yönetici) bürokratları (vekilleri) kontrol edebilmeleri ve kamu hizmeti üretenlerin yetkili olabilmeleri için siyasilerin vekillerden farklı kişiler olması gerektiği argümanına dayanmaktadır. İşlem Maliyeti Teorisi olarak da bilinen Kurumsal Ekonomik Teori, tüm bireylerin kendi adlarına hareket ettiğini, memnuniyetleri için faydaları maksimize etmeye çalıştıklarını ve her bir ekonomik işlemin maliyeti (bu maliyetleri araştırma ve bilgi alma (searching and information), elde etme ve karar verme (bargaining and decision) ile sözleşmeler ve yaptırım (policing and enforcement) olarak sınıflandırmak mümkündür) olduğunu ifade etmektedir. Sonuçta, yaklaşımlara dayalı olarak, birçok faaliyet (hükümetin rolünün azaltılması, maliyetlerin düşürülmesi, piyasa veya özelleştirme mekanizmalarının yaygınlaştırılması, satıcılar ile sağlayıcıların ayrılması, yönetim yetkisinin yerleştirilmesi, performansın yönetilmesi, kaliteye daha fazla önem verilmesi vb.) gerçekleştirilmektedir (Sayidah, Mulyaningtyas ve Winedar, 2015: 79). YKİ araştırmacıları yaklaşımın farklı yönlerine odaklanmalarına rağmen temel olarak bunları yedi açıdan özetlemek mümkündür (Hood, 1991: 5-6):

- Kamu sektöründe profesyonel yönetim,
- Performans standartları ve performans ölçütleri,
- Çıktılara ve sonuçlara daha fazla vurgu,
- Kamu sektöründeki iş analizi ve işlerin bölünmesi,
- Kamu sektöründe rekabet,
- Özel sektörün yönetim ilkelerinin kamu kesimine aktarılması,
- Kaynak kullanımında disipline ve daha fazla tasarrufa önem verilmesidir.

YKİ temel fikirleri, kamunun asli hizmetlerini yönetmenin verimliliğini (veya pratikliğini) artırmayı, politika uygulamasını stratejik planlamadan çıkarmayı ve bunu bürokratlara devretmeyi amaçlayan özel sektör yönetim modellerine odaklanmayı içermektedir (Uzun, 2022c: 121). Bunun yanı sıra yaklaşım, kamu hizmetlerinin ayrıştırılmasını ve kilit yönetim birimlerine ayrılmasını, maliyet azaltma yönetimini ve kaynakların tahsisinde piyasanın, rekabetin ve sözleşmelerin rolünün güçlendirilmesini önermektedir. YKİ, farklı araştırmacıları ve savunucuları doktrinin değişik yönlerini vurgulamışlardır. Aşağıdaki tabloda yaklaşımın yedi özelliği sunulmuştur (Hood, 1991: 3-4; Steinfeld, Koala ve Carlee, 2019: 137; Uzun, 2021b: 179-180):

Tablo 2. Kamu İşletmeciliği Özellikleri

No	Doktrin	Anlamı	Tipik Gerekçesi
1	Kamu sektörüne özel “ <i>profesyonel yönetim</i> ” ²	En üst düzey yöneticilerin kamu kurumlarını etkin, şeffaf ve isteğine bağlı olarak yönetim gücü olmalıdır. Yani “ <i>özgür yönetim</i> ”	Hesap verebilirlik kavramı açık bir sorumluluk yüklemesine sahip olmalıdır. Bu gücün dağıtılması anlamına gelmez.
2	<i>Açık standartlar ve performans ölçütleri</i>	Hedeflerin belirlenmesi önemlidir. Hedefler ve başarı göstergeleri, özellikle profesyonel hizmetler için, nicel olarak ifade edilir.	Hesap verebilirlik kavramı hedeflerin belirlenmesine ihtiyaç duyar. Hedeflerin “ <i>dikkatli ve etraflıca incelemesi</i> ” gerekir.
3	<i>Çıktı kontrollerine daha fazla vurgu</i>	Kaynak dağılımı ve performansı ölçmek için verilen ödüller önemlidir. Bürokrasi genelinde personel yönetimi bozulmuştur.	Prosedürler veya süreçlerden ziyade sonuçların vurgulanması gerekir.
4	Kamu sektöründe birimlerin ayrıştırılması aşaması	Eskinin “ <i>yekpare</i> ” birimlerin dağıtılması. U-form (bölünmez) yönetim sistemlerinin çıktılar çevresinde birleştirilerek birimlere ayrılması, merkezi olmayan “ <i>tek satırlı/birimlerin gruplandırılmış</i> ” bütçelerle faaliyet göstermesi ve birbirleriyle “ <i>bir kol boyu/mesafeyi koruyarak</i> ” temelinde çalışılması.	“ <i>Yönetilebilir</i> ” birimler oluşturulması gerekir. Sözleşmelerden verimlilik avantajları elde etmek için veya kamu kesimi dışındaki aktörlere yetki vererek tedarik ve hizmet çıktılarını ayrıştırmak gerekir.
5	Kamu sektöründe daha büyük rekabete geçiş	Uzun vadeli sözleşmelere ve kamu ihale süreçlerine geçiş sağlanması.	Maliyetleri düşürmek ve daha iyi standartlar sağlamak için anahtar kavram rekabettir.
6	Özel sektörün yönetim metodlarındaki baskı	Askeri tarzdaki “ <i>kamu hizmeti etiği</i> ”nden uzaklaşılmalı, ödül kazanma konusunda daha fazla esneklik sağlanmalı; halkla ilişkiler teknikleri daha fazla kullanılmalı.	Kamu sektöründe “ <i>kanıtlanmış</i> ” özel sektör yönetim metodları kullanılması gerekir.
7	Kaynak kullanımında disiplin ve parlamento üzerindeki baskı	Doğrudan maliyetlerin düşürülmesi; emek üzerinde disiplin; sendika taleplerine direnç; “ <i>uygunluk maliyetlerini</i> ” ³ işle sınırlandırmak.	Kamu sektörünün kaynak taleplerini kontrol etmeli ve “ <i>daha azıyla daha fazlasını yap</i> ” mottosuyla hareket edilmesi gerekir.

YKİ yaklaşımı, eski klasik bürokrasi anlayışının yerine esnek, yatay hiyerarşi, âdemi merkezîyetçi ve küçültülmüş yönetimin almasını savunmaktadır. Devlet, yapısını rasyonel küçüklüğe getirmeli ve mal veya hizmet üretim alanından çekilmelidir. Kamu temel olarak özel şirketler arasındaki rekabeti geliştirmeli ve özel sektörü destekleyici, yönlendirici ve öncülü olmalıdır. Hizmet süreçlerinden ziyade çıktı hedefleri kamunun başarısı için son derece önemlidir. Çünkü kamu yapılanması uzun yıllar boyunca; sürekli çalışmanın kurallara bağlanması, belirli aşamaları takip etmesi ve içerikten ziyade şekle odaklanmasından dolayı, çıktı veya hizmetin hitap ettikleri kişilerin görüşleri sürekli ihmal edilmiştir. Bu durumun bir diğer nedeni ise, devlet hizmetlerinin genelde ya ücretsiz ya da piyasaya göre oldukça düşük ücretler içermesinden dolayı vatandaşın bunu bir nimet olarak algılaması ve zorunlu olarak susmasına bağlanmaktadır. Kamu görevlilerinin sahip olduğu iş güvencesi ve liyakate dayalı olmayan işe alım süreçleri hizmetin kalitesini düşürmüş ve vatandaşın bir yük olarak algılanmasına

² Kuruluştaki üst düzey yöneticilerinin, istedikleri kadar güç kullanarak kuruluşu yönetmekte özgür olduğunu ifade eden kavramdır. Hesap verebilirlik bu yönetim metodunda, gücün yayılmasını değil, açık bir şekilde sorumluluk almayı gerektirir. Hedefler başarının bir göstergesi olarak tanımlanır ve ölçülebilir.

³ Uygunluk maliyeti, bir firmanın endüstri düzenlemelerine uymak için katlandığı tüm giderleri ifade eder. Bu maliyetler, uyum içinde çalışan kişilerin maaşlarını, raporlama için harcanan zamanı ve parayı, uyum sağlamak için gereken yeni sistemleri vb. içerir. Bu maliyetler genellikle bir endüstri çevresindeki yasal ve idari düzenlemeler ile artar.

neden olmuştur (Uzun, 2021b: 181).

Küreselleşmenin hızlanması, ekonomik zorluklar ve artan toplumsal beklentiler ile birlikte kamu yönetimi birçok sorunla başa çıkmak zorunda kalmıştır. Modern yönetim, teknik karmaşıklık, yeni teknolojiler, kamu kuruluşlarında artan kurmay yöneticiler, kamu-özel sektör işbirlikleri ve daha fazla kamu hizmet talebine ek olarak yetkilerin birbirine karışması sorunların artmasına neden olmuştur. Tüm bu gelişmelerden en önemlisi yetkilerin çatışmasıdır. Kamu yönetiminin söz konusu sorunların çözümü için geliştirdiği yaklaşımlardan en öne çıkanı ise YKİ olmuştur. YKİ yaklaşımının dünya çapında yaygınlaşmasının ekonomik, siyasi ve sosyal temelli nedenlerle ortaya çıktığını belirtmek gerekmektedir. Ancak yaklaşımın vurguları ve uygulamaları gerek kamu yönetiminden gerek siyasilerden gerekse vatandaşlardan yoğun eleştiri almıştır. Bu nedenle yaklaşım özelliklerinin yakınsaması yeni modelleri doğurmuştur. Aşağıdaki bölümde söz konusu modellerin en dikkat çekeni Kamu Değeri Yönetimi yaklaşımı ele alınmıştır.

4. KAMU DEĞERİ YÖNETİMİ YAKLAŞIMI

Literatürde oldukça yeni bir yaklaşım olan KDY analiz edilmeden önce parçalara ayrılmalı ve detaylandırılmalıdır. Bu açıdan ilk olarak için, “değer” terimi, “görelî bedel, fayda veya önem” anlamına gelmektedir.⁴ Türk Dil Kurumu (TDK) Büyük Türkçe Sözlük’te değer kelimesinin ilk anlamı “*bir şeyin önemini belirlemeye yarayan soyut ölçü, bir şeyin değdiği karşılık, kıymet*” olarak tanımlanmaktadır. Kamu yönetimi açısından ikinci anlamı ise “*bir şeyin para ile ölçülebilen karşılığı, bedel, kıymet, paha, valör*” şeklinde olup her iki anlam kamu değerinin genel özelliklerine dokunmaktadır (TDK, 2018).

Kamu değeri yaklaşımı, idare biliminde Aşamalı Kamu Yönetimi⁵ ve Yeni Kamu İşletmeciliği olmak üzere iki farklı yaklaşımın yeniden formüle edilmesiyle ortaya çıkmıştır. Kamu değeri teorisyenleri, yalnızca karşıt paradigmaları yeniden formüle etmeyi ya da reddetmeyi amaçlamadılar, aynı zamanda kamu yönetiminin önemli boyutlarını daha kapsayıcı bir şekilde ele almadı hedeflemişlerdir. Kamu değerinin literatürde yaygınlaşması ve önem kazanması, özel sektörün tüm zamanların en düşük seviyesine indiği 2007’de başlayan küresel finansal kriz zamanında gerçekleşmiştir (Turkel ve Turkel, 2016: 2). Aşağıdaki tabloda genel olarak kamusal değerleri sınıflandırılmıştır (Benington, 2011: 13-14):

Tablo 3. Kamu Değerlerin Sınıflandırılması

Ekonomik değer	Ekonomik aktivite ve istihdam yaratarak kamu alanına değer katmak.
Sosyal ve kültürel değer	Sosyal sermayeye, sosyal yapılar, sosyal ilişkilere, kültürel etkileşime, bireysel ve toplumsal refaha katkıda bulunarak kamusal alana değer katmak.
Siyasi değer	Demokratik diyalogu, aktif halk katılımını ve vatandaşların görüş sunmasını teşvik ederek veya destekleyerek kamusal alana değer katmak.
Ekolojik değer	Sürdürülebilir kalkınmayı aktif olarak teşvik ederek ve kirlilik, atık (çöp), küresel ısınma gibi kamusal “ <i>kötüleri (olumsuzlukları)</i> ” azaltarak kamusal alana değer katmak.

Kamu değeri, “*hükümet tarafından hizmetler, kanuni düzenlemeler ve diğer eylemler yoluyla yaratılan*

⁴ Felsefede “*değer teorisi*”, değerlendirme yapmayı vurgulayan geniş alt alanlar (ahlak felsefesi, sosyal ve politik felsefe vb.) için bir şemsiye terimdir. Değer yargılarının özünü ve niteliklerini araştıran ahlak disiplini olan aksiyojinin daha dar alanı olarak “*öncelikle neyin iyi olduğunu ve ne kadar iyi olduğunu sınıflandırmakla ilgili*” olarak ele alınabilmektedir (Schroeder, 2012).

⁵ Aşamalı Kamu Yönetimi, hiyerarşik kontrol, süreç odaklı yönetim ve kamu görevlisinin siyasi süreçten bağımsızlığı ile karakterize edilen yaklaşımı ifade eden çatı bir kavramdır. Seçilmiş siyasilerin ne yapılması gerektiğine karar verirken, atanmış kamu görevlileri (bürokratlar) alınan kamu politika kararlarını uyguladılar (Miller, 1994:180). Bu bağlamda yaklaşım muhasebe altyapısına dayalı olarak öncelikle finansal ve idari hesap verebilirliğe odaklanmaktadır. Bu, süreç odaklı bir kontrol çerçevesi, nakit bütçeleme, maliyetlerin raporlanması ve yıllık ödenekler yoluyla devlet kurumlarına dağıtılan paranın temel hizmetleri sağlamak için nasıl kullanıldığının açıklanmasıyla (hesap verebilirlik temelli) yürütülmektedir (Dunleavy ve Hood, 1994: 12; Guthrie ve Humphrey, 1999: 212; Christiaens ve Rommel, 2008).

değer” olarak tanımlanabilir (Kelly, Mulgan ve Muers, 2002: 4). Kamu değerinin oluşturulması toplumsal bir eklemlenmeden doğan karmaşık bir yapıya sahiptir. Sadece belirli sonuçların gerçekleştirilmesiyle kamu değeri oluşturulmaz, aynı zamanda adalet, güven ve hayat koşullarının görece iyileşmesi gerekmektedir (O’Flynn, 2007: 355; Todurt ve Tselentis 2015: 75). Moore’un tercih ettiği kamu değeri tanımı, “*kamu sektöründeki kurum ve kuruluşlarının hem kısa hem de uzun vadede kamu için değerini artıracak şekilde faaliyet başlaması ve mevcut faaliyetlerin yeniden şekillendirilmesi ile kamu sektöründeki yönetsel başarının sonucu*” şeklindedir (1995:10). Kamu yöneticileri, diğer aktörlerinin yardımıyla, kamu değerini ortaya çıkarmak, açıklamak ve nihayetinde oluşturmak için görev yapan öncüler olarak görülmektedir (Stoker, 2006: 42; Moore, 1995: 20).

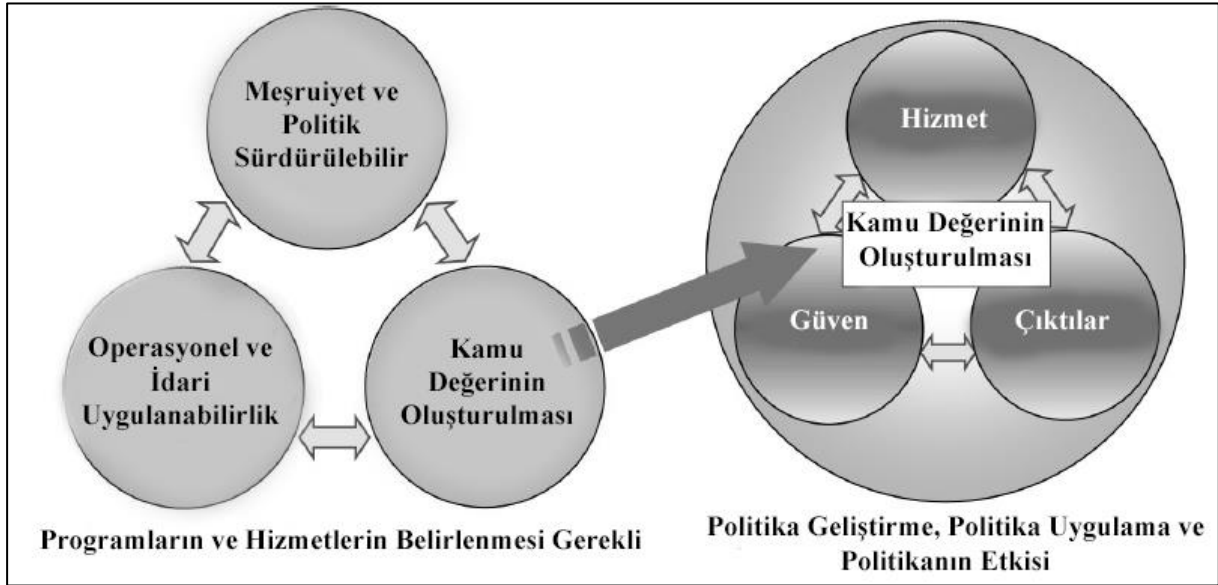
Kamusal değer ise, işbirlikçi yönetim ve demokratik yönetim temelinde hükümet eylemlerini kaynak kullanım yönetimiyle birleştirmeyi hedeflemektedir. Her ne kadar genel kabul görmemiş olsa da kamu yönetimi, klasik kamu yönetimi politikalarının eksikliklerine bir tepki olarak doğmuştur (Turkel ve Turkel, 2016: 2). Aşağıdaki tabloda klasik kamu yönetimi, yeni kamu işletmeciliği ve kamu değeri yönetimin karşılaştırılması yapılmıştır:

Tablo 4. Klasik Kamu Yönetimi, Yeni Kamu İşletmeciliği ve Kamu Değeri Kıyaslaması

Paradigma	Klasik Kamu Yönetimi	Yeni Kamu İşletmeciliği	Kamu Değeri Yönetimi
Tanım	Bürokrasinin ve siyasetin ayrılığı	Post-bürokratik, rekabete dayalı yönetim	Rekabet ötesi yönetim
Ana odak	Verimlilik	Sonuçlar	İlişkiler
Yönetimsel hedefler	Yasalara ve idari düzenlemelere uyumlu hizmet üretmek	Önceden belirlenmiş performans seviyelerine ulaşmak	Ağ yönlendirme temelli çok sayıda hedef; vatandaşların/kullanıcıların tercihlerini karşılayabilmek ve kaliteli hizmet sunarak yetki ve güvenin yeniden tesis edilmesi.
Yöneticilerin Rolü	Kurallara ve prosedürlere uyulmasını sağlamak.	Üzerinde hemfikir olunan performans hedeflerinin tanımlanmasına ve ulaşılmasına yardımcı olmak.	Müzakere ve karar ağlarının yönlendirilmesinde aktif bir rol oynamak ve idari sistemin kapasitesini korumak.
“Kamu yararı” tanımı	Seçilmiş yetkililer veya teknik uzmanlar tarafından belirlenir.	Bireysel tercihlerin toplulaştırılması	Kolektif tercihlerin ifadesi
Kamu hizmeti etiğine yaklaşım	Kamu sektörü etiği açısından kamu hizmet üretimi üzerinde tekele sahiptir ve tüm kamu kurumları buna odaklanır.	Kamu sektörü etiğine şüpheyle yaklaşır (verimsizliğe ve gücün çarpıtılmasına yol açar); müşteriye hizmet sunulması etiğinden yanadır.	Hiçbir sektörün kamu hizmeti etiği üzerinde tekeli yoktur; paylaşılan değerler aracılığıyla ilişkileri sürdürmek esas olarak görülmelidir.
Performans hedefleri	Yöneticilerin demokratik olarak seçilmiş yetkililere karşı sorumlu olduğu hiyerarşik kontrol	Ekonomik yönetim temelinde (verimlilik); tüketici (müşteri) ihtiyaçlarını anlama ve karşılama becerisine (etkililik) yönelik girdi ve çıktıların kullanımı	Hizmet çıktısı, kullanıcı memnuniyeti (bazı yazarlara göre müşteri), sonuçlar, güven ve meşruiyet dahil olmak üzere çok sayıda hedefe ulaşmaya çalışma
Baskın hesap verebilirlik modeli (şeffaflık)	Yöneticilerin demokratik olarak seçilmiş yetkililere karşı sorumlu olduğu hiyerarşik denetim	Ulaşılabilecek performans seviyelerinin tanımına dayalı hiyerarşik (iç) hesap verebilirlik; piyasa mekanizmalarına dayalı dış hesap verebilirlik	Vatandaşları devlet faaliyetlerini denetçileri ve müşterileri, kullanıcıları veya katkıda bulunanları finansör olarak kabul etmek gibi birçok hesap verebilirlik sistemi

Tercih edilen hizmet sunum sistemi	Kamunun kendi kaynaklarıyla hizmet sunulması	Özel sektör veya iyi tanımlanmış bağımsız kamu kurumları	Pragmatik olarak seçilen alternatif seçenekler
Performans ölçüm sistemlerinin uygunluğu	Düşük. Yöneticilerin demokratik olarak seçilmiş yetkililere karşı sorumlu olduğu hiyerarşik	Yüksek. Nihai amaç, piyasa mantığına göre rekabet edebilirlik	Yüksek. Nihai amaç, stratejik üçgendeki unsurların yeniden düzenlenmesini kolaylaştırmaktır.
Demokratik sürece katkısı	Hesap verebilirlik sağlar: Seçilmiş liderler arasındaki rekabet, kapsamlı bir hesap verebilirlik sağlar.	Hedefler sunar: Hedefleri belirlemek ve kontrol etmekle sınırlıdır. Performans araçlarını belirlemek idarecilere bırakılmıştır.	Diyalog sağlar: Üstlenilen her görevin ayrılmaz bir parçası olarak, sürekli ve dönüşümlü demokratik değişim süreci esastır.

KDY'nin merkezi bir unsuru, kamu sektörü için bir kurumsal strateji geliştirmenin üç genel kriteri nasıl karşılaması gerektiğini gösteren “stratejik üçgen”dir (Moore, 1995: 8; Moore ve Khagram, 2004): Bunlar, önemli bir değer yaratmayı (kamu değeri oluşturmaya) hedeflemek, “görev ortamı”; meşru ve politik olarak sürdürülebilir, “yetkilendirici çevre” olmak; hem operasyonel hem de idari açıdan (operasyonel yetenekler), “yürütme ortamı” açısından esnek olmak şeklindedir. Aşağıdaki şekilde stratejik üçgenin tasarımı yer almaktadır (Try ve Radnor, 2007: 659):



Şekil 2. Stratejik Üçgen Yapısı

Yukarıdaki şeklin sol tarafı, Moore'un Stratejik Üçgeni (Moore, 1995:103), kamu politikasının sürdürülebilirliği, politikanın meşruiyeti, operasyonel ve idari olarak uygulanabilirliği birleştirerek kamu değeri oluşturma sürecini açıklamaktadır. Bu durum, kamu sektörünün faaliyetlerinin yasama yetkisine, uygulama birimlerinin misyon ve vizyon açıklamalarına, siyasi ve kamu iradesine dayanması gerektiğini vurgulanmaktadır (Bryson, vd., 2015: 15).

Stratejik Üçgen, tutarlı ve motive olmuş bir bürokrasinin güçlü yetkileri olmadan kamu sektörü yöneticilerinin kaynakları yönetmesinin, paydaş işbirliğinin sağlanmasının ve hedeflere ulaşmak için çalışan motivasyonunun devam ettirilmesinin mümkün olmayacağını öne sürmektedir (Heymann, 1987: 32; Roberts, 1995: 295; Moore, 2000: 184; Chapman, 2003:127). Bu açıdan bürokrasi ile dış aktörler arasındaki ilişkinin yönetilmesi ve teşvikli son derece önemlidir. Bu husus Mazzucato tarafından

aşağıdaki gibi ele alınmıştır (2021: 19):

“Kamu değeri yaratma faaliyeti öyle kolayca özel girişimin yol açtığı sorunların giderilmesiyle ya da boşlukların doldurulmasıyla sınırlı kalmaz. Kamu değeri kendi başına bir hedef olmanın ötesine geçmelidir: Dijital ekonomiden temiz havaya kadar, daha iyi bir toplumun oluşturulmasına yardımcı olacak somut ürünler ve hizmetlerin üretilmesini hedeflemeli, böylece özel veriyi şirket kârlarına değil daha yüksek kaliteli kamu hizmetleri yaratacak kaynaklara dönüştürmeye odaklanmalıdır. Kamu değeri yaratma süreci nihai ürün kadar önemlidir... Görev odaklı kamu sektörü aktörleri büyük çaplı sorunlarla baş etmek üzere işbirliği yaptığında hem büyümenin hızını hem de yönünü etkileyen yeni piyasalar yaratırlar. Ne var ki ortaklaşa değer yaratmak ve büyümeyi yönlendirmek, deneyler yapma, araştırma ve deneme-yanılma süreçlerini gerektirir...”

Kamu politikasının oluşturulması sürecindeki başlangıç aşaması sadece devlet değil aynı zamanda özel sektör, kar amacı gütmeyen kuruluşlar, uluslararası kurumlar gibi pek çok aktörün katılımına ve etkisine oldukça açıktır. Özellikle politikalar veya aktörler arasındaki rekabet (Aucoin vd., 2004: 41; Moore, 2004:148) ve yeni politikalarının finansmanındaki zorluklar göz önüne alındığında kamu değerinin oluşturulması son derece dikkat gerektirmektedir. Son olarak operasyonel ve idari açıdan uygulanabilirlik ise, halihazırda uygulanan veya sistematik kısıtlamalar kapsamındaki kamu politikası oluşturulmasının zorluklarını ifade etmektedir (Try ve Radnor, 2007: 660). Politika düzeyinde, Moore’un (1995) modeli, kamu değeri oluşturmak için kamu idarecilerinin üç temel alanı ele alması gerektiğini öne sürmektedir:

- (1) Hizmet: Yüksek kaliteli kamu hizmetinin en uygun maliyetli sunulması;
- (2) Çıktılar: Hedeflenen nihai sonuçlara ulaşılması ve
- (3) Güven: Vatandaşlar ve hükümet arasında yüksek düzeyde güvenin desteklenmesidir.

Kelly vd. (2002) Moore’un (1995) modelindeki kategorilerin birbirleriyle örtüştüğüne dikkat çekerek analizin kamu değerinin boyutları hakkında faydalı bir düşünme yolu sağladığını öne sürmektedir. KDY, hem akademik (Bozeman, 2002; Kearns, 2004) hem de kamu sektörü uygulamacıları literatüründe (Kelly vd., 2002) genel kabul görmüştür. KDY’ni özünde, *“kamu hizmetlerini işbirliği, müzakere, ortaklık ve bir dizi tanınmış ortak hedefler yoluyla alt ve üst paydaşlarla etkileşime dayanan özellikli bir yönetim süreci olduğunu söyleyebiliriz. Yönetim mekanizması esas olarak idare etmek yerine işbirliği ağının uygulanmasına dayanmaktadır. Güç ve karar alma boyutları tek taraflı veya yukarıdan aşağıya değil çok taraflı ve değişkendir.”* (Yu, 2000:6) şeklinde tanımlanabilmektedir. KDY’nin açıklamalardan da anlaşılacağı üzere yönetimden ziyade bir tür yönetim türü olduğu anlaşılmaktadır.

Kamu yönetimi literatüründeki son ve en güncel paradigma olan KDY, devlet tarafından kamu değerinin vatandaşların ihtiyaçlarına göre tanımlanmasına odaklanmaktadır. Genel olarak yaklaşım kamu değeri ile *“hükümet, ağ yönetimi⁶yle kamu değerinin sözcüsü rolünü üstlenir ve kamu değerinin gerçekleştirilmesini kolaylaştırır”* görüşü kabul görmektedir (Dong ve Li 2010: 71). Yaklaşımın temel önermeleri aşağıda özetlenmiştir (Dong, 2015: 240):

- *Kolektif tercihlere odaklanır:* Hükümet, *“müşteriler”* yerine vatandaşların ortak ihtiyaçlarına odaklanmalıdır. Kamu değeri oluşturma siyasi yönetime, kamu politikası sürecine ve vatandaşların tercihin toplulaştırılmasına dayanmaktadır. Bu açıdan vatandaşlar, vergilerinin kullanımı konusunda endişe duyan hissedarlar olarak kabul edilebilmektedir. Seçim sandığı, siyasi katılım, istişare veya anketler yoluyla vergilerin etkin ve makul kullanımına katkıda bulunulabilir.

⁶ Ağ yönetimi, kurum ve kuruluş içindeki bürokratik yapılar ve aralarındaki resmi ilişkilerin aksine, organik veya gayri resmi sosyal sistem ile karakterize edilen tüm aktör ve paydaşlar arası koordinasyonu ifade eden çatı bir kavramdır. Özelleştirme, kamu özel ortaklığı, dış kaynaklardan yararlanma ve müteahhitlik gibi kavramlar ağ yönetimi bağlamında tanımlanır (Candace, 1997: 913). Ağ yönetimi, piyasalar ile hiyerarşilerle çelişen ve rekabet eden *“ekonomik aktiviteyi koordine etmenin farklı bir biçimini”* oluşturur (Powell, 1990:301). Ağ yönetimi, sivil toplum, özel sektör ve kamu sektörü arasındaki ilişkinin güçlendirilmesine vurgu yapmaktadır. Kamu politikası sürecindeki karar verme açısından, yönetim ağı, devlet yönetimini yöneten değer rasyonalitesine ve piyasa rekabetini yöneten araçsal rasyonaliteye karşıt olarak müzakere rasyonalitesine dayanmaktadır (Fritz, 1997: 46).

- *Siyasetin değer veren işlevleri:* Devlet yönetiminde siyaset etkili bir koordinasyon mekanizmasıdır. Çünkü siyaset, insanların birbirleriyle işbirliği yapmasını ve piyasa egoizmi olmadan karar vermesine katkı sağlayabilir. Ayrıca, esnek siyasi karar verme, bazı şüpheli, belirsiz ve beklenmedik değişikliklere daha iyi yanıt vermesini sağlayacaktır. Vergi verenler açısından siyaset, kâr dağıtımını görüşünü aşabilir ve farklı çıkarları ortak amaçlar için bir araya getiren bir dağıtım yöntemi haline gelebilir. Bu açıdan, insanların tercihlerini birleştirerek ve işbirliği ruhuna sahip bir ortam oluşturarak işbirliğini ortaya çıkarabilir.
- *Demokrasi ve verimlilik arasındaki ilişkinin yeniden konumlandırılması:* Demokrasi ve verimlilik yaklaşımın ortak dayanak noktası olup tahsis edici verimlilik ile teknik verimlilik kapsamında demokratik usul ve esaslar, KDY süreciyle bir bütündür. Bu görüş “*kamu yöneticilerinin önemli bir görevi, halkın tercihleri konusundaki tartışmalara katılım sağlamak ve alternatif programlar planlamaktır*” şeklinde özetlenmektedir (He Yanling, 2009:66-67).
- *Verimlilik, sorumluluk ve eşitliğe vurgu yapılması:* Verimlilik konusunda sürekli denemeler yapılması hedeflerle uyumlu eylemlerin tespit edilmesine katkı sağlayacaktır. Sorumluluk paylaşımı ile paydaşlar arasında iletişim kurulabilir, hedefler pay edilebilir ve denetlenebilir. Eşitlik sorunlarına karşı kapasitelerin geliştirilmesiyle hak ve sorumluluk bilinci kazanılabilir.
- *Ağ yönetişiminin kurulması ve izlenmesi:* KDY, ağ yönetişimine özel vurgu yapmaktadır. Aktörler arasındaki diyalog ve iletişim sistemi yaklaşım uygulamalarının temelinde olup teknoloji ve ilişkinin iki anahtar kavram olduğu ağ yönetişimini öne çıkarmaktadır. Gelişmiş bilgi teknolojisi, ağ yönetişimi için donanımsal bir temel sunmaktadır. Aynı zamanda, aktörler arasındaki “*başarılı bir ilişki*”, KDY’nin temel amacının yanı sıra kamu değeri oluşturmak için önemli bir ön koşuldur.

Piyasa temelli yaklaşımların kamu yönetimi yapısını ve çalışma yöntemini aşırı zorlaması literatürde ve uygulama alanında ciddi eleştirilere neden olmuştur. KDY, kamu yönetimine güçlü bir şekilde özellikle değer ve politika alanlarında olumlu eklemeler yapmıştır. Kamu yararı, politika oluşturma ve politika uygulama aşamalarında özel sektör ile kamu sektörü özelliklerini birleştiren örgütsel yönetimle ilgili olarak proaktif ve hayati niteliklere sahiptir. Bireysel politikaların kamu çıkarını karşılayıp karşılamadığını değerlendirmenin bir yolu olarak değerlendiren KDY kamunun hizmet sunumunda değer oluşturmaya odaklanmaktadır.

5. KAMU DEĞERİ YAKLAŞIMI VE KAMU YÖNETİCİLERİ

Kamu yönetiminin, hukuk ve siyasetin haricinde uygulama ve işletme bağlamında farklı yönlerinin olduğuna yönelik görüşler; Woodrow Wilson’un 1887 yılında yayımlanan “Yönetimin İncelenmesi” (The Study of Administration) adlı çalışmasıyla görünür hale gelmiştir. Bu tarihten itibaren kamu yönetimi siyaset biliminden ayrı bir alan olarak değerlendirilmeye başlanmış ve Wilson’un “Anayasayı uygulamak/işletmek, Anayasayı yapmaktan daha zordur” ifadesini destekler nitelikte kamu yönetiminin uygulama ve teknik boyutuna olan ilgi artmıştır (Eryılmaz, 2012:5). Bu süreçten itibaren kamu yönetimlerinde temel hedef olan kamu yararını maksimize etme amacına ulaşmak için; ekonomiklik, etkinlik ve verimlilik konularına daha çok ilgi gösterilmiştir. Taylor’un “en iyi yol” anlayışı yerini belli bir süre sonra yerini her durum ve şart için “daha iyi bir yol” bulunabilir düşüncesine bırakmıştır.

Özellikle 1980 sonrası süreçte küreselleşmenin de etkisiyle birlikte yaşanan gelişmeler kamu yönetimlerini de etkilemiş ve sürekli bir “yeni” (yeni kamu yönetimi, yeni kamu hizmeti, yeni kamu işletmeciliği vb.) algısı hâkim olmuştur. Teknolojinin getirileri ve bilimsel çalışmaların neticesinde hayatın hemen her alanına etki eden dönüşümlerden kamu hizmeti de payına düşeni almış ve vatandaşların beklentileri artmıştır. Böylelikle bir kamu yöneticisinin faaliyet gösterdiği dünyadaki değişim, vatandaşların beklentilerini değiştirdiği gibi mevcut görevlerini ve sağladığı hizmetleri yerine getirme yöntemlerine de etki etmiştir. Buradan hareketle kamu yöneticilerinin sadece örgütsel devamlılığı sağlamaları hatta yerine göre verimliliği artırmaları dahi yeterli olmamıştır. Bu durumda örgütün yeni amaçlara uyarlanabilir olmasıyla birlikte yenilikçi ve deneysel olması da önemli hale gelmiştir (Moore, 1995:55) Hal böyle iken siyasiler başta olmak üzere kamu yöneticilerinin de bu beklentilere karşılık vermesi için bir dizi çalışmalara ihtiyaç duyulmuştur.

Siyasilerin, vatandaşların beklentisine yönelik ilgileri genellikle oy ve iktidar kaygısından ileri gelmektedir. Fakat atanmış kamu yöneticilerinin bu beklentilere olan bakış açısı siyasilerden farklıdır

ve devamlılık ilkesi üzerine kuruludur. Vatandaşların kamu yöneticisinden beklentileri, toplumun çeşitli kesimlerinin çıkarlarını bilimsel olarak tespit etmeleri, genel kamu yararı bakımından değerlendirmeleri, elinde bulunan idari, mali ve teknik olanakları göz önünde tutarak bağdaştırıcı ve gerçekçi kararlar vermeleridir (Alkuş, 2012:119). Bununla birlikte kamu yöneticisi; kamunun çıkar ve menfaatini her şeyin üstünde görmeli ve kamunun kendisine sunmuş olduğu kaynakları tüketirken dengeli ve basiretli olmalıdır. Kamu yöneticileri, vatandaşlar arasında kamu hizmetinin ilkelerinden biri olan, eşitlik ve tarafsızlık ilkesine bağlı kalarak hizmetleri sağlamalı, siyasetin etkisi altında kalmadan hizmet kalitesini artırmanın yollarını aramalıdır. Kendisi ve uhdesinde çalışan personelin üretken, verimli ve sabırlı bir çalışma anlayışına sahip olması için çaba sarf etmesi ayrıca katılma önem vermesi kamu yöneticisinin bir diğer özelliğidir (Günay, 2005:327).

Özel sektör yöneticileri, üstün gayretleri ve bağlı kalmaları gereken ilkelere riayet etmeleri sonucunda elde ettikleri başarılar neticesinde hizmet ettikleri örgütlere maddi kazanç sağlarlar ve bunun karşılığını da yine prim, ikramiye, terfi veya diğer maddi karşılığı olan şeylerle ödüllendirilirler. Kamu yöneticileri ise yukarıda saydığımız ilkelere bağlı kalarak kaliteli, ekonomik, hızlı ve tatmin edici hizmetler sağlamanın hazzını elde eder ve üstlerinden takdir görürler veya üst bir göreve terfi ettirilebilirler. Buradan da anlaşılacağı üzere kamu yöneticisinin de özel sektör yöneticisi gibi başarıları neticesinde ödüllendirilebileceği fakat önceliğinin kamu yararı olduğu veya olması gerektiği açıkça ifade edilebilir.

Kamu yöneticilerine ait çizilen bu genel çerçevenin yanında, bu çalışmanın da esas konusunu teşkil eden kamu değeri yaklaşımının kamu yöneticilerine yüklediği anlam ve dolayısıyla sorumluluklar da farklılık arz etmektedir. Kamu değeri anlayışında, yönetim faaliyetini ifa eden aktörlerin çağdaş yönetim tekniklerini ve ilkelerini takip eden, karar verme aşamasında toplumun öncelikli çıkarlarını gözeten, vatandaşların siyasi ve sosyo-ekonomik yapılarına hâkim olan, sorunlara yenilikçi ve bilimsel yöntemlere yaklaşabilen, karar verirken ortak paydada buluşabilen, hayal gücü kuvvetli, ferasetli ve basiretli yöneticilerden (Bayansar, 2020:200) oluşturulmasına dikkat çekilmektedir.

Kamu değeri yaklaşımın nesnesi; değerdir. Değer ise; bireyin arzu ve algılarına dayanmaktadır. Bu arzuları genel bir bakış açısıyla, kamu yönetimi ve özel sektör arasında hak ve sorumluların düzgün dağılımı, ekonomik fırsatların veya sosyal yükümlülüklerin adil dağılımı ve vatandaşlardan alınan vergilerin etkin, verimli ve tasarruflu kullanılması gibi sosyal koşullara bağlanan siyasi özlemler şeklinde değerlendirilebilir. Buradan hareketle kamu değeri yaklaşımı çerçevesinde kamu yöneticilerine düşen görev, ifade edilen bu arzu ve emelleri tatmin etmek ve algılara göre hareket etmektir (Moore, 1995:52).

Kamu müdahaleleri, genel olarak kamu değeri yaklaşımıyla tanımlanmaktadır. Moore (1995: 57), kamu yöneticilerinin (politikacılar ya da bürokratlar) temel felsefesinin kamu değeri yaratmak olması gerektiğini savunmuştur. Yöneticiler tarafından ele alınması gereken ana husus, kamu müdahalesinin olumlu sosyal ve ekonomik sonuçlar doğurup doğurmadığıdır. Bu durum Moore tarafından aşağıdaki gibi ele alınmıştır (Moore, 1995: 29, 57, 299):

Kamu yöneticileri kamu değeri yaratır. Sorun, kamu değerinin tam olarak ne olduğunu bilememeleridir. . . . Kamu yöneticilerinin değer katan sonuçlar oluşturduğunu söylemek yeterli değildir; elde edilen sonuçların özel tüketim maliyetine değdiğini ve arzu edilen sonuçların üretilmesinde sınırsız özgürlükten vazgeçildiğini gösterebilmelidir. Ancak o zaman bir miktar kamusal değer yaratıldığından emin olabiliriz. [Kamu yöneticileri] ne katip ne de şehittir. Bunun yerine, toplum tarafından kamu değeri aramak için görevlendirilen kaşiflerdir.

Kamu değeri yaklaşımında kamu yöneticisine verilen rol; kamu tarafından kendisine verilen kaynaklardan ve imkânlardan bir değer yaratmasıdır. Bu kaynak ve imkânlar şüphesiz yine toplumsal refahın artırılmasına yönelik vergilendirme yoluyla bir araya getirilmiş ve bu kaynaklardan kamu yöneticilerinin, bilgi, tecrübe ve hayal güçlerine duyulan güven çerçevesinde bir değer üretilmesi beklenmektedir. Bununla birlikte kamu yöneticilerinin sahip olduğu kaynaklar yalnızca elle tutulabilen varlıklar olmayıp, kamu yöneticileri; toplumsal refaha olumsuz etkisi olacak olası durumları engellemek ve özel aktörlerin davranışlarını da düzenleme ve denetleme noktasında kullanabilecekleri devlet otoritesiyle de kamu değerinin üretilmesi ve netice alınmasında katkı sunmaya odaklanmalıdırlar (Moore, 2021:1). Buradan da anlaşılacağı üzere kamu değeri yaklaşımının, kamu yöneticilerinden

yalnızca var olan işlerliği koruma ve örgütsel devamlılığı sağlama noktasından da öte bir fedakârlık beklediğini yinelemekte fayda görülmektedir.

Kamu hizmetlerinin daha hızlı, ekonomik ve verimli sunulması, iyi yetişmiş ve yönetimin bilimsel ve sanatsal yönüne vakıf kamu yöneticileriyle gerçekleştirilebilir. Ayrıca kamu yöneticisi, bürokrasi, içerisinde kendinden üst konumda olan amirlerine karşı bir talimat uygulayıcısından ziyade değişime ve dönüşüme katkı sağlayan bir aktör konumunda olmalıdır (Bozeman-Molina Jr, Kaufmann, 2017:19). Bozeman ve arkadaşların bu düşüncesi kamu değeri yaratmak isteyen bir kamu yöneticisinin önünü açar nitelikte olmasına rağmen özellikle ast-üst ilişkisinin yoğun hissedildiği ve heterarşinin söylemden ibaret olduğu ülkelerin kamu yönetiminde, kamu yöneticisinin böyle bir aktöre dönüşmesi hayli zor görünmektedir. Nitekim hiyerarşide üst basamaklara çıkıldıkça kamu yöneticilerine yapılan siyasal baskıların artışı daha açık hissedilir hale gelmektedir (Alkuş, 2012:116).

Geleneksel kamu yönetimi anlayışında bürokrasi etkindir ve temel olarak kabul edilir. Yeni kamu işletmeciliği anlayışında piyasa şartları, sözleşmeler ve hiyerarşiden ziyade yatay bir örgütlenme biçimi hâkim görüş olarak kabul edilir. Kamu değeri yaklaşımında ise görev paylaşımı, kamu yönetimi-siyaset-özel sektör arasında keskin olmayan sınırlar ve sürekli bir ortak hedefe ulaşma arzusu vurgulanmaktadır. Geleneksel bürokratik anlayış bir kenara bırakılıp günün şartlarına ve bilimsel gelişmelere dayanarak değişim ve dönüşüme önem verilmektedir. Kamu değeri yaklaşımı geleneksel kamu yönetimi ve yeni kamu yönetimi (Özer, 2021:188) düşüncesinin aksine siyaseti sınırlamaya çalışmaz bilakis yönetim sürecinin merkezinde kabul eder (Chohan, 2017:3913-3916).

Anthony Downs kamu yöneticilerine yönelik; tırmanıcılar, muhafazakârlar, gayretkeşler, savunucular ve devlet adamları olarak beş ayrı sınıflandırma yapmıştır. *Tırmanıcılar*; adından da anlaşılacağı üzere kendi istek, arzu ve çabalarıyla çalışmaktadır ve kişisel ilerleme ve yükselme yolları bulmada son derece fırsatçıdır. *Muhafazakârlar*; tırmanıcılara göre daha stabil ve statükocu bir çalışma tarzına sahiptir ve tırmanıcıların kendilerine ilerleme fırsatı vermesiyle ancak değişimi onaylar ve desteklemektedirler. *Gayretkeşler*; örgütün kendi düşündükleri ve planladıkları gibi gelişmesi için üstün performansla sahip bir çalışma biçimiyle ciddi çabalar sarf etmektedirler. Bundan ötürü, gayretli, enerjik, özverili, atak, kararlı ve inatçı bir yapıya sahiptirler. Gayretkeşler, tırmanıcılardan farklı olarak örgütün çıkarlar ve menfaatlerini korumada üst düzey bir gayret içindedirler ve muhafazakarlardan farklı olarak da gelişim, değişim ve dönüşüm taraftarıdır. *Savunucular*; örgütün, özellikle de kendilerinin faaliyet gösterdikleri birimlerin gelişmesiyle ilgilenmektedirler. Birimlerini ve birim üyelerini hariçtekilere karşı partizanca savunur ve içe karşı ise tarafsız ve adil bir anlayış geliştirirler. *Devlet adamları* ise; genellikle bir örgütün tepesinde bulunmaktadır. Birimler arası çıkan sorunlardan ve çekişmelerden mümkün olduğu kadar uzak kalarak kısa vadeli planlardan ve küçük politiklardan nefret etmektedirler. Bununla birlikte büyük resme odaklanmayı severler, örgütün misyon ve vizyonuna işaret ederek devamlı ve düzenli bir çalışma ortamının inşasında rol almaktadırlar (Werner, 1993:24).

Kamu değeri üretmek isteyen kamu yöneticilerinin yukarıda yer verilen; tırmanıcılar, gayretkeşler ve devlet adamları sınıflandırmalarında olan yönetici sınıflarının özelliklerini taşımaları gerekmektedir. Bununla birlikte vizyon sahibi olma, büyük resmi görebilme, paylaşılabilen bir amaç belirleme ve sonuca yönelik düşünebilme kabiliyetine sahip olmaları hayli önemlidir. Bununla birlikte kamu değeri yaklaşımın temel dayanak noktalarından biri olan güven tesis etme konusunda da iş paylaşabilme ve açık kapı anlayışına sahip olma suretiyle bu ortamı sağlamalıdır. Son olarak bireysel gelişiminin hizmet ettiği örgütün gelişimine de etki ettiğini bilen kamu yöneticisi, yeniliğe açık, güçlü ve zayıf yanlarını tespit edebilen ve toplumu öğrenme konusunda teşvik eden bir yapıya da sahip olmalıdır.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımı ile başlayan dönemden yeni kamu işletmeciliği yaklaşımına kadar geline süreçte yönetim alanında kavramsal ve kuramsal bağlamda birçok gelişmeler yaşanmıştır. Yeni kamu işletmeciliği anlayışına yönelik ilk etapta kamu yönetimine özel sektör yönetim tekniklerinin eklenmesiyle birçok sorunu ortadan kaldıracığı yönünde bir bakış getirilmişse de her iki yönetim biçiminin ruhlarının ve doğalarının farklılık göstermesinden kaynaklı yeni sorunların meydana geldiği görülmüştür. Buradan hareketle yirminci yüzyılın sonlarından itibaren kamu yönetimi alanında yeni bir düşünce geliştirme veya geleneksel kamu yönetimi anlayışı ile yeni kamu işletmeciliği anlayışının

sorunlu yerlerinin onarılıp ortaya yeni bir model çıkartma çabalarının olduğu özellikle akademik çalışmalardan da anlaşılmaktadır.

Yeni Kamu İşletmeciliği, verimli koşullar yaratma ve etkili sonuçlar alma adına piyasa temelli bir anlayıştan hareketle özel sektörün yol ve yöntemlerini kamu yönetimine aktarmayı hedefleyen bir yaklaşımdır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışında devlet merkezi bir yapıya sahip olmakla birlikte dikey bir örgütlenme yapısına da sahiptir. Bu nokta Yeni Kamu İşletmeciliği bu anlayışa karşı geliştirilmiş yatay ve merkezi olmayan bir yapının savunucusu konumunda olmuştur. Daha sonra bu düşünce kamu yöneticilerinin kamu yönetiminde yeni kamu işletmeciliği anlayışını uygulama noktasında dikkatini çekmiş ve politikacılar da idari işlere yön verme ve politika üretme noktasında bu yaklaşımdan etkilenmiştir. Bu duruma temel etken olarak kamu hizmetlerinde verimlilik arayışı, stratejik yönetim uygulamalarına geçiş ve özel sektör teknikleri yardımıyla daha ekonomik bir yönetim biçimi ortaya koyma arzusu olmuştur. Fakat gerek bazı sorunların çözümünde yetersiz kalması gerek yönetim geleneği çok eskilere dayanan ülkelerin yönetim anlayışıyla ruhsal bir uyumsuzluk yaşayan yeni kamu işletmeciliği, uygulamada kendine yer edinmiş olsa yeni düşünce ve yaklaşımlara yönelik duyulan ihtiyaçların önüne geçememiştir. Kamu değeri yaklaşımı da bu yeni düşünce ve yaklaşımlardan birine verilebilecek en iyi örneklerden biri olmuştur.

Kamu yönetimindeki son ve güncel yaklaşımlardan biri olan Kamu Değeri Yaklaşımı, 1995 yılında Mark H. Moore tarafından yazılan “Kamu Değeri Yaratmak: Kamu Sektöründe Stratejik Yönetim” adlı çalışmayla adından söz ettirmeye başlamıştır. Bu yaklaşım öz olarak kamu yönetiminin ürettiği değerlerde ve sunduğu hizmetlerde vatandaşların ihtiyaçlarını, arzularını ve özlemlerini ön planda tutmasını ifade etmektedir. Bununla birlikte vatandaşların ihtiyaçların yönelik hizmetler gerçekleştirmenin yanında kamu değeri yaklaşımının önemsendiği bir diğer husus ise; devlete olan güvenin artması, adalet duygusunun gelişmesi ve mevcut hayat koşullarının da iyileştirilmesine katkı sunmaktır.

Kamu değeri yaklaşımında vatandaşlar, hizmet alıcı bir müşteri konumunda görülmez ve ortak ihtiyaçların belirlenmesi hususunda çaba sarf edilmektedir. Siyaset yalnızca kamu yönetimine sorumluluk yükleyen değil aynı zamanda işin merkezinde ve etkili koordinasyonda önemli bir rol sahibidir. Ayrıca demokrasi ve verimlilik yaklaşımın ortak dayanak noktası olup tahsis edici verimlilik ile teknik verimlilik kapsamında demokratik usul ve esaslar, Kamu Değeri Yaklaşımı süreciyle bir bütündür. Verimlilik, sorumluluk ve eşitliğe sürekli bir vurgu yapılarak mevcut durumu daha iyi noktalara taşımaya yönelik sürekli bir arayış halinde olmak kamu değeri yaklaşımının bir başka boyutunu oluşturmaktadır. Bu amaçlara hizmet etmeye yönelik kamu değeri yaklaşımında ağ yönetişimi büyük önem arz etmektedir. Sürecin içerisindeki tüm aktörler arasında kurulacak iletişim ve diyalogda ve kamu değerinin üretilmesinde ve hayata geçirilmesinde ağ yönetişimi ön plana çıkmaktadır. Tüm bu unsurların hayata geçirilmesinde ve takip edilmesinde ise kamu yöneticilerine önemli görevler düşmektedir.

Kamu yöneticisi, kamu değeri yaklaşımının yukarıda ifade edilen amaçlara ulaşmasında ve temel ilkelerine bağlı kalmada ciddi sorumluluk sahibi olduğu gibi kendisine verilen kaynaklardan ve imkânlardan bir değer yaratma görevini de üstlenmektedir. Bu görevleri yerine getirme ve sorumlulukları taşıma konusunda bir başarı ortaya koyabilmek için kamu yöneticilerinden bilgili, tecrübe sahibi, güçlü hayal gücüne sahip ve güven tesis etmede mahir olmaları beklenmektedir. Ayrıca geleceğe dönük planlamalarda basiretli, hedef belirlerken rasyonel ve akılcı, hayata geçirilmesi planlanan projelerin neticelerini öngörmede feraset sahibi ve iş paylaşımına açık bir yönetim anlayışı kamu değeri yaklaşımı çerçevesinde kamu yöneticisinden beklenen diğer temel değerlerdir.

KAYNAKLAR

- Alkuş, O. (2012). Daha İyi Bir Kamu Yöneticisi İçin Kamu Yönetimi Eğitiminde Yapılması Gerekenler, Kuram ve Yöntem Açısından Türkiye’de Kamu Yönetimi Bildiriler Kitabı, *IX Kamu Yönetimi Forumu*, Ankara
- Aucoin, P., Smith, J. and Dinsdale, G. (2004), Responsible Government: Clarifying Essentials, Dispelling Myths and Exploring Changes, *Canada School of Public Service (formerly CCMD)*, Ottawa.

- Bayansar, R. (2020). *Türk Kamu Yönetimine Neoliberal Politikaların Etkisi: Kamu Özel Ortaklığı*, Gazi Kitabevi, Ankara.
- Benington, J. (2011). *From Private Choice to Public Value?* In Benington, J. and Moore, M. (Eds.) *Public Value Theory and Practice* (pp. 31-51). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Box R. C. (1999). Running government like a business: implications for public administration theory and practice. *Am Rev Public Adm* 29 (1): 19–43.
- Bozeman, B. (2007). *Public Values and Public Interest: Counterbalancing Economic Individualism*. Washington, D. C.: Georgetown University Press.
- Bozeman, B.; Molina Jr, A. L. and Kaufmann, W. (2017), Angling for Sharks, Not Pilot Fish: Deep Corruption, Venal Corruption, and Public Values Failure, *Perspectives on Public Management and Governance*, ss 1–23.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., and Bloomberg, L. (2015). *Public Value and Public Administration*, Georgetown University Press, United States of America.
- Chandler, Ralph C. (1987). *A Centennial History of the American Administrative State*. New York: Macmillan.
- Chapman, J. (2003), *Public value: the missing ingredient in reform?*, in Bentley, T. and Wilson, J. (Eds), *The Adaptive State*, Demos, London, pp. 124-31.
- Chohan, U.W. (2017). *Public Value: Bureaucrats Versus Politicians*. In: Farazmand, A. (eds) *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. Springer.
- Christensen, T., and Lægreid, P. (2016). *The Ashgate research companion to new publicmanagement*. London: Routledge.
- Christiaens, J. and Rommel, J.. (2008). Accrual Accounting Reforms: Only for Businesslike (Parts of) Governments. *Financial Accountability and Management*. 24. 10.1111/j.1468-0408.2008.00443.x.
- David, H. R. (1989). *Public Administration: Understanding Management, Politics and Law in the Public Sector*. New York: Random House.
- Dedeurwaerdere, Tom (2007), *The contribution of network governance to sustainability impact assessment*, in Thoyer, Sophie; Martimort-Asso, Benoît (eds.), *Participation for sustainability in trade*, Aldershot, England Burlington, Vermont: Ashgate, pp. 209–228, ISBN 9780754683445.
- Denhardt, J. V. and Denhardt B. R. (2004). *The New Public Service: Serving Rather Than Steering*. Beijing: China Renmin University Press.
- Ding H. (2005). *A History of Western Administrative Theories*. Wuhan: Wuhan University Press.
- Dong Lisheng and Li Yuyun. (2010). “The Evolution of Public Administration Theory Viewed from the Dichotomy of Instrument-Value Rationality.” *CASS Journal of Political Science* (1):65–71.
- Dong, L. (2007). *Public Administration Theories Instrumental and Value Rationalities* (eds). Palgrave Macmillan, United States.
- Dunleavy, P. and Hood, C. (1994) From Old Public Administration to New Public Management. *Public Money and Management*, 14, 9-16.
- Eren, E. (2009). *Yönetim ve Organizasyon- Çağdaş ve Küresel Yaklaşımlar- (9. Baskı)*. İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Eryılmaz, B. (2012), *Kamu Yönetiminin Genel Görünümü, Kuram ve Yöntem Açısından Türkiye’de Kamu Yönetimi Bildiriler Kitabı, IX Kamu Yönetimi Forumu*, Ankara.
- Eryılmaz, B. (2013). *Kamu Politikası*. Eskişehir: T.C. Anadolu Üniversitesi Yayını, 2979.
- Farmer, David John. (2005). *The Language of Public Administration: Bureaucracy, Modernity and Postmodernity*. Beijing: China Renmin University Press.

- Fox, C. J. and Miller, H. T. (2003). *Postmodern Public Administration: Toward Discourse*. Beijing: China Renmin University Press.
- Fukuda, S. (2018). *Value Rationality*. In: Fukuda, S. (eds) *Emotional Engineering*, Vol. 6. Springer, Cham.
- Guthrie, J. O. and Humphrey, C. (1999). Debating Developments in New Public Financial Management: The Limits of Global Theorising and Some New Ways Forward. *Financial Accountability and Management*, 15 (3-4), 209-228.
- Günay, Ö. F. (2005), *Türkiye’de Kamu Yöneticisi Nasıl Yetiştirilmelidir? Bir Model Önerisi*, Turhan Kitabevi, Ankara.
- He Yanling. (2009). “Public Value Management: A New Paradigm of Public Administration.” *CASS Journal of Political Science* (6):62–68.
- Heclo, H. (1987). “The In-and-Out System: A Critical Assessment,” in *The In-and-Outers*, G. C. Mackenzie (ed.), Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Herder, M. 2017. *Building blocks for public value: A study of four managerial activities as conditions for public value creation*. Unpublished Masters dissertation. Utrecht: Utrecht University.
- Heymann, P. (1987), *The Politics of Public Management*, Yale University Press, New Haven, CT.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public Administration*, 69 (1), 3-19.
- Hughes, O. E. (1994). *Public Management and Administration: An Introduction*. New York: Palgrave Macmillan.
- Indahsari, C. and Raharja, S. (2020). New Public Management (NPM) as an Effort in Governance. *Jurnal Manajemen Pelayanan Publik.*, 3. 73. 10.24198/jmpp.v3i2.25342.
- John B, M. (2011) *Public Value: Theory and Practice*. Palgrave MacMillan. New York.
- Jones, C.; Hesterly, W. S. and Borgatti, S. P. (October 1997). A general theory of network governance: exchange conditions and social mechanisms. *Academy of Management Review*. 22 (4): 911–945.
- Jørgensen, B. J. And Bozeman, B. (2002). Public Values Lost? Comparing Cases on Contracting Out from Denmark and the United States. *Public Management Review* 4 (1): 63–81.
- Kelly, G., Mulgan, G. and Muers, S. (2002), *Creating Public Value – An Analytical Framework for Public Service Reform*, Cabinet Office, UK Government, London.
- Kerman, U. (2016). Yönetim Biliminin Öncülerinden Woodrow Wilson ve Frederick Winslow Taylor’un Farklı Bir Açıdan Değerlendirilmesi. *Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt: 8 Sayı:14, Mart, 232-247.
- Konig, K. (1983). The System and Environment of German Public Administration, in Konig/von Oertzen/Wagener (eds.) *Public Administration in the Federal Republic of Germany*, The Netherlands: Kluwer-Deventer.
- Marshall, G. and Abresch, C. (2016). New Public Management. A. Farazmand (ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*, 10.1007/978-3-319-31816-5_1867-1.
- Massimo W. (1996). *Learning in a garbage can situation: a network model*, in: Massimo Warglien, M. Masuch (Eds.), *The Logic of Organizational Disorder*, Walter De Gruyter, Berlin, pp. 163–182.
- Mazzucato, Mariana (2021), *Girişimci Devlet: Kamu Sektörü-Özel Sektör Karşılıklı Masalının Çürütülmesi*, Koç Üniversitesi Yayınları, İstanbul.
- Mıhçıoğlu, C. (1988). *Türkiye’de Kamu Yönetimi Öğretiminin Başlangıç Yılları*. Ankara: Ankara Üniversitesi SBF Yayını.
- Miller, H. T. (1994). Post-progressive public administration: Lessons from policy networks. *Public Administration Review*, 378-386.

- Mintzberg, H. (1996). *Managing Government, Governing Management*. Harvard Business Review 74(3):75–83.
- Moore, M. H. (1995), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Harvard University Press, London.
- Moore, M. H. (2004), *On Creating Public Value – What Business Might Learn from Government about Strategic Management*, Harvard University Press, Boston, MA.
- Moore, M. H. (2021), *Creating Public Value: The Core Idea of Strategic Management in Government*, *International Journal of Professional Business Review*, 6(1)
- Moore, M. H. and Khagram, S. (2004). *On Creating Public Value. What Business Might Learn from Government About Strategic Management*, Working Paper, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Moore, M.H. (2000), *Managing for value: organizational strategy in for-profit, non-profit, and governmental organizations*, *Non-profit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 29 No. 1, pp. 183-204.
- Nozick, R. (1993) “*Front Matter.*” *The Nature of Rationality*, Princeton University Press, 1993, pp. i–vi.
- O’Flynn, J. (2007). *From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications*. Australian Journal of Public Administration. 66. 10.1111/j.1467-8500.2007.00545.x.
- Osborne, D. and Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Shanghai: Shanghai Translation Publishing House.
- Ostrom, V. (1973). *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Tuscaloosa: The University of Alabama Press.
- Ömürgönülşen, U. (2013). *İdare Terimi Niçin Korunmalı ve Yaşatılmalıdır? İdarecinin Sesi Dergisi*, 15(96), 54-56.
- Özer, M.A. (2021) *Yeni Kamu Yönetimi*, Gazi Kitabevi, Ankara.
- Öztürk, N. K. (2015). *Yönetim: Temel Kavramlar ve Uygulamalar*. (3.Baskı), Çanakkale: Paradigma Akademi Yayınları.
- Parlak, B. ve Ökmen, M. (2010). *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler*. (2.Baskı), Bursa: Alfa Aktüel Yayınları.
- Peters, B. G. (2001). *The Future of Governing*, 2nd ed., Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- Pfiffner, J. (2004). *Traditional Public Administration versus the New Public Management: Accountability versus Efficiency*. In Benz, A. Siedentoph, H. and Sommermann, K.P. (eds). *Institutionenbildung in Regierung und Verwaltung ; Festschrift für Klaus König*. Berlin: Duncker and Humboldt.
- Pollitt, C., and Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis -New Public Management, Governance and the neo-Weberian state*. Oxford: Oxford University Press.
- Powell, W. W. (1990). *Neither market nor hierarchy: Network forms of organization*. In B. Staw and L. L. Cummings (Eds.), *Research in organizational behavior*: 295-336. Greenwich, CT: JAI Press.
- Pyun, H. O. and Gamassou, C. E. (2018). *Looking for Public Administration Theories? Public Organization Review*. 18(2):245–261.
- Roberts, A. (1995), “‘Civic discovery’ as a rhetorical strategy”, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 14 No. 2, pp. 291-307.
- Rutgers, M. R. (2008). “Sorting Out Public Values? On the Contingency of Value Classifications in Public Administration”. *Administrative Theory and Praxis* 30 (1): 92–113.

- Sayidah, N.; Mulyaningtyas, A. And Winedar, M. (2015). Implementasi Konsep New Public Management Di Dinas Koperasi Dan Umkm Kota Surabaya (The Implementation Of New Public Management Concept In The Department Of Cooperation And Msme Of Surabaya City). *Jurnal Akuntansi Dan Auditing*, Vol. 3, Number 2, ss. 73-129.
- Scharpf, Fritz (1997), *Actor-centered institutionalism*, in Scharpf, Fritz (ed.), *Games real actors play actor-centered institutionalism in policy research*, Boulder, Colorado: Westview Press, [ISBN 9780813399683](https://doi.org/10.1007/978-0-8133-9968-3).
- Schroeder, M. (2012). *Value Theory*. Stanford Encyclopedia of Philosophy.
- Shayne K. (2014), Defining and Creating Value for the Public, *Government Finance Review*, October, pp. 57-60.
- Steinfeld, J., Koala, K., and Carlee, R. (2019). Contracting for public stewardship in public private partnerships. *International Journal of Procurement Management* , 12 (2), 135-155.
- Stoker, G. (2006). Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? *American Review of Public Administration*. 36(1):41–57.
- Şener, H. E. (2007). *Kamu Yönetiminde Postmodernizm*. S. Aksoy ve Y. Ustuner içinde, *Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar* (31-47). Ankara: Nobel Yayınları.
- TDK. (2022). *Büyük Türkçe Sözlük*. <https://sozluk.gov.tr/>, Ankara: Türk Dil Kurumu Yayınları.
- Todurt, A.V. and Tselentis, V. (2015). Designing the Model of Public Value Management. Bucharest: *9th International Management Conference*.
- Try, D. and Radnor, Z. (2007), Developing an understanding of results-based management through public value theory, *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 20 No. 7, pp. 655-673.
- Uzun, H. (2021a). *Brezilya KÖİ Tecrübesi*, Kamu Özel Ortaklıkları Ülke Tecrübeleri, (Kitap Bölümü- Editör: M. Akif ÖZER), Eğitim Yayınevi, 138-183.
- Uzun, H. (2021b). *Kamu Politikası Analizi Türkiye'nin Kamu Özel İş Birliği Politikası*. Yayımlanmış Doktora Tezi, Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Ankara.
- Uzun, H. (2022a). *Stratejik Yönetişim (Strategic Governance)*, Baştan Sona Yönetişim, (Kitap Bölümü- Editör: M. Akif ÖZER), Gazi Kitabevi, Ankara, 449- 493.
- Uzun, H. (2022b). *Büyük Veri ve İnsan Kaynakları*, İnsan Kaynakları Yönetiminde Yeni Yönelimler (Kitap Bölümü, Editör: M. Akif ÖZER), Gazi Kitabevi, Ankara, 59-90.
- Uzun, H. (2022c). *Sağlık Hizmetlerinde Kamu Özel İş Birliği*, Sağlık Hizmetlerinde Yönetim Güncesi (Kitap Bölümü- Editör: Altuğ ÇAĞATAY; Adem TÜZEMEN), Gazi Kitabevi, 101-142.
- Wamsley, G. L. (1990). *Refounding Public Administration*. Newbury Park: Sage Publications.
- Wamsley, G. L. and Wolf, J. F. (1996). *Refounding Democratic Public Administration: Modern Paradoxes*, Postmodern Challenges. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Weber, M. (1946). Politics as A vocation, in From Max Weber, H.H. Gerth and C.W. Mills, NY: Oxford University Press.
- Werner, I. (1993), *Liderlik ve Yönetim*, Rota Yayınları, Çev. Vedat Ünver, İstanbul.
- Wilson, W. (1961). *İdarenin İncelenmesi* (çev. Nermin Abadan). *Siyasi İlimler Türk Derneği Yayını*, 53-73.
- Yu Keping. (2000). *Governance and Good Governance*. Beijing: Social Sciences Academic Press (China).
- Zhu L. and Li Junpeng. (2012). *Public Management*. Beijing: Economic Science Press.

Research Article

Kamu Yöneticilerine Etkileri Açısından Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımından Kamu Değeri Yönetimi Yaklaşımına Geçiş

Transition from New Public Management Approach to Public Value Management Approach in Terms of Effects on Public Managers

Reha BAYANSAR Dr., Hacı Bayram Veli Üniversitesi rbayansar@gmail.com https://orcid.org/0000-0003-0967-5365	Hakan UZUN Dr., Özelleştirme İdaresi Başkanlığı dr.uzun.hakan@gmail.com https://orcid.org/0000-0002-8484-9954
---	--

Extensive Summary

1. Introduction

Since the last quarter of the twentieth century, the separation of public administration and political science has come to the agenda and public administration has begun to be examined as a separate branch of science. In this process, not only theoretical but also practical studies were carried out and the foundations of a public administration adventure extending to the present day were laid. The process in which the first studies were carried out in this field; It was called the classical public administration period and the main purpose expected from public administration in this period was efficiency. This process, which started with Wilson's article on the need to consider politics and management as separate areas, was developed with Weber's bureaucracy theory and Taylor's scientific management approach. With the prominence of productivity in the classical period, the transition was made to the neoclassical period in which human relations were also given importance based on the idea that the human dimension was pushed to the second plan in management and organizations. With the developments after the Second World War, modern management.

2. New Public Management and Public Value Management

In the 1970s, the economic crises experienced around the world, the fact that states have different ideological approaches in socio-economic fields and the idea of reducing the state have activated the new public administration process. In this period, a non-bureaucratic, market-based and customer satisfaction understanding was taken into consideration in public administration and an effort was made to provide an effective, efficient and economical public service with the available resources.

The privatization practices developed under the leadership of the United States and Britain since 1979 and still exist have created a different field in the provision of public services and have pioneered the service delivery methods that have been established for the cooperation of the public administration and the private sector, under which many models have been developed, such as public-private partnership. In the period of these developments, the economic problems arising from the traditional public administration and welfare state understanding increased the need for new openings and the new public management approach came to the fore as a product of these thoughts.

In addition, the principles and recommendations of this approach have been the subject of recommendations of developed countries and international organizations. New public enterprise; Fed by ideas such as business administration theory, public choice theory, noble-proxy theory, efficiency, performance, rational human, market-based service understanding, application of private sector management techniques in public administration and state understandings that hold the helm rather than serve are designed as an approach that comes to the forefront. However, the basic emphasis of the new

public management approach and its counterpart in practice have been the subject of some criticism both in public administration, on the political ground and in terms of citizens. For this reason, the management area, which does not have a static structure, has opened up space for new thoughts in order to carry the current situation to better points. One of these new thought products is the public value approach, which constitutes the main subject of the study.

In recent years, the public value approach has started to be evaluated as a separate field from traditional public administration and new public management approaches and has been the subject of many academic studies, especially in the English literature. The public value approach, which has opened a serious discussion area for itself in the academic field and political grounds, has been developed in countries such as the USA, Australia, England and New Zealand, and the studies carried out in the aforementioned countries have also shed light on researchers in other countries where studies have been carried out in this field. Currently, conceptual and theoretical discussions of the approach are ongoing.

3. Public Value and Public Managers

From the period starting with the traditional public administration approach to the new public administration approach, there have been many developments in the field of management in conceptual and theoretical terms. Although a view has been brought to the public administration that it will eliminate many problems with the addition of private sector management techniques in the first place for the new public management approach, it has been seen that new problems have occurred due to the difference in the spirits and natures of both forms of management. From this point of view, it is understood from academic studies that since the end of the twentieth century, there have been efforts to develop a new idea in the field of public administration or to repair the problematic places of the traditional public administration understanding and the new public administration understanding and to create a new model.

New Public Management is an approach that aims to transfer the ways and methods of the private sector to public administration based on a market-based understanding in order to create efficient conditions and obtain effective results. In the traditional understanding of public administration, the state has a central structure but also a vertical organizational structure. At this point, New Public Administration has been the advocate of a horizontal and decentralized structure developed against this understanding. Later, this idea attracted the attention of public managers at the point of applying the new public management approach in public administration, and politicians were influenced by this approach in terms of directing administrative affairs and producing policies. The main factor in this situation has been the search for efficiency in public services, the transition to strategic management practices and the desire to put forward a more economical management style with the help of private sector techniques. However, the tradition of management that should be insufficient in solving some problems is very old.

The Public Value Approach, one of the latest and current approaches in public administration, began to make a name for itself in 1995 with the study “Creating Public Value: Strategic Management in the Public Sector” written by Mark H. Moore. This approach essentially means that the public administration prioritizes the needs, desires and aspirations of the citizens in the values it produces and the services it offers. However, in addition to performing services for the needs of citizens, another issue that the public value approach attaches importance to; to increase trust in the state, to develop a sense of justice and to contribute to the improvement of existing living conditions.

4. Conclusions

In the public value approach, citizens are not seen as a service-receiving customer and efforts are made to identify common needs. Politics not only imposes responsibility on public administration, but also has an important role in central and effective coordination. In addition, democracy and efficiency are the common pillars of the approach and democratic procedures and principles within the scope of altruistic efficiency and technical efficiency are integrated with the Public Value Approach process. A constant emphasis on efficiency, responsibility and equality and a constant quest to improve the current situation constitutes another dimension of the public value approach. Network governance is of paramount importance in a public value approach to serve these purposes. Network governance comes to the fore in the communication and dialogue to be established between all actors in the process and in the production and realization of public value. Implementation of all these elements.

The public manager has a serious responsibility in achieving the above-mentioned objectives of the public value approach and adhering to its basic principles, as well as undertaking the task of creating value from the resources and opportunities given to him. In order to demonstrate success in fulfilling these duties and carrying out responsibilities, public managers are expected to be knowledgeable, experienced, have strong imagination and be skilled in establishing trust. In addition, a management approach that is prudent in future planning, rational and rational when setting goals, prudent in predicting the results of the projects planned to be implemented and open to business sharing are other basic values expected from the public managers within the framework of the public value approach.