

Kamu Yönetiminde Hibritleşme ve Devletin Değişen Rolü ¹

Nurettin BİLMEZ ² - Hasan AKAY ³

Başvuru Tarihi: 10.09.2024

Kabul Tarihi: 29.11.2024

Makale Türü: Araştırma Makalesi

Öz

Bu çalışmada, Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) sonrası dönemde Kamu Değeri Yaklaşımı (KDY), Yeni Kamu Hizmeti (YKH) ve Yeni Kamu Yönetimi (YKY) yaklaşımlarının kamu yönetimi alanında yarattığı etki sonucunda gerçekleşen hibritleşmenin devletin rolünde yarattığı değişim ele alınmıştır. Çalışmanın temel iddiası şudur: kamu yönetiminde yaşanan hibritleşme sonucunda devletin rolü hem teorik hem de uygulama düzeyinde belli ölçüde dönüşüme uğramıştır. Teorik açıdan konunun kapsamlı şekilde incelenmesini sağlamak için ağırlıklı olarak yabancı literatürdeki önemli çalışmalardan yararlanılmıştır. Uygulama düzeyinde ise YKİ'ne öncülük eden ülke deneyimlerine yer verilmiştir. Metodolojik bakımdan eleştirel ve tarihsel yöntemin yanında karşılaştırmalı yöntemden de yararlanılmıştır. Çalışmada kamu yönetiminde yaşanan hibritleşmeyle devletin rolünün katılımı artırma, vatandaşlara hizmet etme, kamu yararı, kamu değeri ve ortak iyiliği sağlama, iş birliği ve koordinasyonu güçlendirme şeklinde değişmeye başladığı sonucuna ulaşılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Yönetiminde Hibritleşme, Yeni Kamu İşletmeciliği, Kamu Değeri Yaklaşımı, Yeni Kamu Hizmeti, Yeni Kamu Yönetimi

Atıf: Bilmez, N. ve Akay, H. (2024). Kamu yönetiminde hibritleşme ve devletin değişen rolü. *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 24(4), 1767-1792.

¹ Bu çalışma etik kurul izin belgesi gerektirmemektedir.

² Amasya Üniversitesi, Gümüşhacıköy Hasan Duman Meslek Yüksekokulu, Yönetim ve Organizasyon Bölümü, nurettin.bilmez@amasya.edu.tr, ORCID: 0000 0003 2492 5916

³ Adıyaman Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi, hasanakay2@gmail.com, ORCID: 0000-0002-9531-4875

Hybridization in Public Administration and the Changing Role of the Government

Nurettin BİLMEZ⁴ - Hasan AKAY⁵

Submitted by: 10.09.2024

Accepted by: 29.11.2024

Article Type: Research Article

Abstract

This study examines the change in the role of the state as a result of the hybridisation that has occurred as a result of the impact of the Public Value Approach (PVA), the New Public Service (NPS) and the New Public Governance (NPG) approaches in the field of public administration in the post-New Public Management (NPM) period. The main claim of the study is that as a result of the hybridisation in public administration, the role of the state has been transformed to a certain extent both at the theoretical and practical level. In order to provide a comprehensive theoretical analysis of the subject, important studies in foreign literature have been utilised. At the practical level, the experiences of the countries that pioneered the NPM are included. Methodologically, in addition to the critical and historical method, the comparative method has also been used. The study concludes that with the hybridisation in public administration, the role of the state has started to change in the form of increasing participation, serving citizens, providing public benefit, public value and common good, and strengthening cooperation and coordination.

Keywords: *Hybridization in Public Administration, New Public Management, Public Value Approach, New Public Service, New Public Governance*

⁴ Amasya University, Gümüşhacıköy Hasan Duman Vocational School, Department of Management and Organization, nurettin.bilmez@amasya.edu.tr, ORCID: 0000 0003 2492 59167

⁵ Adiyaman University, Faculty of Economics and Administration Sciences, Department of Political Science and Public Administration, hasanakay2@gmail.com, ORCID: 0000-0002-9531-4875

Giriş

1980’li yıllardan itibaren kamu yönetimi alanında baskın paradigma olan Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ), 2000’li yıllardan başlayarak büyük ölçüde eleştiriye maruz kalmıştır. Bu eleştirilerin büyük ve önemli bir kısmı alternatif kamu yönetimi yaklaşımlarından gelmiştir (Waheduzzaman, 2019, s. 691). Bu dönemde yaşanan gelişmeler genelde YKİ’nin geleceğini, özelde ise devletin rolünün ne olması gerektiğini şekillendirmiştir. Günümüzde YKİ sonrası domine eden tek bir kamu yönetimi yaklaşımı söz konusu değildir. Kamu yönetiminde giderek farklı yaklaşımların değer ve ilkeleriyle YKİ ilkelerinin harmanlandığını ve bu sürecin hibritleşme olarak adlandırıldığını söylemek mümkündür.

YKİ sonrası dönemde alternatif kamu yönetimi yaklaşımlarının hibritleşme sürecinde etkili olduğu düşünülmektedir. Bu bağlamda Yeni Kamu Hizmeti (YKH), Kamu Değeri Yaklaşımı (KDY) ve Yeni Kamu Yönetimi (YKY), kamu yönetimi alanında son yıllarda en fazla etki yaratan, literatürde sıklıkla tartışılan, YKİ sonrası dönemi büyük ölçüde domine eden, çeşitli uygulama ve reformlara kaynaklık eden en önemli üç yaklaşımdır. Diğer yandan, kamu yönetiminde her zaman merak konusu olan noktalardan birisi devletin rolü ne olmalıdır sorusunun cevabı olmuştur. Devlet, yönetsel faaliyetler içinde nerede konumlanmalı, hangi işlevleri üstlenmeli ya da hangi noktalarda geri planda kalmalıdır?

Kamu örgütleri, çok sayıda ve bazen çelişen fikir, talep, yapı ve kültürel öğeyle ilgilenmeye çalıştıkları için giderek karmaşık ve karma hale gelmektedirler. Bir dizi önde gelen kamu yönetimi araştırmacısı, farklı kamu yönetimi yaklaşımlarının karışımını vurgulamaktadır (Christensen ve Lægreid, 2011, s. 407-408). Bu araştırmacılar söz konu değişimi “hibritleşme”, “katmanlaşma”, “bileşikler”, “çoklu mantıklar”, “meta – yönetim” vb. gibi farklı kavramlarla açıklamaya çalışsalar da hepsi karmaşık ve çalkantılı bir toplumun zorluklarına ancak farklı yönetim yaklaşımları yoluyla çözüm bulunabileceğini savunmaktadır. Bugün neden kamu yönetimi alanında farklı yönetim yaklaşımlarının bir arada uygulanmaya çalışıldığını ve hibritleşmenin nedenlerinin anlaşılması önemlidir (Aagaard, 2016, s. 1).

YKİ döneminde ortaya çıkan değişimler ağırlıklı şekilde devleti, devletin toplumsal rol ve işlevlerini (Şaylan, 2016) büyük ölçüde değiştirmiştir. Devletin, kamu yönetiminin, kamusal etkinliklerin alanı küçültülmüş, daraltılmıştır (Aksoy, 1998, s. 10). YKİ, yalnızca devleti küçültmeye çalışmakla kalmamış, onu piyasa değerleri ve işletmecilik yaklaşımıyla yeniden şekillendirmiştir (Christensen ve Lægreid, 2011, s. 414). Oysa alternatif kamu yönetimi yaklaşımları devlete daha aktif bir rol yüklemektedir. KDY’de devletin rolü, kamu hizmetleri üzerinden toplum için değer yaratmaktır. YKH yaklaşımında devlet, toplumsal çıkarların ve vatandaş tercihlerinin kamu hizmet sürecine dahil edilmesini sağlar. KYK’de ise devlet, kamu hizmetlerine vatandaşların iş birliği temelinde ortak üreticiler olarak daha geniş ve aktif katılımının sağlanmasını gözetir (Bryson, Crosby ve Bloomberg, 2014).

YKİ’de piyasanın işleyişinde katalizör rolü gören ve “dümen tutan” devlet, alternatif kamu yönetimi yaklaşımlarında yerini daha aktif, katılımı güçlendiren, farklı aktörlerle iş birliği yapan, vatandaşa odaklanan, vatandaşlarla hizmet üreten, “dümen tutan değil, hizmet eden” ve toplumsal sorunlara karşı daha duyarlı bir yapıya bırakmıştır. Bu durum teorik düzeyde devletin rolünde yaşanan değişimi göstermektedir ve bunu uygulamada doğrulayan bulgular da mevcuttur. Bu açıdan alternatif yaklaşımların kamu yönetimine hibritleşme biçiminde yansımalarının ne gibi sonuçlar yarattığı ve devletin rolünün bu süreçten nasıl etkilendiği açıklığa kavuşturulmayı bekleyen önemli bir sorundur.

Çalışmanın temel iddiası şudur: YKİ sonrası dönemde kamu yönetiminde bir hibritleşme yaşanmıştır ve hibritleşme sonucunda devletin rolü hem teorik hem de uygulama düzeyinde belli ölçüde dönüşüme uğramıştır. Çalışmanın amacı, YKİ sonrası yaşanan hibritleşmeyi ortaya koymak ve bunun devletin rolünde yarattığı değişimi ve dönüşümü yaklaşımlar arasında yapılan karşılaştırmayla tartışmaktır. Çalışma, bir

yönüyle teorik bir çalışma niteliğindedir. Özellikle YKİ sonrası dönemde etkili olan YKY, KDY ve YKH yaklaşımına odaklanılarak bu alternatif kamu yönetimi yaklaşımlarının kamu yönetimi üzerinde yarattığı etki teorik açıdan irdelenmiştir. Çalışma diğer bir yönüyle çeşitli pratiklere odaklanmaktadır. Bu pratikler alternatif kamu yönetimi yaklaşımlarının kamu yönetimine yansımalarıyla meydana gelen değişimi ve devletin rolünde görülen dönüşümü ortaya koymaktadır. Çalışma, alternatif kamu yönetimi yaklaşımlarından üç tanesine odaklanmaktadır: YKH, YKY ve KDY. Bunun nedeni; söz konusu yaklaşımların YKİ sonrası dönemde literatürde en fazla tartışılan ve kamu yönetimi üzerinde en çok etki yaratan yaklaşımlar olmasıdır.

Bu çalışmada “hükümet” kavramı değil, “devlet” kavramı kullanılmaktadır. Bunun nedeni ise, Türk kamu yönetimi literatüründe İngilizcedeki “government” kavramına karşılık olarak hükümet sözcüğünün değil, devlet sözcüğünün yaygın olarak kullanılmasıdır. Ulusal literatürde YKİ sonrası dönemi ve ayrı ayrı alternatif kamu yönetimi yaklaşımlarını irdeleyen çok sayıda çalışmanın yapılmıştır. Ancak alternatif kamu yönetimi yaklaşımlarının yarattığı değişimle ortaya çıkan hibritleşmeyi ve bunun devletin rolünde meydana getirdiği dönüşümü irdeleyen çalışma bulunmamaktadır. Bu durum, kamu yönetimi alanı açısından çalışmanın özgünlüğünü ve önemini artırmaktadır.

Yeni Kamu İşletmeciliği ve Sonrası: Kamu Yönetiminde Hibritleşme

YKİ, piyasa tabanlı stratejilerle verimlilik ve etkinlik hedeflerine doğru hareket eden bir kamu yönetimi anlayışıdır (Gooden ve Starke, 2021, s. 48). YKİ'nin temel iddiası, daha kaliteli bir yönetim ve farklı yapısal değişimlerle maliyetleri düşürüp daha az kaynakla daha fazla çıktı elde etmektir (Hood, 1991, s. 15). YKİ, özel sektör tekniklerini kamuya aktararak, kamu ve özel sektör arasındaki farkları azaltarak ya da ortadan kaldırarak ve süreç değil, sonuç vurgusuyla devleti yeniden icat ettiğini iddia etmektedir (Agostino ve Arnaboldi, 2015, s. 354).

Başlangıçta özel sektörden ithal edilen yönetsel teknikler, kamu kuruluşlarını ve politika programlarını yönetmeye istikrarlı şekilde uygulanmıştır (Smith, 2007, s. 763). 20. yüzyılın son yirmi yılında YKİ'nin yeni bir paradigma olup olmadığı tartışılırken çok az kişi geleneksel kamu yönetimi anlayışının geçerli paradigma olduğunu düşünmektedir (Lynn, 2001, s. 144). Kamu sektörünün özel sektör değerlerinin, tekniklerinin ve kavramlarının ithal edilmesiyle iyileştirileceği biçimindeki bu gelişme, genel bir teori ya da doktrin haline gelmiştir (Pollitt ve Bouckaert, 2011, s. 10).

Kamusal mekanizmaların tasfiyesi ve piyasa argümanlarının yaygınlaştırılması (Güler, 2016, s. 15) anlamına gelen YKİ, 1980'lerin başında İngiltere'de M. Thatcher'ın başbakanlığı ve aynı dönemde ABD'de R. Reagan'ın başkanlığı döneminde yapılan çalışmalarla ortaya çıkmıştır (Gruening, 2001, s. 2). Thatcher ve Reagan planlama yanlısı olan liderler değillerdi. 1990'lı yılların başında bu piyasacı yaklaşımın bir net yön olduğuna inanılmıştır. Bu genel yön YKİ ve ABD'de “hükümeti yeniden icat etmek” olarak etiketlenmiştir. Tüm dünyada giderek hükümetler kamu sektörünün kalitesini ve etkinliğini iyileştirmeyi (Pollitt ve Bouckaert, 2011, s. 9) temel bir hedef haline getirmiştir. Daha sonra YKİ'nin ilke ve uygulamaları farklı ülkelere transfer edilmiştir (Üstüner, 2000, s. 20). Akademisyenler tarafından farklı ülkelerde ortaya çıkan bu uygulamaların ortak özellikleri belirlenmiş ve buna “Yeni Kamu İşletmeciliği” adı verilmiştir. YKİ'nin ortak özellikleri; özelleştirmeler, bütçe kesintileri, hesap verebilirlik, müşteri yaklaşımı, ademi merkezîyetçilik, stratejik planlama ve yönetim, tedarik ve üretimin birbirinden ayrılması, rekabet, performans denetimi ve ölçümü, değişen yönetim tarzı, sözleşmeli çalışma sistemi, esneklik şeklinde sıralanabilir (Gruening, 2001, s. 2). Bu bağlamda YKİ, kamu yönetimini özel yönetime yaklaştırma çabasının bir ürünüdür (Dunleavy ve Hood, 1994, s. 9).

YKİ'nin iki ana politikası vardır: piyasalaştırma ve şirket yönetimi. Piyasalaştırma uygulamasının en bilindik yöntemi özelleştirme (Bevir, 2007, s. 368-369). Özelleştirme yoluyla devletin küçültülmesi amaçlanmıştır. Şirket yönetimi politikasıyla devletin işletme yönetim tekniklerine uygun olarak çalışması hedeflenmiştir (Schroeter, 2007, s. 612). YKİ'nin köklerini devletteki pratik gelişmelerde, devleti 'yeniden icat etmek' olarak adlandırılan fikirler dizisinde ve kamu tercihi teorisinde bulmak mümkündür. YKİ, "daha verimli ve daha az maliyetli" bir devlet yaratma çabasıdır (Denhardt ve Denhardt, 2003, s. 5).

2008 Küresel Krizin ardından kamu yönetimi kısa süre içinde ön plana çıkmıştır. Büyük miktarda kamusal kaynak çeşitli banka ve ticari firmaları kurtarmak için kullanılmıştır. Ancak bu dönemde israfı kötülenin ve üretkenliği artırmanın tek başına yeterli olmadığı giderek netleşmeye başlamıştır. Krizin etkilerinin sürdüğü ilk bir iki yıl sonunda Avrupa'nın birçok bölgesinde kamu hizmeti kesintilerine karşı gösteriler düzenlenmeye başlamıştır. Bu gelişmelerden sonra kamu yönetimi reformu teknik ve yasal çerçevesinin dışına doğru evrilmiştir (Pollitt ve Bouckaert, 2011, s. 8-9). Yaşananlara ek olarak kamu yönetiminin hesap verebilirliğinin eksikliği ve kamu hizmetlerinde yaşanan kesintilerin uygun inceleme ve hesap verebilirlik olmadan gerçekleştiği düşüncesi YKİ'nin gözden düşmesine ve alternatif kamu yönetimi modellerinin öne çıkmasına neden olmuştur (Diamond, 2021, s. 304).

Dunleavy ve Hood (1994, s. 13) YKİ'nin geleceğine ilişkin yaptıkları erken dönem değerlendirmelerinde Osborne ve Gaebler'in YKİ'yi tek, kaçınılmaz ve küresel bir hareket olarak gören yaklaşımlarının aksine bu alanda tek bir modelin ya da yaklaşımın değil, çoklu bir gelişmenin öne çıkacağına yer vermektedirler. Ayrıca geleneksel kamu yönetimine herkese tek beden olarak sunulduğu eleştirisini yapan YKİ, genellikle pratikte tam olarak aynı metodu kullanmıştır (Hood ve Peters, 2004, s. 278).

YKİ yaşanan nüfus, pandemiler, zorunlu göç ve iklim değişimi gibi çağdaş dünyadaki karmaşık zorlukları ele alıp çözmek için uygun olmayan bir yaklaşımdır ve modası geçmiştir. YKİ, artan bir biçimde bir arada var olan ve rekabet eden taleplere dayalı olarak giderek hibritleşmektedir (Eriksson ve Andersson, 2023, s. 2014, 2016). Bu görüşe paralel olarak Denhardt ve Denhardt (2015, s. 7), YKİ'nin kamu yönetiminde tamamen baskın bir paradigma haline gelemediğini ileri sürerler. Onlara göre alandaki farklı kamu yönetimi yaklaşımlarının çeşitli ilkelerinin bir arada kamu yönetiminde yer edinmiştir.

Son yıllarda kamu yönetimi alanındaki değişim sürecini açıklayan en güçlü kavram hibritleşmedir. YKİ sonrası değişimin ortaya çıkmasının ilk nedeni, siyasi otorite kaybına karşı gelişen tepkidir. İkincisi, YKİ'nin sadece performansa odaklanan örgütler yaratması ve koordinasyon ve iş birliği gibi ilkelerin göz ardı edilerek çok fazla parçalanmaya ve kamusal hedeflerin gerçekleşmemesine neden olmasıdır. Üçüncüsü, terör olayları, pandemi, iklim değişimi ve ekonomik kriz gibi faktörlerin yol açtığı daha fazla kontrol ihtiyacı yaratan korku faktörüdür. Bu tehditler kurumlar arası sağlıklı bilgi paylaşımına, kamu örgütünün bütünleştirilmesi ve sıkılaştırılmasına, kurumlar arasında uyum yaratılmasına önem veren ve devleti merkeze alan yeni reformların gündeme gelmesine yol açmıştır. Sonuncusu, YKİ'nin bürokrasiyi azaltma ve daha fazla verimlilik hedefini yeterince gerçekleştirememesidir. Ayrıca YKİ'nin daha fazla eşitsizlik yaratıp yaratmadığı konusunda da endişeler yaşanmıştır (Christensen, 2012, s. 4-5). Bunlara ek olarak YKİ'nin demokratik değerlerden yoksun olduğu şeklinde de eleştiriler olmuştur. Bu yüzden YKİ sonrası gelişen kamu yönetimi yaklaşımlarının bir bölümünün kamu yönetimini demokratikleştirmeye, katılımı öne çıkartmaya odaklandıkları görülmektedir.

Yapılan çalışmalara bakıldığında 2000'li yılların başında YKİ sonrası kapsayan çalışmaların başladığını ve 2011 yılından itibaren giderek yoğunlaştığını göstermektedir. YKİ her organizasyonun kendine özgü performans göstergeleriyle değerlendirilebilen amaçları olduğunu varsayarak kamu sektörünün parçalanmasına neden olmaktadır. Ancak toplumsal güvenlik, iklim değişikliği, çevre sorunları, yoksulluk, işsizlik ve göç gibi sorunlar sadece birlikte çalışan organizasyonlar tarafından ele alınabilir. YKİ bu gibi

sorunların üstesinden gelmeyi gerektiren yatay ve organizasyonlar arası koordinasyona dayalı örgütsel etkinlikler konusunda çok az şeye sahiptir. Bu yüzden YKİ ile getirilen parçalanma yerine daha bütünlük bir idari politikaya, devletin tekrar öne çıkmasına ve kamu sektörü organizasyonlarının birleştirilmesine olan ihtiyaç artmaktadır (Christensen ve Læg Reid, 2022, s. 43-44).

YKİ, “daha iyi çalışan ve daha az maliyetli bir devlet” söylemiyle gündeme gelmiştir. Peki YKİ aradan geçen süre içinde hangi noktaya varmıştır? Buna YKİ'nin daha yüksek maliyetlere ve daha fazla şikâyete yol açtığı şeklinde bir yanıt verilmektedir. Bir grup araştırmacı YKİ'nin performans, kamu hizmetlerinde ayrışma ve rekabet gibi ilkelerini maliyet ve kalite açısından olumlu bulmaktadır. Bu ilkeler hala kamu yönetimindeki reform planlarını şekillendirmektedir. Diğer bir grup araştırmacı ise, YKİ'nin kamu yönetimindeki değerleri olumsuz etkilediği düşüncesindedir. En yaygın görüş, ikinci görüştür. Maliyetleri azaltmaya odaklanan YKİ, reform sürecinde tutarlılık, adalet ve kurallarının dikkatli şekilde belirlenmesi ve uygulanması gibi değerlere zarar vermiştir. YKİ açısından büyük bir öneme sahip olan Birleşik Krallık kamu yönetimi incelendiğinde YKİ'nin temel söylemlerinin gerçekleşmediği, aksine kamu hizmetlerinde maliyetlerin ve şikâyetlerin giderek arttığı gözlenmiştir (Hood ve Dixon, 2015, s. 265-266).

Alternatif kamu yönetimi yaklaşımlarının ortak yönü; YKİ reformlarını tamamlaması ya da desteklemesidir (Trein, Maggetti ve Meyer, 2020, s. 1412). Devlet açısından bakıldığında bu değişim sürecinde merkezileşme, yatay koordinasyon ve kamu örgütlerinin birleştirilmesi konuları ağırlık kazanmıştır. Bu süreçte öne çıkan örgütsel araçlar yeni kurumlar arası iş birliği birimlerinden ortak planlama ve çalışma gruplarına, forumlara, stratejik birimlere ve incelemelere, devletler arası konseylere, görev güçlerine, lider kurum yaklaşımlarına ve politika çarklarına kadar uzanmaktadır. Entegrasyon ve kamu sektörü değerlerini vurgulayan daha bütünlük bir yaklaşım geçerlilik kazanmaya başlamıştır. Bunun önemli bir örneği, 1997'de İngiltere'de T. Blair Hükümeti tarafından uygulanan 'Birleşik Hükümet Yaklaşımı'dır. Daha sonra bu yaklaşım devletin tamamı ve değer temelli kamu yönetimi etiketiyle Avustralya ve Yeni Zelanda'ya ve ardından dünyanın birçok ülkesine yayılmıştır. Birçok devlet, entegrasyonu, bütüncül reformları ve devletin tamamını kapsayan çözümleri daha fazla önemsemeye başlamıştır. YKİ daha çok verimlilik odaklıyken YKİ sonrası yaklaşımların reform anlayışı genellikle kurumlar arası yönelimlidir. Devletin tamamını kapsayan bütünlük yaklaşım için yeni koordinasyon araçları devreye alınmıştır (Christensen ve Læg Reid, 2022, s. 44). “Bütünlük devlet” (joined up government) ya da “tüm devlet /devletin tamamı” (whole of government) gibi kavramların kullanıldığı görülmektedir. Bu söylemlerin temel hedefi YKİ sonrası daha bütüncül bir yaklaşımla YKİ reformlarının yol açtığı kamudaki örgütsel ve işlevsel parçalanmayı ortadan kaldırma ve devleti güçlendirme eğilimidir (Trein ve Maggetti, 2019, s. 200).

YKİ sonrası dönem, güçlü bir devletin yeniden ortaya çıkışının yanı sıra devletin ortaklıklar, ağlar ve iş birlikçi yönetim düzenlemeleri içinde çeşitli aktörlerden birisi olarak görülmesi şeklinde karmaşık ve çok yönlü bir yeni yaklaşımlar setini ifade etmektedir. Ayrıca YKİ sonrası eski örgütlenme ve yönetim biçimlerine yeni yapıların ve düzenlemelerin eklendiği bir eklemlenme süreci söz konusudur. Yeni yaklaşımların YKİ'den net bir kopuşu söz konusu değildir. Bunun yerine bir miktar süreklilik ve daha az önemli farklılıklardan söz edilebilir (Christensen ve Læg Reid, 2022, s. 44). Yeni Zelanda özelinde yapılan bir çalışmaya göre, Yeni Zelanda'da YKİ sonrası dönemde bir çeşitlenmenin/hibritleşmenin yaşandığına dikkat çekilmektedir (Lodge ve Gill, 2011, s. 160). Dolayısıyla YKİ sonrası dönem içinde hem YKİ uygulamalarının hem de alternatif kamu yönetimi yaklaşımlarının bir karması kamu yönetimi alanına yansımıştır.

Ortaya çıkışları henüz yeni olmasına rağmen alternatif kamu yönetimi yaklaşımları, kamu yönetiminin faaliyetleri ve çıktıları üzerinde önemli bir etkiye sahip olmuştur. Bu nedenle bu yaklaşımlar bağlamında politikaların, stratejilerin, programların ve kurumsal şablonların analizi ve değerlendirilmesi önem

taşımaktadır (Lakoma, 2020, s. 1039). Alternatif yaklaşımların yarattığı hibritleşme süreciyle kamu yönetiminin zengin ve yeni bir zemin kazandığını söylemek gerekir. YKİ'nin gerilemesi ve alternatif yaklaşımlara alan yaratılması yeni fırsatların doğuşunu sağlamıştır. İlk olarak, küresel sistem tarafından dayatılan reform paketleri ülkeler için tek seçenek olmaktan çıkmıştır ve ülkeler yeni fırsatlar yakalamışlardır. İkinci olarak, farklı yönetim geleneklerinin kamu yönetimi gündemine taşınmasıyla araştırmalar ve tartışmalar zenginleşmiştir. Üçüncü olarak, hangi çözümlerin hangi bağlamlarda yararlı olacağını anlaşılması için büyük bir araştırma ihtiyacı ve sahası ortaya çıkmıştır. Dördüncü olarak, her yerde geçerli reform politikaları yerine, belli programlar ölçeğinde sınırlı reformlar bu dönemde daha önemli hale gelmiştir (Pollitt, 2015, s. 13; Köseoğlu ve Sobacı, 2015, s. 309-310).

Kamu yönetimi alanında reformlar genel olarak birbirinin yerini almaz, bunun yerine yeni reformlar eskilerine eklenerek karma idari yapıların oluşmasına yol açarlar. Yeni unsurlar eklendikçe kurumsallaşma başlar ve daha karmaşık, katmanlı bir sistem ortaya çıkar (Christensen, 2012, s. 2). Hibritleşme kamu yönetimi alanında çok yeni bir olgu değildir. Kamu sektörü ile özel sektör ve kâr amacı gütmeyen örgütler arasındaki ilişkiler yoğunlaştıkça önemini artırır (Jansson, Tuunainen ve Mainela, 2021, s. 297). Kamu yönetiminde hibritleşme, yeni ve eski değerlerin belli ölçüde birlikte varlıklarını sürdürdükleri nispeten yeni bir yapıyı simgeler.

Kamu yönetimi alanındaki hibritleşme sürecine katkıda bulunan alternatif kamu yönetimi yaklaşımları arasında bir örtüşme olduğu kabul edilmektedir. Ancak aralarında bazı fikir ayrılıklarının da olduğu bilinmektedir. Bu hibritleşme süreci, bir paradigma olarak 1990'lı yıllarda en parlak dönemini yaşayan YKİ gibi bir model ya da yaklaşıma dayalı olarak gerçekleşen bir paradigma değişimi değildir. Bu yeni yaklaşımlar birbirini etkileyebilmektedir (Greve, 2013, s. 67). Hangi yaklaşımın kamu yönetimi alanında daha baskın olduğunu belirlemek oldukça güçtür. Bu yüzden hibritleşme kavramının kullanımı hem bu belirsizliği karşılaması hem de kamu yönetimi alanında aynı anda görülen yönetim yaklaşımlarının varlığını anlatmak açısından oldukça yararlıdır.

Farklı deneyimleri, fikir ve uygulamaları birleştiren hibritleşme sürecini olumlu karşılamak gerekir. Kamu yönetiminde YKİ'nin düşüşünün çok zengin ve gerçek anlamda küresel bir boyuta kapı araladığını söylemek mümkündür (Pollitt, 2015, s. 13-14). Bu bağlamda kamu yönetiminde yaşanan hibritleşmenin devletin rolünü etkilememesi olanak dışıdır. Hibritleşme sürecinde devlete yeni alternatif yapılar mı ortaya çıkmaktadır? Yoksa devlet yeni roller mi elde etmektedir? Son zamanlarda yapılan araştırmalar hibritleşme sürecinin merkezi ve bütünlük devleti güçlendirdiğini ortaya koymaktadır. Alternatif yaklaşımlarla ortaya çıkan yeni fikirler devletin daha verimli şekilde kullanılmasına katkı sağlayabilir (Greve, 2013, s. 68).

Alternatif Kamu Yönetimi Yaklaşımları

Etkileşime açık, örgütler arası ve dolaylı yönetim biçimleri şu anda dünyanın birçok ülkesinde en güçlü biçimde değişen oranlarda ortaya çıkmaktadır. Bu alternatif yaklaşımlar karşılıklı bağımlılığa, iş birliği ve güvene dayalı olarak ağ bağlantılı süreçler etrafında gelişmektedir. Bu yaklaşımlar artan beklentiler doğrultusunda ilerleme kaydeden karmaşıklık ve parçalanmayla kamu politikaları ve kamu hizmetlerinde süreç ve sonuçları iyileştirmeye odaklanmaktadır. Şu ana kadar, mevcut yaklaşımların önemi, kapsamı ve etkisi konusunda tam bir fikir birliği bulunmamaktadır. Çeşitli araştırmacılar bu yaklaşımları kamu yönetimi alanındaki karışıklık olarak görmezden gelirken, kimi araştırmacılar siyasi – idari açıdan daha etkileşimli bir kamu yönetimine doğru belli ölçüde yaşanan radikal bir dönüşüm olarak değerlendirmektedir (Torfing ve Triantafillou, 2013, s. 10).

YKİ'nin öldüğünü iddia eden (Dunleavy, Margetts, Bastow ve Tinkler, 2005) güçlü bir düşünce olmasına rağmen buna karşı YKİ'nin sorunlar yaşadığını ancak henüz ölümünün ilan edilmesi anlamına gelmediğini ileri süren bir başka görüş de bulunmaktadır. Bu ikinci görüşe göre YKİ'ye alternatif olarak ortaya çıkan yaklaşımlardan hiçbiri tam anlamıyla alternatif olacak kadar güçlü değildir (De Vries, 2010, s. 5). Kamu yönetimi alanında bir değişim yaşandığı ortadadır. Bu değişim sürecinde YKİ'nin belki tamamen ortadan kalkmasından söz edilemese bile onun değiştiği kolaylıkla söylenebilir. Bu değişim, alternatif kamu yönetimi yaklaşımlarının ilke ve değerleriyle YKİ'nin yerleşik uygulama ve değerlerinin bir arada kamu yönetimi alanında etkili olmasıdır.

Yeni Kamu Hizmeti

1960'lı ve 1970'li yıllardan itibaren vatandaşlar, idari ve politik süreçlere başarılı şekilde dahil olmanın yollarını aramışlardır. Bu çabalar kamusal kararların, bu kararlardan etkilenen bireyler ve topluluk üyeleri tarafından şekillendirilmelidir düşüncesine dayanmıştır. Sonuçta dünyadaki demokratik toplumlar daha fazla iş birliğine yatkın bir yönetimden yana tavır sergiledikçe kamu yönetiminin gündemi vatandaş katılımı, yönetime güven, topluluklar oluşturma, vatandaşlık ve kamu yararı, duyarlılık geliştirme ve vatandaşların güçlendirilmesi gibi konularla meşgul olmaktadır (Bryer ve Alvandipour, 2021, s. 21). Bu gelişmelerle şekillenen YKH ise, demokratik ilke ve değerleri kamu yönetimiyle buluşturmayı amaçlamaktadır.

Demokratikleşme düşüncesi, kendisini meydana getiren toplumsal hareketlerin taleplerini karar alma süreçlerine taşıyabilme imkanına kavuşmaları anlamına geldiği sürece, devlet politikalarının da demokratikleşmesini kaçınılmaz kılar (Üstüner ve Keyman, 1995, s. 34). Demokratikleşme süreci kamu yönetiminde gelişen alternatif yaklaşımlar üzerinde büyük etki yaratmıştır. Bu doğrultuda devlet, bir şirket gibi değil, demokrasi ile yönetilmelidir diyen Denhardt ve Denhardt (2007: s. 3), YKH anlayışını demokratik değerler üzerine inşa etmektedirler. YKH anlayışı, demokratik değerleri ve vatandaşlığı dikkate alan, toplumluluklar oluşturan, vatandaşları karar alma süreçlerine dahil eden ve devleti daha etkin kılan bir kamu yönetimini savunmaktadır. Oysa YKİ'yi savunanlar, devletin rolünü ve işleyişini anlamak ve verimliliği sağlamak için piyasa ilke ve değerlerinin en iyi yol olduğunu iddia ederler. Yine de vatandaşlığın kamu yönetimi açısından önemli olduğunu savunan çok sayıda kişi bulunmaktadır. Aynı şekilde verimliliğin de kamu yönetimi açısından önemli olduğu açıktır. Verimliliğin katılım ve topluluk oluşturmak gibi değerlerle ne ölçüde dengelendiği ya da dengelenmediği önemli bir noktadır (Denhardt ve Denhardt, 2015, s. 1). YKİ tüm dikkatini özelleştirme uygulamalarına, performans ölçümlerine ve müşteri anlayışı gibi bir dizi ilke ve uygulamaya çevirmiştir. YKH ise, demokratik ideallere bağlıdır (Denhardt ve Denhardt, 2003, s. 5). Bu kapsamda vatandaşlar ile kamu görevlileri, sorunları faydalı şekilde tanımlamak ve ele almak için iş birliği ve diyalog içinde çalışmaktadırlar. Bu yeni tutum ve vatandaşların yönetime katılımlarını gösteren bu süreç kamu yönetiminde ortaya çıkan yeni bir hareketin adıdır. Bu yeni hareket "Yeni Kamu Hizmeti" olarak kavramlaştırılmaktadır (Denhardt ve Denhardt, 2007, s. 3).

YKH anlayışı hem de geleneksel kamu yönetimine hem de YKİ'ye önemli ve uygulanabilir bir alternatiftir. Aynı zamanda teorik saptamalar ve pratik yenilikler temelinde inşa edilmiş bir alternatif olarak diğer kamu yönetimi anlayışlarıyla karşılaştırılabilir normatif bir modeldir (Denhardt ve Denhardt, 2000, s. 557). Kamu yönetiminde gerçek performansı değerlendirmenin en önemli ölçütü, kamu yararının ne kadar etkili şekilde gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğidir. Yasal ve politik kriterler ile ekonomik ölçütlere ilişkin kayguları sürdürmek önemli olmakla birlikte kamu yönetiminin merkezine vatandaş söyleminin ve kamu yararıyla bütünleşmiş bir kamu hizmeti anlayışının yerleştirilmesi zorunluluktur. Demokrasi, yönetsel sürecin ilk sırasında yer almalıdır (Denhardt ve Denhardt, 2003, s. 9). YKH anlayışı, demokrasi, kamu yararı, vatandaşlık kavramlarıyla örülü bir kamu hizmeti anlayışını inşa etme girişimidir. Bu süreçte YKİ ile aşındırılan kamu yönetiminin temel değerlerinin demokrasiyle yeniden yorumlanması söz konusudur.

YKH anlayışının Yeni Kamu Yönetimi Hareketi'ne (YKYH) bir tepki olarak doğup doğmadığı konusunda tam bir fikir birliği yoktur. R. Denhardt'ın erken dönem çalışmalarında YKYH'ye eleştiriler yönelttiği görülmektedir. Bu bağlamda Denhardt tarafından bu harekete yönelik kamu yönetiminde kayda değer bir başarı elde edemediği eleştirisi yapılmıştır (Denhardt, 1977). Ancak zaman içinde Denhardt'ın 1999 yılında kaleme aldığı eserinde, ardından J. Denhardt ile ortaya koydukları müşterek çalışmalarda YKYH'ye olumlu şekilde yer verildiği görülmektedir (Denhardt, 1999; Denhardt ve Denhardt, 2007). Ayrıca Denhardt ve Denhardt YKYH'ni YKH anlayışının teorik bir kaynağı olarak açıkça sunmaktadırlar (Denhardt ve Denhardt, 2007). Literatürdeki yaygın görüş de bu yöndedir. YKH anlayışı, YKYH'nin bir devamı olarak kabul edilmektedir (Genç, 2015; Hergüner, 2019; Özgür ve Öztepe, 2015). Her iki yaklaşımın vatandaşların yönetime katılımı, demokrasi, kamu yararı, hizmet odaklılık, yönetişim, vatandaş odaklılık, kamu görevlilerine yüklenen misyon gibi ortak değerleri paylaştıkları görülmektedir (Denhardt ve Denhardt, 2007; Özgür ve Öztepe, 2015; Hergüner, 2019).

Demokratik vatandaşlık, topluluk ve sivil toplum modelleri, örgütsel hümanizm ve yeni kamu yönetimi, postmodern kamu yönetimi gibi dört temel teoriye dayanan YKH anlayışı yedi temel ilke sunmaktadır (Denhardt ve Denhardt, 2007, s. 42-43): “müşteri değil, vatandaşlara hizmet etmek; kamu yararını amaçlamak: kamu yararı bir ürün değil, amaçtır; vatandaşa girişimcilikten daha fazla değer vermek; stratejik düşünmek demokratik hareket etmek; hesap verebilirlik basit bir şey değildir; yönlendirmek (dümen tutmak) yerine hizmet etmek ve verimliliğe değil, insana değer vermek”.

Yeni Kamu Yönetişimi

Son yıllarda gelişen temel düşüncelerden birisi, devletin karşı karşıya olduğu kamu politikası zorluklarının tek bir kuruluş tarafından değil, iş birliği ve dayanışma temelinde çok sayıda kuruluş tarafından ele alınıp çözülmesi gerektiğidir. Giderek devletler dikey ve yatay iş birliğinde, tüm hükümet entegrasyonunda, ortak sorunlarda ve çeşitli aktif ortaklıklarda daha yüksek düzeyde iş birliğine ilgi göstermeye başlamıştır. Etkili sonuçların elde edilmesi için farklı aktörlerle çalışmak gerektiği fark edilmiştir. 2006 yılında S. Osborne “Yeni Kamu Yönetişimi”ni tartışan bir makale kaleme almıştır. Bu çalışmayı 2010 yılında yazılan “Yeni Kamu Yönetişimi?” başlıklı kitap izlemiştir (Greve, 2010, s. 9). Kitabın adında kullanılan soru işaretinin anlamı YKY'yi yeni bir paradigma olarak ilan etmek yerine onu eleştirel bir incelemeye tabi tutmaktır. YKİ; bir siyasi ideoloji, bir akademik çalışma alanı ve aynı zamanda bir yönetim uygulamasıdır. Osborne, bunları birbirinden ayırarak değerlendirme yapmak gerektiğini söyler ve son iki unsurun önemli olduğundan bahseder (Osborne, 2010, s. 2). Soru işareti önemli bir detaydı çünkü diğer araştırmacılar bunun esasen kamu yönetişimi olduğunu ve “yeni” olmadığını iddia ediyorlardı. YKY, toplum içindeki kurumsallaşmış ilişkilere ilişkin kapsamlı bir teoriye işaret etmektedir. Yönetişim kavramı, devletler ile kâr amacı gütmeyen örgütler ve özel sektör örgütleri arasındaki ilişkileri vurgulamaktadır. YKY, ortaklıklara, ağlara, bütünleştirilmiş hizmetlere ve iş birliği içinde çalışmanın yeni yollarına odaklanmaktadır. Vatandaşların aktif duruma geçerek ortak üretim ilişkilerine girebilecekleri yolları ortaya koymaya çalışmaktadır (Greve, 2010, s. 9). YKY'nin temel amacı, daha üretken kamu politikası oluşturma ve uygulama arayışıdır. Kamu politikası oluşturma sürecinde bilgiler toplanıp analiz edilmeli, gerçek siyasi sorunlar teşhis edilmeli, siyasi tartışmaların ve gerekli argümanların seviyesi basit politikadan bilimsel kamu politikası analizine yükseltilmeli, gelecek ve mevcut siyasi uygulamalar yapılandırılmalı ve olası standartlar için tahminlerde bulunulmalıdır (Patapas, Raipa ve Smalskys, 2014, s. 28). YKY bu sürece odaklanır ve bu sürecin gerçekçi toplumsal sorunları odağına alacak biçimde çok aktörlü bir yapı içinde, demokratik esaslar ve iş birliği çerçevesinde yürütülmesini arzulamaktadır.

Bu yaklaşım, kamu politikası uygulamasına ve kamu hizmetlerinin sunumuna önemli bir katkı sağlamaktadır. YKY, 21. yüzyılda devletin çoğulcu karmaşıklıkları içinde kamu politikasının ve kamu hizmetlerinin gerçeklerini yakalamayı başarmış farklı bir yaklaşımdır. Birden fazla birbirine bağımlı aktörün kamusal hizmetlerin sunumuna katkıda bulunduğu ve politika yapım sürecinin karmaşıklığını kasteden çoğulcu devlet söylemi vurgulanmaktadır. Burada çoğulcu bir sistem içinde kamusal hizmetleri mümkün kılan ve engelleyen kurum içi ve kurum dışı çevresel etkenler üzerinde durulur. Bu yüzden YKY'nin odak noktası, örgütler arası ilişkiler ve süreçlerin yönetimidir. YKY, kamu politikalarının ve kamu hizmetlerinin giderek karmaşılaşan, çoğulcu ve parçalanmış doğasının hem sonucu hem de yanıtıdır (Osborne, 2010, s. 7; 9). YKY, süreç ve sonuç odaklılık, koordinasyon, katılım ve ortak üretim gibi bir dizi ilkeyi içinde barındırmaktadır. Politika yapım süreci ve kamu hizmetlerinin sunumu, rekabet, aracılık ve alternatif seçeneklerin daha fazla artırılmasıyla değil, daha fazla iş birliği, müzakere ve bilgiyle, aktif katılım sonucunda paydaşların farklı fikir ve katkılarıyla iyileşecektir (Torfing ve Triantafillou, 2013, s. 12). Dahası, YKY kamu görevlilerinin toplumdaki ilgili ve kamusal kararlardan etkilenen aktörleri politika yapımına ve uygulama süreçlerine çekmeleri gerektiğini savunur. Bu durum kamu görevlilerine farklı bilgi ve deneyim kaynaklarından yararlanmayı sağlar (Sorensen, 2022, s. 53).

YKY hakkında sorulması gereken temel soru şu olmalıdır: YKY, YKİ'nin yerini alacak, onu dönüştürecek veya onunla var olacak mı? YKY, temelde YKİ'ye karşı tepkisel bir kökene sahiptir ve yeni anlatısını meşrulaştırmak için de YKİ'nin başarısızlıklarına yoğun biçimde vurgu yapmaktadır. Her ne kadar YKY, YKİ'ye karşı bir tepki olarak doğmuş olsa da literatürde iki yaklaşım arasındaki ilişki iki farklı bakış açısıyla açıklanmaya çalışılmıştır. Bunlardan ilki, süreklilik ve hibritleşme iddiasıdır. Buna göre YKY, yönetim birikiminden yararlanmaktadır ve büyük ölçüde bir katmanlaşma süreci yoluyla bu yeni unsurlar eski unsurlarla birlikte varlığını sürdürmektedir. Diğer iddia ise, YKY'nin tamamen yeni bir yönetim perspektifiyle YKİ'nin yerini aldığı ve bunun yıkıcılık değilse bile radikal bir değişim anlamına geldiğidir. Ancak süreklilik ve hibritleşme iddiası daha güçlü kanıtlar sunmaktadır. YKY, değişimle birlikte devamlılığı da vurgular ve kamu yönetiminin demokratikleşmesini vaat eder (Cataldi, 2024, s. 2-3). YKY, kamu otoriteleri arasında çok düzeyde müzakereleri geliştirmeyi ve ağlar, ortaklıklar ve ilişkisel sözleşmeler yoluyla kamu ve özel paydaşlar arasında etkileşimi teşvik etmeyi amaçlamaktadır. Temel amaç, etkili ve demokratik yönetimi gerçekleştirmek, müzakerelerle kamu ve özel sektör fikir ve kaynaklarını bir araya getirmek ve yenilikçi çözümleri ortak çalışmayla mümkün kılmaktır. Dünyada giderek rekabetten ziyade iş birliğini teşvik eden reform girişimleri söz konusudur, bu da karar alma süreçlerinin YKY yönünde değiştiğini göstermektedir (Torfing ve Triantafillou, 2013, s. 15).

Kamu Değeri Yaklaşımı

Birçok kişi, toplumsal düzeydeki örgütlerin değerlere dayalı olduğunu ve bu değerlerin yürütülen faaliyetleri ve alınan kararları etkilediğini savunmaktadır (Dickinson, 2016, s. 52). Kamu değeri, değerli sonuçları, özellikle sonuç başarısını, yönetime duyulan güveni ve yönetimin meşruiyetini, hizmet sunum kalitesi ve verimliliği ifade etmektedir. Devlet kurumlarının varlık nedeni, kamu değeri yaratmaktır. Ancak burada zor olan konu, kamu değerinin performansla ilişkilendirilebilmesi ve vatandaşlar tarafından kamu değerinin algılanmasının müşterilerden oldukça farklı olmasıdır (Stewart, 2020, s. 827). Kamu değeri, bir organizasyonun topluma katkısı olarak tanımlanabilir. Kamu değeri bir yöneticinin herhangi bir kimseye hizmet etmek için nasıl hareket edebileceğini açıklamaktadır (Sami, Jusoh ve Qureshi, 2016, s. 263).

Harvard'daki J. F. Kennedy Okulu'nda kamu yöneticilerinin eğitimini uzun yıllar sürdüren Mark H. Moore, kamu yönetiminin ne olduğunu ortaya koyan kavramsal bir çerçeve sunmaktadır. Moore, kamu yönetiminin faaliyetlerini hangi koşullar altında yürüttüğünü görmüş fakat kamu yönetimine ilişkin bir teori oluşturmaya

girişmemiştir. Bunun yerine vatandaşlar ve politikacılar tarafından değer verilen hizmetlerin kamu yönetimi tarafından üretildiğini fark etmiş ve bu kamu değeri üretim sürecini özel sektör değer yaratımına benzetmiştir. 1995 yılında “Kamu Değeri Yaratmak” (Creating Public Value: Strategic Management in Government) başlığını taşıyan eserinde Moore, kamu görevlilerinin kamu değeri yaratmakla ilgilendiklerini belirtmiştir. Kamu değeri yaratım süreci; meşrulaştırıcı ve yetkilendirici ortam, örgütleyici ortam ve sonuç üretme ortamı şeklinde stratejik bir üçgen içinde cereyan etmektedir. Kamu değeri yaratma kavramı böylelikle giderek yayılmaya başlamıştır (Greve, 2010, s. 10-11).

Kamu değeri konusunda Bozeman politik ya da toplumsal düzeye odaklanmaktadır. Bir toplumun kamusal değeri üç ayrı alandaki normatif fikir birliğinden oluşmaktadır. İlki, vatandaşların sahip olması gereken haklar, faydalar ve ayrıcalıklardır. İkincisi, vatandaşların topluma, devlete ve diğer vatandaşlara karşı olan yükümlülükleridir. Üçüncüsü ise, devletin ve politikaların dayandırılması gereken ilkelerdir (Bryson ve diğerleri, 2014, s. 448). Moore ise vatandaşların devletten kamu değeri konusunda birtakım beklentilerinin bulunduğunu ifade etmektedir. Vatandaşlar, kamu yöneticileri tarafından yasal olarak belirlenen hedef ve amaçlara olabildiğince etkili ve verimli biçimde ulaşılmasını arzularlar. Politik açıdan kamu yönetiminin yeterli düzeyde tarafsızlığa sahip olması istenir. Politik açıdan tarafsızlık, politika analizi, program değerlendirmesi ve müşteri hizmetleri gibi kamu yönetiminde sıklıkla duyulan kavramlar kamu sektöründe neyin üretilmesinin değerli olduğunu tanımlamada yeterli olmaz. Siyaset, kamu değerinin nihai hakemidir (Moore, 1995, s. 31-38). Dolayısıyla Moore, kamusal değer üretiminin siyaset ile yönetiminin karşılıklı uyum içinde çalışmasıyla sağlanabileceğini düşünmektedir. Vatandaşlar, yüksek performanslı ve hizmet odaklı bir kamu yönetiminin yanında hedeflenen sosyal amaçlara ulaşmada etkili, verimli, adil ve dürüst bir şekilde faaliyet yürüten bir devlet teşkilatı isterler. Burada Moore, verimlilik, etkinlik yönünden, sosyal ve politik açıdan hedeflenen sonuçlara ve adalet gibi belli başlı kamusal değerlere vurgu yapmaktadır (Bryson ve diğerleri, 2014, s. 448-449).

KDY’yi savunan akademisyenler, kamusal değer geniş kapsamlı ve kapsayıcı bir diyalog ve müzakereyle ortaya çıkacağını savunmaktadırlar. Kamu değerleri ve kamusal değer devletin münhasır yetki alanı değildir ve devlet, kamusal değer yükümlülüklerine sahip tek aktör olarak değerlendirilemez. Kamu değeri, birden fazla farklı sektörlerden aktörün dahil olduğu bir sürecin ürünüdür. Ancak devletin kamusal değer garantörü olarak özel bir rolü bulunmaktadır (Bryson ve diğerleri, 2014, s. 446). Vatandaşlar, kamu hizmeti sağlayıcılarını kabul edip desteklerler. Çünkü onlar bireysel ve toplumsal düzeylerde değer yaratmaktadırlar. Buna göre kamu hizmetlerinin muhatapları kamu hizmetlerinin değerleriyle ilgili müzakerelere daha fazla dahil olmalıdır. Kamu görevlileri bu süreçte mevcut değerleri öğretmekten sorumludur. Bu konuda mümkün olduğunca çok sayıda paydaşın ortak iyilik (common good) kavramı üzerinde müzakere etmelerini sağlamaları gerekir (Sager ve Rosser, 2022, s. 30-31). Dolayısıyla kamu görevlilerinden aktif şekilde kamu değerinin yaratılması sürecinde vatandaşların müzakere süreçlerine dahil olmasını sağlamaları beklenir.

KDY dünyanın çeşitli ülkelerinden ve farklı okullarından destek görmüştür. KDY, kısmen YKİ’nin varsayılan zayıflıklarının, yönetim alanında yeni bir bakış açısı arayışının ve yeni bir kamu yönetimi pratiğine duyulan ihtiyacın bir ürünüdür. Bu süreç, bürokratik modele dönüş anlamına gelmemektedir. Aksine devlet aygıtının idare edilme ve işletilmesini yeniden tanımlamaya çalışan pragmatik bir değişimdir. Bu yeni arayış bağlamında KDY hem uygulayıcılar hem de akademik çevreler tarafından ilgiyle karşılanmıştır. YKİ’den farklı bir çerçeve sunan KDY, rekabetçi bir devlet yerine rekabet sonrasına odaklanır. YKİ, sonuçlara odaklanırken KDY, sürece ve ilişkilere odaklanır. YKİ için kamu yararı bireysel çıkarların toplamından ibaret olarak görülürken, KDY kamu yararını kolektif tercihler olarak ele alır (Greve, 2010, s. 12).

Alternatif Kamu Yönetimi Yaklaşımlarında Devletin Rolü: Karşılaştırmalı Bir Analiz

Kamu yönetimi teriminin çeşitliliğini anlamak için iki soruya verilen cevaplar arasındaki farka bakmak gerekir: Kamu otoritesi nasıl organize olmaktadır? Kamu otoritesi kamu politikaları yapıp uygularken toplum için nasıl hareket etmektedir? Kısacası kamu yönetimi devletin “eylem halindeki” ve “etkileşim halindeki” durumuyla ilgilidir. Geleneksel olarak, devletin örgütlenmesi ve eylemi, hükümet kavramıyla eşanlamlı olarak görülmektedir (Smith, 2007, s. 758). Devlet ve hükümet kavramlarının Türk kamu yönetimi literatüründe eşanlamlı olarak kullanımı oldukça yaygındır. Yabancı literatürde government kelimesi hükümet anlamında kullanılır. Ancak bu kavram genellikle Türkçeye kimi zaman hükümet kimi zaman ise devlet olarak çevrilmektedir.

Alternatif kamu yönetimi yaklaşımları kamu yönetimi reformlarının nasıl inşa edileceğinin yapı taşlarını oluştururlar (Greve, 2013, s. 49). Alternatif yaklaşımların her birinin kamu yönetimine ilişkin kendi vizyonu, buna ulaşmak için tanımlanmış yöntemleri, devletin rollerine ilişkin kendi fikirleri bulunmaktadır (Johanson, 2021, s. 243). Bu da her bir yaklaşımın belli ilke ve değerlerinin bulunduğunu ortaya koymaktadır. Ancak bu durum alternatif yaklaşımların tamamen birbirinden kopuk olduklarını göstermez. Birçok açıdan ortak noktaları vardır ve ortak değerleri paylaşmaktadırlar.

2000’lerde devletin farklı düzeylerindeki kuruluşlar politika sürecine fikir katkısında bulunmaya başlamıştır. Şimdilerde devlet kuruluşları, danışmanlık şirketleri, özel sektör aktörleri, çıkar grupları, kâr amacı gütmeyen örgütler, ağ tabanlı proje grupları ve en önemlisi kamu yönetimi reformu hakkında fikir paylaşan ilgili vatandaşlar dahil olmak üzere çok aktörlü bir politika yapım süreci bulunmaktadır. Daha önce reform girişimleri ulusal bir bağlam içinde cereyan edip ulusal amaçlar için tasarlanırken şimdilerde uluslararası kuruluşlar, diğer devletler gibi farklı aktörler arasında devam eden bir diyalog süreci içinde formüle edilmektedir. Bilgiye erişim imkanlarının artması, bilgi teknolojilerindeki ilerlemeler ve sosyal medya kullanımıyla etkileşim ve diyalog daha da yaygınlaşmaktadır. Artık çok daha fazla aktör, devleti, kamu hizmetlerinin sunumunu ve iş birliğini organize etmek için yeni modeller hakkında müzakere süreçlerinde yer almaktadır. Devletin nasıl organize edileceği konusunda birçok uluslararası kuruluş düzenli olarak bilgi üretmektedir. Bu nedenle devletlerin sürekli yeni fikir ve kavramları takip etmeleri ve etkin şekilde bilgi üreticileriyle diyalog geliştirmeleri gerekir (Greve, 2010, s. 14). Bu bağlamda devletin yeni rolü, farklı aktörler, kuruluşlar ve organizasyonlarla iş birliği yapmak ve ortaklıklar kurmaktır. Alternatif kamu yönetimi yaklaşımları günümüzdeki bu gelişme ve koşulları iyi analiz etmiş ve devletin rolünü bu noktada arabuluculuk yapmak, iş birliği, diyalog ve müzakere zeminini genişletmek, katılımı artırmak şeklinde formüle etmişlerdir.

Aşağıda yer alan Tablo 1 YKİ, YKH, KDY ve YKY yaklaşımlarının devlete yükledikleri rolü karşılaştırmalı olarak görmemize yardımcı olmaktadır. Özellikle YKİ ile alternatif yaklaşımlar arasında ve alternatif yaklaşımların kendi aralarında karşılaştırılması devletin değişen rolünü anlamaya yardımcı olmaktadır (Bao, Wang, Larsen ve Morgan, 2012; Dickinson, 2016; Pollitt ve Bouckaert, 2011; Greve, 2010; Bryson ve diğerleri, 2014; Strokosch, 2018; Torfing ve Triantafillou, 2013; Denhardt ve Denhardt, 2007).

Tablo 1

Devletin Rolü Açısından Yeni Kamu İşletmeciliği, Yeni Kamu Hizmeti, Kamu Değeri Yaklaşımı ve Yeni Kamu Yönetişimi'nin Karşılaştırılması

	YKİ	YKY	YKH	KDY
Teorik Temel	Rasyonel/kamu tercihi teorisi, işletmecilik	Kurumsal teori, ağ teorisi, temsilcilik teorisi	Demokrasi teorisi, pozitif, yorumlayıcı, eleştirel ve postmodern yaklaşımların karması	Politik ekonomi, rejim teorisi, karmaşık karşılıklı bağımlılık
Ana Fikir/Temel Amaç	Devleti küçültmek, özelleştirme, etkinlik ve verimlilik odaklı yönetim	Vatandaşlarla etkileşim, iş birliği, ağ temelli çözümler, ortaklık gerektiren sorunlarla mücadele	Devletin kamu hizmetleri, kamu yararı, demokrasi ve katılım ekseninde yeniden dizayn edilmesi	Kamu görevlilerinin vatandaşlar ve politikacılarla kamusal değeri birlikte yaratma strateji yapması ve yenilikçilik
Devlet Kavramı	Düzenleyici ve özelleştirilmiş devlet, bölünmüş ve parçalı devlet	Çoğul ve çoğulcu	Demokratik devlet	Rejime bağlı devlet
Devletin Görevi	Dümen tutma (piyasa aktörleri arasında katalizör)	Vatandaşlarla ortak üretim gerçekleştirmek	Hizmet etme (farklı grupların çıkarlarını uyumlaştırmak, ortak değer yaratmak, arabuluculuk)	Değer yaratmak (değer temelli kamu politikaları ve kamu hizmetleri üretmek)
Devletin Liderlik Rolünün Kapsamı	Organizasyonlar arası koordinasyon	Toplu yatay liderlik oluşturmak	Liderliğin iç ve dış yapılarla paylaşıldığı katılımcı liderlik	Toplu dikey ve yatay liderlik
Yönetimin Odağı	Örgütsel performans	Ortaklaşa üretilen kamu değeri/kamu yararı	Kamu yararı ve kamu hizmeti	Değer temelli performans
Vatandaşlığın Rolü	Müşteri: arzı talebe göre ayarlamaya yardımcı olmak, müşteri memnuniyeti hakkında bilgi sunmak, hizmet iyileştirmeye katkı sağlamak	Hizmet kullanıcıları, iş birlikçi ilişkiler içinde yer alan güçlendirilmiş ortak üreticilik	Aktif ve demokratik vatandaşlık, diyalog ve müzakere yoluyla kamu yararının oluşmasına katkı sağlamak	Vatandaşlar, değer yaratmaya katılan sorun çözücüler ve ortak iyilik yaratıcılarıdır
Kamu Görevlileri Kime Karşı Sorumludur	Müşterilere	Vatandaşlara ve diğer paydaşlara	Vatandaşlara	Politikacılara, vatandaşlara ve diğer aktörlere
Demokrasiye Bakış	Temsili demokrasi	Doğrudan katılım yöntemleri	Katılımcı demokrasi (müzakere, diyalog, vatandaşların yönetime katılımı)	Katılımcı demokrasi (müzakere ve diyalog)

Tablo 1’den elde edilen bilgilere göre YKH, “dümen tutan değil, hizmet eden devlet” söylemini sloganlaştıran bir yaklaşımdır. Burada devlet, vatandaşların ortak çıkarlarını ifade etmelerine ve karşılıklarına yardımcı olacak şekilde değer temelli bir liderlik rolü üstlenmelidir (Denhardt ve Denhardt, 2007, s. 43). Artık giderek daha fazla vatandaş yönetime katılmayı istemekte ve karar alma sürecinin bir parçası olmayı arzulamaktadır. Dolayısıyla devlet bu süreçte, karmaşık ve çok taraflı bu ilişkiler ağı içinde arabuluculuk yapmalıdır. Karar alma sürecinde vatandaşlar ile kamu görevlileri birlikte çalışmalıdırlar. Bunun içinde devlet, vatandaşların yönetime katılmalarının gerçekleşebilmesi için hem arabulucu olmalı hem de sağlıklı bir katılımın gerçekleşmesi için uygun zemini hazırlamalıdır. Devlet, toplumun ve vatandaşların ihtiyaç potansiyellerini doğru anlamalı ve toplumun vizyonu ile kurumların vizyonunu uyumlaştırıp bütünleştirmelidir (Denhardt ve Denhardt, 2007, s. 140-141).

Devletin rolü ne olmalıdır sorusuna YKİ ve YKH anlayışı farklı yanıtlar vermektedir. YKİ’de devletin rolü, piyasa değerleriyle ilgilidir ve devlet dümen tutma (yönlendirme) işlevini yürütmektedir. Devlet, kamu hizmetlerinin muhataplarını, vatandaş değil, müşteri olarak görmektedir. Oysa YKH’de devletin rolü, paylaşılan değerler yaratmak için vatandaşlar ve diğer toplumsal gruplar arasında çıkarların uyumlaştırılmasına aracılık etmektir (Denhardt ve Denhardt, 2003, s. 4). Devlet, vatandaşlığı, kamu söylemini ve kamu yararını teşvik etmelidir (Denhardt ve Denhardt, 2000, s. 557). Aynı zamanda vatandaşlara ve topluma liderlik etmelidir. Liderliğin ortaya çıkması için hem devletin hem de vatandaşların değerleri, motivasyonları, istekleri, ihtiyaçları, çıkarları ve beklentileri temsil edilmelidir (Denhardt ve Denhardt, 2007, s. 146).

YKY devleti, hem politika yapım sürecinde yer alan aktörlerin çoğulluğu hem de siyasi – idari düzeyleri aşan politika yapım süreçlerinin çoğulluğuyla karakterize etmektedir (Torfing ve Triantafillou, 2013, s. 12). Burada aktörlerin kendi kendini organize etmesine ve yatay organizasyona dayalı iş birliğinin geliştirilmesine odaklanılır (Aagaard, 2016, s. 2). YKY, değer merkezlidir. Devletin rolü, belirli programlar dahilinde verimlilik ve etkililik sağlamak değil, daha büyük ortak çıkarı teşvik etmektir. İkinci olarak, YKY’de devlet, farklı paydaşlar arasında ortak paydada buluşmayı kolaylaştırıcı yönetsel süreçleri inşa etmelidir. Çünkü YKY siyaseti bireysel tercihlerin toplamı olarak görmek yerine kollektif olarak belirlenen tercihler şeklinde değerlendirmektedir. Üçüncü olarak YKY, kamu yararının yaratılmasını kamu, özel sektör ve kâr amacı gütmeyen örgütleri içeren bir ortak üretim süreci olarak görmektedir. Burada devlet, kamu yararının oluşması sürecinde farklı aktörleri sürece dahil ederek bir katalizör görevi görmektedir (Bao ve diğerleri, 2012, s. 4-5).

Alternatif kamu yönetimi yaklaşımlarında devlet, katalizör ve iş birlikçi olmanın yanında bazen kürek çeker, bazen dümen tutar, bazen ortaklık kurar ve bazen de yoldan çekilir. Buna ek olarak devletin hedef belirleme ve politika oluşturma şekli değişmektedir. YKİ’de hedefleri, seçilmiş yetkililer belirlemekte ve daha sonra kamu görevlileri girdi ve çıktılarını müşteriler için ekonomiklik ve cevap verebilirlik garantisi temelinde yönetmektedir. Buna karşılık KDY’de ise hem seçilmiş yöneticiler hem de kamu görevlileri kamuoyunun önemseydiği konuların etkili şekilde ele alınması ve kamu için iyi olanı diğer (kamu değeri) yaratmakla görevlendirilir. Bunu demokratik ve anayasal değerlerle sürdürmektedirler. Devlet, sektörler arası iş birliklerinin kurulmasına, müzakere ve dağıtım ağlarının oluşturulmasına yardımcı olmalı ve karşılıklı olarak kabul edilen hedeflere ulaşmak için vatandaşların sürece dahil edilmesini gözetmelidir (Bryson ve diğerleri, 2014, s. 448).

YKİ, kamu hizmetleri sürecinde devletin hizmet üretimi ve halka hizmet sunum rolünü değiştirmiştir. Bu doğrultuda devlet, kamu hizmetlerini piyasaya devrederek gözetim konumunda olan ve vatandaşlara değil, müşterilere hizmet sağlayan bir yapıya dönüşmüştür. Oysa YKH, KDY ve YKY ise bu süreçte devlete daha aktif bir rol yüklemektedir. Ortaya çıkan çok aktörlü iş birliği ortamında devlet, özel bir rol icra etse de hiçbir sektör kamu hizmetleri üzerinde tekel yetkisine sahip değildir. Ayrıca devlete karşı daha az şüphelik ve piyasalara, müşteri hizmetlerine dönük daha zayıf bir yöneliş söz konusudur (Bryson ve diğerleri, 2014, s. 448). KDY’de devletin rolü, kamu hizmetleri üzerinden toplum için değer yaratmaktır. YKH anlayışında devlet, toplumsal

çıkarların ve vatandaş tercihlerinin kamu hizmet sürecine dahil edilmesini sağlar. YKY’de ise devlet, vatandaşların kamu hizmetlerine iş birliği temelinde ortak üreticiler olarak daha geniş ve aktif katılımının sağlanmasını gözetir (Wiesel ve Modell, 2014, s. 179). Alternatif kamu yönetimi yaklaşımları kamu hizmetleri sürecinde devletin dışarda bırakılmasını değil, aktif şekilde kamu hizmetleri sürecinde yer almasını arzulamaktadır. Devlet, bunu başta vatandaşlar olmak üzere farklı aktörlerle iş birliği ve koordinasyon sağlama, katılımı artırma ve çeşitli engelleri ortadan kaldırma gibi birtakım farklı roller üstlenerek yerine getirir. Burada devletin bizzat kamu hizmetlerini kendi araç - gereç ve personeliyle üretmesine vurgu yapılmaz. Ancak devlet, kamu hizmet sürecini organize eden, gözetilen, gerektiğinde müdahale eden, farklı çıkarları uyumlaştıran ve nihayetinde bu sürecin merkezinde yer alan aktif bir aktördür.

YKİ’nin yoğun biçimde eleştiri aldığı yönlerden birisi demokratik değerleri ihmal etmesidir. Özellikle katılım, hesap verebilirlik, vatandaşlık gibi demokrasiyle bağlantılı kavramların YKİ tarafından yeterince önemsenmediği ileri sürülmektedir. Oysa alternatif yaklaşımlar demokratik değerlere önem vermektedir. YKY’nin başta çoğul ve çoğulcu devlet söyleminin yanında katılımı ve vatandaşlığı öne çıkarması, vatandaşları ortak üretici konumuna yükseltmesi demokrasiyi içsel bir değer haline getirdiğini göstermektedir (Sorensen, 2022). KDY, kamu hizmetlerine ilişkin sosyal boyutun sadece etkinlik – verimlilik çerçevesinde ele alınmasını eleştirmektedir. Bu bağlamda demokratik süreçler aracılığıyla bir dizi kamusal faaliyetin tanımlanmasına ve önceliklendirilmesine dayanmaktadır. Kamu başarısızlıklarının ortadan kaldırılması için demokratik süreçleri esas alan KDY, toplumun beklentileriyle tutarlı hedefleri gerçekleştirmeyi ve vatandaşların tercihlerini dikkate alan bir kamu yönetimi tesis etmeyi amaçlamaktadır. Dahası KDY’ye göre kamusal değerler kamusal eylemi yönlendirir ve meşrulaştırır. Bir değer kamusal olarak tanımlanabilmesi için demokratik süreçlerden ortaya çıkan bir fikir birliğinin varlığı zorunludur (Colon ve Guérin-Schneider, 2015, s. 2-4; Karkın, 2015, s. 251). YKH, devletin işletme yaklaşımıyla aşınan çalışma biçimine dikkat çekerek demokratik değerleri öne çıkartmaktadır (Karkın, 2015, s. 250). YKH anlayışında devletin rolü, demokratik ve sosyal kriterlere odaklanmaktadır. Kamu yararının en önemli amaç olduğunu ve bunun karşılıklı ya da örtüşen çıkarlar hakkında bir diyalogun sonucunda oluştuğunu savunur. Dolayısıyla YKH, demokratik bir yönetiminin elzem olduğunu ve devletin yönetime katılımı güçlendirmesi gerektiğini savunmaktadır (Denhardt ve Denhardt, 2003). KDY, YKY ve YKH, farklı biçimde de olsa devletin demokratik değerlerle hareket etmesini ve vatandaşların yönetime katılımının sağlanmasını desteklerler. Son yıllarda dünyada giderek daha katılımcı bir yönetim anlayışının güçlendirilmeye çalışılması, devletin daha demokratik değerle donatılmasını gerektirmiştir

KDY, devletin bir reçeteci olarak görülmesine karşı çıkararak kamu değeri yaratabileceğine inanmaktadır (Colon ve Guérin-Schneider, 2015, s. 2-4). KDY, kamu görevlilerini kamu değerinin yaratıcıları olarak vurgulamakta ve politikacılara, vatandaşlara ve diğer aktörlere hizmet ettiklerini dile getirmektedir (Strokosch, 2018, s. 24). YKH ise, kamu hizmetleri bağlamında kamu görevlilerine geniş bir sorumluluk yüklemektedir. Kamu görevlilerinin verimlilikten ziyade daha iyi bir toplumsal yaşamı oluşturmaya odaklanmaları daha önemlidir. Kamu görevlileri, katılımı artırmalı ve demokrasiyi geliştirmelidirler (Denhardt ve Denhardt, 2007, s. 4; Denhardt, 1999). YKY’de kamu görevlileri çeşitli paydaşların ve uzmanların karar alma sürecine katılımını sağlamalıdır (Strokosch, 2018, s. 24). KHY, KDY ve YKY kamu görevlilerine vatandaşların yönetime katılımını sağlama görevini yüklemektedir. Bu durum YKİ’nin kamu görevlilerine yüklediği girişimci ve müşteri odaklı olma rolünden farklıdır. Ayrıca YKİ kamu görevlilerinin çıktılara odaklanması gerektiğini ileri sürerken alternatif yaklaşımlar hem çıktı hem de süreç odaklı bir yaklaşımı tercih etmektedirler.

Alternatif kamu yönetimi yaklaşımları katılımı ve vatandaşlık kavramını önemli bulmaktadırlar. KDY kurumlar arası ağlar ve müzakere teknikleriyle yeni katılım yollarının geliştirilmesine odaklanmaktadır. YKH, müzakere ve diyalog temelinde geliştirilen katılım mekanizmalarını desteklemekte ve vatandaşların hizmet üretim ve planlama sürecine dahil edilmesini amaçlamaktadır (Strokosch, 2018, s. 24). Vatandaşlar, devletin bir ortağı olarak görülmekte ve bir seçmen ve çalışan olarak kaderlerini belirlemektedirler (Silva ve Santos,

2022, s. 284). YKY ise, farklı aktörler arasında kurulan ağlarla geliştirilen ve vatandaşların kamu politikalarının planlanması ve uygulanmasında aktif rol oynadığı ortak üretime dayalı katılımı savunmaktadır (Strokosch, 2018, s. 24).

Her ne kadar alternatif kamu yönetimi yaklaşımları YKİ'ne alternatif birer seçenek olarak gündeme gelseler de bu yaklaşımlar YKİ'den çok köklü bir kopuşu simgelemezler. Çünkü en temelde bu yaklaşımlar YKİ'yi doğuran ekonomik temele ilişkin derin eleştiriler getirmemektedir. Piyasa ekonomisine ve onun işleyişine ilişkin eleştirel bir tutumları bulunmamaktadır. Oysa YKİ, bu ekonomik koşulların bir sonucudur. Alternatif kamu yönetimi yaklaşımlarının bu aşamada YKİ'yi tümden reddeden bir yapıda olmadıkları söylenebilir. Bu durum günümüzde bir paradigma değişiminden ziyade bir hibritleşmenin söz konusu olduğunu göstermektedir.

Alternatif yaklaşımlar ile YKİ'nin ortak bir iktisadi zemin üzerinde yükseldiği varsayıldığında devletin rolü, köklü değil, yumuşak ve sınırlı bir dönüşüm yaşamaktadır. Devlet, katılımı teşvik eden, iş birliğini artıran, farklı sektörler arasında koordinasyonu sağlayan, daha bütünlükçü ve kendi içinde bütünlük bir yapıya doğru hareket etmektedir. Devlet, hizmet sunum sürecinden azade edilmiş pasif bir aktör değildir. Daha aktif, kapsayıcı, farklı çıkarları bir araya getiren, vatandaş odaklı ve daha etkin bir aktör konumundadır. Bu değişim hibritleşme sürecine koşut olarak alternatif yaklaşımların işaret ettiği biçimde ve etkisiyle yaşanmaktadır.

Kamu yönetiminde hibritleşmenin pratikte gerçekleştiğini (Fossestøl, Breit, Andreassen ve Klemsdal, 2015, s. 303) gösteren sağlık sektörü, ulaşım, farklı düzeylerde görev alan kamu görevlileri ve kamu hizmeti istihdamı gibi çeşitli alanlarda gerçekleştirilen çalışmalarla elde edilen veriler bulunmaktadır. Ancak bu çalışmalar farklı ülkelerdeki farklı alanları kapsamaktadır ve bu verilerden yola çıkarak hibritleşmenin derinliğini, genişliğini ya da hangi alanlarda daha çok gerçekleştiğini anlamının güç olduğunu söylemek gerekir (Köseoğlu ve Sobacı, 2015, s. 305-306). Bu veriler belli ölçüde çıkarımda bulunmayı mümkün kılmaktadır. Fakat daha sağlıklı çıkarımların elde edilebilmesi için daha fazla çalışmaya ihtiyaç vardır. Dolayısıyla teorik düzeyde yaşanan hibritleşme ile pratiklerden derlenen veriler arasında bir uyum bulunmaktadır.

Son yıllarda bazı devletler, özellikle destek hizmetleri alanında personel sayısının giderek artması sonucunda YKİ ile her şeyin amaçlandığı gibi yürümediğini fark etmiştir. Ayrıca kamu yönetiminin çıktıları konusunda yönlendirme ve kontrol sorunları yaşandığı gözlenmiştir. Bu sorunlar; çeşitli değişikliklerin yaşanmasına, bakanlık hizmetlerinin yeniden merkezileşmesine, çeşitli devleti küçültme operasyonlarının azaltılmasına, devletin merkezileşmesine direnen yapıların etkinliğinin düşürülmesine neden olmuştur. Böylelikle kamu yönetiminde YKİ'nin ötesinde daha pragmatik bir yaklaşım gelişmiştir (De Vries, 2010, s. 4). Örneğin, Birleşik Krallık'ta son yıllarda çeşitli kamu hizmetlerinin sunumunda yeni düzenlemeler yapılmıştır. Bu kapsamda devlet sürecin merkezindeki kamu değerleri konusunda farklı paydaşlar arasında bir politik arabuluculuk rolü üstlenmiştir (Bao ve diğerleri, 2012, s. 4-5). Norveç'te 1980'li yılların sonunda çeşitli YKİ uygulamaları devreye alınmıştır. 2000'li yıllardan itibaren ise polis teşkilatı reformu ve sağlık reformunda YKİ ve alternatif yönetim yaklaşımlarının ilke ve değerlerinin birlikte yer aldığı görülmüştür. Ardından göç idaresi özelinde yapılan reformlarda da benzer bir durumun söz konusu olduğuna işaret etmektedir. Yine aynı dönemlerde ülkedeki istihdam yönetiminde yapılan reformla farklı kurumlar birleştirilmiş ve "tek elden hizmet" sistemi organize edilmiştir. Böylelikle yerel katılım, kontrol ve resmiyet temelli yapı koordinasyon içinde esneklik ve çeşitlilikle birleştirilmeye çalışılmıştır (Christensen ve Lægveid, 2011, s. 416-417). Böylelikle Norveç'te yapılan reformların ardından en azından reform kapsamındaki örgütler düzeyinde bir hibritleşmenin yaşandığını görülmektedir. Silva ve Santos (2022, s. 286) tarafından yapılan bir çalışmada ise Brezilya kamu yönetiminde 2000'li yıllardan itibaren YKH başta olmak üzere alternatif yaklaşımların artan bir şekilde kamu yönetimi uygulamalarına yansdığına değinilmiştir. Bu durum Brezilya kamu yönetiminde 2000'lerden itibaren bir hibritleşmenin yaşandığını göstermektedir.

1990'lı yılların sonunda İsveç'in Demiryolu ve Karayolu İdarelerinde vatandaş odaklı yönetim yaklaşımıyla özdeşleştirilen YKY'ye uygun olarak vatandaşları hizmetlerin aktif üreticileri olarak gören bir politikaya geçilmiştir. Bu politika değişimi İsveç Devleti tarafından "hükümet, vatandaşlar için vardır ve vatandaşların perspektifinden daha da geliştirecektir" denilerek özetlenmiştir. İsveç Devleti, iş birliği ve koordinasyon temelinde bilgi teknolojilerinden yararlanarak kurumlar arası ilişkileri güçlendirmeyi ve vatandaşların aktif katılım yoluyla ortak üretici olmalarını sağlamayı amaçlamıştır (Wiesel ve Modell, 2014, s. 191-192). Andersson ve Liff (2012, s. 852-853) tarafından İsveç'teki sağlık sistemi üzerine yapılan bir araştırmanın sonuçlarına göre sağlık sektöründe çok aktörlü iş birliğinin gerekli olduğuna ancak bunun YKİ ile sağlanamadığı sonucuna ulaşılmıştır. Çünkü bir sağlık sisteminde farklı birimler arasında sorumluluk paylaşımı gerekmektedir. Oysa YKİ'de sorumluluk sahipleri dar bir sorumluluk anlayışıyla hareket edebilirler (Waheduzzaman, 2019, s. 691).

Bugün bakıldığında devletlerin herhangi bir yönetim yaklaşımının tüm ilke ve değerlerini bir bütün olarak benimsemeleri zorunluluk değildir. Kamu yönetimi için tek bir evrensel yaklaşım yoktur. Bu açıdan kamu örgütleri farklı kuramsal yaklaşımların ilke ve değerlerini harmanlayabilirler. Bu açıdan kamu örgütlerinde görev alan liderlerin hibritleşme sürecinde nasıl bir karar alma yolunu tercih ettiklerini araştıran bir çalışmanın sonuçları dikkat çekicidir. Aagaard (2016) tarafından yapılan araştırmaya göre kamu örgütlerindeki liderlerin ilk olarak iş birliği stratejisini tercih ettikleri görülmektedir. Bu iş birliği stratejileri, ilk başta tüm farklı aktörler tarafından uzlaşma ve mümkün olan en iyi çözümlerin elde edilmesi girişimi olarak değerlendirilmektedir. İş birliği stratejisi başarı sağlayamadığında ise daha geleneksel stratejiler devreye alınmaktadır (Aagaard, 2016, s. 8). Bu durum iki temel nokta açısından kanıt sunmaktadır. Birincisi, kamu yönetiminde giderek hibritleşmenin söz konusu olduğu ve hem geleneksel hem de alternatif yönetim yaklaşımlarına ilişkin değerlerin birlikte görüldüğüdür. İkincisi ise, alternatif yönetim yaklaşımlarının öne çıkardığı iş birliği ve uzlaşma değerlerinin kamu yönetimi pratiklerinde dikkate alınan değerler haline geldikleridir.

Jasson ve diğerleri (2021, s. 209) tarafından hastanelerde karar alma sürecinin hibritleşmeden ne şekilde etkilendiğini inceleyen çalışmada oldukça dikkat çekici bulgular elde edilmiştir. Bulgulara göre, kararların hem toplumsal hem de örgüt içi sorunları çözmeye, kuruluşun amaçlarına, sorumluluklarına ve diğer faaliyetlerine dikkat ederek alındığında alınan kararların kabul edilebilirliğinin ve meşruiyetinin arttığı ortaya çıkmıştır. Ayrıca yeni aktör, yapı ve faaliyetlerin örgütün stratejilerine ve planlarına dahil edildiğinde ortaya çıkabilecek baskıların minimuma indiği gözlenmiştir (Jasson ve diğerleri, 2021, s. 209). Kısacası katılımın yüksek olduğu, farklı aktör ve yapıların karar alma sürecine dahil edildiği durumlarda örgütsel direncin azaldığı sonucuna varılmaktadır.

Son yıllarda giderek yaygınlaşan Kamu – Özel Ortaklığı, kamu yönetimi ile özel sektörü uzun dönemli anlaşmalarla bir araya getirmektedir. Bu model, kamu yönetimi ile özel sektör arasında kamu hizmetlerinde, özellikle altyapı yatırımlarına kaynak sağlama konusunda başvurulan bir yöntemdir (Bayansar ve Özer, 2021, s. 416). Dolayısıyla Kamu – Özel Ortaklığı devlet ile özel sektör arasında kamu hizmetlerinin gerçekleştirilmesini sağlamak amacıyla uygulamaya alınan ve kamu yönetiminde yaşanan hibritleşmeyi gösteren önemli bir uygulamadır.

Kamu yönetiminde yaşanan hibritleşme süreci bir yandan devletin rolünü değiştirirken bir yandan da devletin çeşitli yeni zorluklar yaşamasına neden olmaktadır. İlk olarak, kamu yararını korumaya odaklanan devlet için birden fazla aktörün görev aldığı ortamda karmaşıklık yaşanabilir ve bu da kamu yararının korunmasını güçleştirebilir. İkinci olarak, araştırmalar devletin artan sorumluluklarıyla birlikte çok sayıda aktörle program ve ilişki yürütmek durumunda kalmasından dolayı kapasite sorunlarının yaşanabileceğini göstermektedir. Üçüncü olarak, belirsizliğin yoğun olduğu ve sorunların çözümü konusunda yaşanan karmaşıklık değişen koşullara çabuk uyum sağlayabilen esnek bir yönetim mekanizması gerektirir (Wise, 2010, s. 165-166).

Sonuç

2000'lerden itibaren önemini yitirmeye başlayan YKİ karşısında alternatif kamu yönetimi modelleri yükselmeye başlamıştır. KDY, YKH ve YKY alternatif yaklaşımlar arasında en çok öne çıkanlardır. Söz konusu alternatif kamu yönetimi yaklaşımları zamanla hem teoride düzeyde hem de uygulamada kamu yönetimi paradigmasına etki etmiştir. Bu durum alternatif kamu yönetimi yaklaşımlarının ilkeleri ile YKİ'nin değer ve uygulamalarının harmanlanarak kamu yönetiminde etkili olmasını sağlamıştır. Böylelikle kamu yönetiminde bir hibritleşme yaşanmıştır.

Alternatif kamu yönetimi yaklaşımlarının ne ölçüde uygulamaya yansındıkları her zaman tartışma konusu olmuştur. Her ne kadar kamu yönetiminde alternatif kamu yönetimi yaklaşımlarının etkisi görülse de paradigma değişiminden söz edilebilecek ölçüde YKİ'nin yerini alan alternatif bir modelin varlığından bahsetmek mümkün değildir. Çünkü yapılan araştırmalar da bu doğrultuda sonuçlar ortaya koymaktadır. Bu saptamalar ışığında çalışmada önemli birtakım sonuçlara ulaşılmıştır. İlk olarak, alternatif yönetim yaklaşımları kamu yönetimine zengin bir teorik perspektif kazandırmıştır. Bu durum ülkelerin "en iyi tek model" şeklinde herhangi bir kamu yönetimi modelini kabul etmesine gerek kalmadan ulusal değerlerine uygun olacak şekilde yönetim yaklaşımlarının bir karmasını uygulanmaya alabilmesini mümkün kılmaktadır. İkincisi, alternatif yönetim yaklaşımları giderek artan bir şekilde kamu yönetimi alanında uygulanmaya başlamıştır. Bu durum çalışmada sunulan uygulama örnekleriyle açıkça desteklenmektedir. Üçüncü olarak, alternatif kamu yönetimi yaklaşımlarıyla bir paradigma değişiminin gerçekleştiğinden söz edilemez. Zira günümüz itibariyle dünyada bir paradigma değişimini gösteren güçlü bir alternatif yönetim modelinin uygulamaya alındığına işaret eden kanıtlar henüz mevcut değildir. Ancak kamu yönetiminde bir hibritleşmenin yaşandığı söylenebilir. Bu noktada çalışma boyunca üzerinde yoğun biçimde durulan hibritleşme konusuna ayrıca parantez açmak gerekir.

Kamu yönetiminde yaşanan değişimi sınırlı bir değişim olarak hibritleşme biçiminde değerlendirmek yerinde olur. Yapılan çalışmalarda varılan en önemli sonuçlardan birisi, kamu yönetimi alanının giderek YKİ ile alternatif kamu yönetimi yaklaşımlarının ilke ve değerlerinin birlikte etkili olmaya başladığıdır. Bu durum giderek kamu yönetimi alanında bir karmaşıklığın, farklı kamu yönetimi modellerinin bir karmasının bulunduğu doğrulamaktadır. Bu durum ise kamu yönetiminde hibritleşme olarak ifade edilmektedir.

Kamu yönetiminde hibritleşme giderek kamu yönetimi alanındaki değer, ilke ve uygulamaları dönüştürmektedir. Kamu yönetiminde hibritleşme süreci hem teorik alanda hem de uygulamada devletin rolünü etkilemiştir. YKİ'de özelleştirme, minimal devlet, girişimci kamu görevlileri, müşteri yaklaşımı gibi söylem ve uygulamalarla devletin rolü sınırlandırılmış ve kötü yönetimin en büyük nedeni olarak devletin kendisi gösterilmiştir. Bu doğrultuda yetki ve sorumlulukları kısıtlanan ve sadece kuralları düzenleyen ve uygulanmasını sağlayan, sözleşmelere dayalı ilişkilerin yürütülmesini gözetten bir devlet icat edilmiştir. Devletin rolü kısıtlandığı gibi örgütsel yapısı da parçalanmıştır. Ancak zaman içinde YKİ'ye dönük artan memnuniyetsizlik ve eleştiriler devlete ilişkin yaklaşım ve uygulamaların da eleştirilmesine neden olmuştur. Müşteri yaklaşımı, özelleştirmeler, kamu hizmetlerinin piyasaya gördürülmesi, minimal devlet ve sonuç odaklılık gibi değerler sorgulanmıştır. YKİ'nin ihmal ettiği noktalar üzerinde yükselen alternatif kamu yönetimi yaklaşımları ise bu noktada devlete daha farklı bir perspektif çizmektedirler. YKH, devleti demokrasi ile taçlandırmayı ve onu dümen tutmak yerine vatandaşlara hizmet eden bir noktaya taşımayı amaçlamıştır. KDY, devleti değer yaratma sürecinin merkezine taşıyarak katılımı artıran ve aktif biçimde toplum için değer yaratmaya odaklanan bir role büründürmüştür. YKY ise devleti, farklı aktörler arasında iş birliği ve koordinasyonu sağlama, vatandaşları birer hizmet üreticisine dönüştürme rolüyle donatmıştır.

YKİ'de pasif durumda olan ve sadece piyasanın düzgün işlemesi için bir katalizör olarak rol alan devlet, yerini kamu yönetiminde hibritleşmeyle katılımı artıran, vatandaşlara hizmet eden, kamu yararı, kamu değeri ve ortak iyiliği sağlayan, iş birliğini ve koordinasyonu güçlendiren önemli bir aktöre bırakmıştır. Devlet; tek

başına piyasa için çalışan bir aktör olmaktan çıkarak vatandaşlar ve toplum için çalışan bir aktör durumuna geçmiştir. Bu da devlete zayıflayan meşruiyet zeminini tekrar güçlendirebilme konusunda yeni bir alan açmıştır.

Hibritleşme sürecinde devletin rolü değişmekle birlikte üstlendiği sorumluluklar da artmıştır. Bu durum devletin önemini ve belirleyiciliğini artırmıştır. Fakat karar alma süreçlerine daha fazla aktörün dahil olmasıyla ortak paydada buluşma çabasının yaratacağı sorunlar da yok değildir. Bu kapsamda devlet çok sayıda aktörle hareket etmek durumunda olduğu için karar alma ve uygulama süreçlerinde zamana yayılma durumu gerçekleşebilir. Acil durumlarda karar almanın hızlı şekilde gerçekleşmesi gerektiğinde ne yapılması gerektiği konusunda bir netlik yoktur. Ayrıca, devlette kapasite sorunlarının yaşaması da muhtemeldir. Bir diğer dikkat çekici nokta, katılımı güçlendirme rolünü devlete yükleyen çağdaş yaklaşımların, katılımın nasıl ve hangi araçlarla gerçekleşeceği konusunda yeterince açık olmamaları dikkat çekicidir. Burada alternatif katılım yollarının ortaya konması katılımcı demokrasinin gelişmesine katkı sağlayabilir. Alternatif kamu yönetimi yaklaşımlarının en önemli unsurlarından birisi kuşkusuz demokrasidir. Farklı ülkelerde hibritleşme sürecinin başarılı biçimde gerçekleşebilmesinde bir bütün olarak ülkenin demokrasi konusunda ne kadar birikime sahip olduğu da belirleyici rol oynamaktadır.

Öte yandan, hibritleşme süreciyle devletin rolünün değişmesi ve karar alma, uygulama noktalarında devlet – vatandaş yaklaşımının öne çıkması devlet ile toplum bütünleşmesine katkı sağlamaktadır. Günümüz koşullarında devletlerin mücadele etmek zorunda kaldıkları toplumsal sorunların artışı, uluslararası boyut kazanmaları ve giderek karmaşık bir yapıya evrilmeleri devletin farklı aktörlerle iş birliği yapmasını zorunlu kılmaktadır. Hibritleşme sürecinin devlete ihtiyaç duyduğu bu iş birliği zeminini kazandırdığı düşünülmektedir. Bu bağlamda Kamu – Özel İş birliği modeli devletin hizmet sunum kapasitesini artıran önemli bir hibrit uygulamadır. Ancak bu uygulamanın demokratik değer ve ilkelerle desteklenmesi, fayda maliyet analizlerinin doğru yapılması ve devletin kamu yararı ilkesini gözetmesi yararlı sonuçların ortaya çıkmasını sağlayabilir.

Kamu yönetiminde hibritleşme sürecinin zaman içinde artarak devam edeceği ve devletin aktif rolünün yanında farklı aktörler arasında geliştirilen ilişkilerin öneminin artarak süreceği düşünülmektedir. Bu çalışmanın bulguları ışığında kamu yönetiminde hibritleşme sürecinin Türk kamu yönetiminde nasıl karşılık bulduğu ise farklı bir çalışmanın konusu haline getirilebilir.

Kaynakça

- Aagaard, P. (2016). How to make the mix matter: a case study of post-transformational leadership in hybrid public management, *International Journal of Public Administration*, 39, 1-9. doi: 10.1080/01900692.2015.1072211
- Agostino, D. ve Arnaboldi, M. (2015). The new public management in hybrid settings: New challenges for performance measures, *International Review of Public Administration*, 20(4), 353-369. doi: 10.1080/12294659.2015.1088686
- Aksoy, A. Ş. (1998). Yeni sağ, kamu yönetimi ve yerel yönetimler: eleştirel bir yaklaşım, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 7(1), 3-31. Erişim adresi: https://cyy.hacibayram.edu.tr/documents/article/3/7/1/1_aksoy.pdf

- Andersson, T. ve Liff, R. (2012). Multiprofessional cooperation and accountability pressures. *Public Management Review*, 14(6), 835-855. doi: 10.1080/14719037.2011.650053
- Bao, G., Wang, X., Larsen, G. L. ve Morgan, D. F. (2012). Beyond new public governance: a value-based global framework for performance management, *Governance, and Leadership, Administration & Society, Online First Published*, 45(4), 1-24. doi: 10.1177/0095399712464952
- Bayansar, R. ve Özer, M. A. (2021). Türkiye’de kamu özel ortaklığı modelinin uygulama alanları üzerine değerlendirmeler, *Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 68, 415-436. doi: 10.51290/dpusbe.885967
- Bevir, M. (2007). Governance. M. Bevir (Ed.), *Encyclopedia of Governance* içinde (s. 364-381). California: SAGE Publication.
- Bryer, T. A. ve Alvandipour, N. (2021). Public administration and citizen participation. T. A. Bryer (Ed.), *Handbook of Theories of Public Administration and Management* içinde (s. 19-29). Massachusetts: Edward Elgar Publishing.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C. ve Bloomberg, L. (2014). Public value governance: moving beyond traditional public administration and the new public management, *Public Administration Review*, 74(4), 445-456. Doi: 10.1111/puar.12238
- Cataldi, L. (2024). *New public governance as a hybrid: a critical interpretation*. New York: Cambridge University Press.
- Christensen, T. (2012). Post-NPM and changing public governance, *Meiji Journal of Political Science and Economics*, 1, 1-10. Erişim adresi: <https://www.meiji.ac.jp/cip/english/undergraduate/economics/mjpse/ov7thl0000000am5-att/gbubj30000000b2x.pdf>
- Christensen, T. ve Lægreid, P. (2011). Complexity and hybrid public administration—theoretical and empirical challenges, *Public Organiz Rev.*, 11(11), 407–423. Doi:10.1007/s11115-010-0141-4
- Christensen, T. ve Lægreid, P. (2022). Taking stock: new public management (NPM) and post-NPM reforms – trends and challenges. A. Ladner ve F. Sager (Ed.), *Handbook on the Politics of Public Administration* içinde (s. 38-49). Cheltenham: Edward Elgar.
- Colon, M. ve Guérin-Schneider, L. (2015). The reform of new public management and the creation of public values: compatible processes? An empirical analysis of public water utilities, *International Review of Administrative Sciences*, 0(0), 1–18. doi: 10.1177/0020852314568837.
- De Vries, J. (2010). Is new public management really dead?, *OECD Journal on Budgeting*, 10(1), 1-6. Erişim adresi: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/budget-10-5km8xx3mp60n.pdf?expires=1729280144&id=id&accname=guest&checksum=954AF356B78201E5EE5F9F4B2724476C>
- Denhardt, J. V. ve Denhardt, R. B. (2007). *New public service: serving, not steering*, New York: M. E. Sharpe.

- Denhardt, J. V. ve Denhardt, R. B. (2015). New public service revisited, *Public Administration Review*, 75 (5), 664-672. Doi: 10.1111/puar.12347
- Denhardt, R. B. (1977). The continuing saga of the new public administration. *Administration and Society*, 9(2), 253-261. Doi: 10.1177/009539977600800202
- Denhardt, R. B. (1999). The future of public administration, *Public Administration & Management: An Interactive Journal*, 4(2), 279-292. Erişim adresi: <https://spaef.org/article/1101/The-Future-of-Public-Administration>
- Denhardt, R. B. ve Denhardt, J. V. (2000). The new public service: serving rather than steering, *Public Administration Review*, 60(6), 549-559. Doi: 10.1111/0033-3352.00117
- Denhardt, R. B. ve Denhardt, J. V. (2003). The new public service: an approach to reform, *International Review of Public Administration*, 8(1), 3-10. Doi: 10.1080/12294659.2003.10805013
- Diamond, J. (2021). UK: The rise and fall and rise of contemporary public administration. T. A. Bryer (Ed.), *Handbook of Theories of Public Administration and Management* içinde (s. 299-307). Massachusetts: Edward Elgar Publishing.
- Dickinson, H. (2016). From new public management to new public governance: the implications for a 'new public service'. J. Butcher ve D. Gilchrist (Ed.), *The Three Sector Solution: Delivering Public Policy in Collaboration with Not-for-profits and Business* içinde (s. 41-60). Canberra: ANU Press.
- Dunleavy, P. ve Hood, C. (1994). From old public administration to new public management, *Public Money & Management*, 14(3), 9-16. doi: 10.1080/09540969409387823
- Dunleavy, P., Margents, H., Bastow, S. ve Tinkler, J. (2005). New public management is dead – long live digital-era governance, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 60(3), 467-494. doi: 10.2307/3840393
- Eriksson, E. ve Andersson, T. (2023). The 'service turn' in a new public management context: a street-level bureaucrat perspective, *Public Management Review*, 26(7), 2014-2038. doi: 10.1080/14719037.2023.2241051
- Fossestøl, K., Breit, E., Andreassen, T. A. ve Klemsdal, L. (2015). Managing institutional complexity in public sector reform: hybridization in front-line service organizations, *Public Administration*, 93(2), 290-306. doi: 10.1111/padm.12144
- Genç, F. N. (2015). Yeni kamu hizmeti: vatandaş ve kamu yararı temelinde kamu hizmetini yeniden düşünmek. Ö. Köseoğlu ve M. Z. Sobacı (Ed.), *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni kamu işletmeciliği ve ötesi* içinde (s. 129-149). Bursa: Dora Yayınları.
- Gooden, S.ve Starke, A. (2021). Social equity and public administration. T. A. Bryer (Ed.), *Handbook of Theories of Public Administration and Management* içinde (s. 43-53). Massachusetts: Edward Elgar Publishing.

- Greve, C. (2010). Whatever happened to new public management?, *Danish Political Science Association Meeting*, 4-5 November. Erişim adresi: https://research-api.cbs.dk/ws/portalfiles/portal/58898866/Carsten_Greve_KonfPap_2010.pdf
- Greve, C. (2013). Ideas in public management reform for the 2010s: Digitalization, value creation and involvement, *Public Organization Review*, 15(1), 49-65. doi: 10.1007/s11115-013-0253-8
- Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of new public management, *International Public Management Journal*, 4, 1-25. doi: 10.1016/s1096-7494(01)00041-1
- Güler, B. A. (2016). *Yeni sağ ve devletin değişimi: yapısal uyarlama politikaları 1980-1995*, Ankara: İmge Kitabevi.
- Hergüner, B. (2019). *Kamu yönetiminde çağdaş yaklaşımlar: başlangıcından günümüze kamu yönetiminin değişen yüzü* (2. bs.). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?, *Public Administration*, 69, 3-19. doi: 10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x
- Hood, C. ve Dixon, R. (2015). What we have to show for 30 years of new public management: higher costs, more complaints. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 28(3), 265-267. doi: 10.1111/gove.12150
- Hood, C. ve 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. doi: 10.2307/3525837
- Jansson, K., Tuunainen, J. ve Mainela, T. (2021). Concealing paradoxes in decision-making during hospital hybridization – a systems theoretical analysis, *Journal of Health Organization and Management*, 35(2), 195-211. doi:10.1108/JHOM-08-2020-0334
- Johanson, J. E. (2021). Strategic management: public sector view. T. A. Bryer (Ed.), *Handbook of Theories of Public Administration and Management* içinde (s. 234-251). Massachusetts: Edward Elgar Publishing.
- Karkın, N. (2015). Kamu değeri kavramı ve kamu değeri yönetiminin kamu yönetimi kuramı bağlamındaki yeri. Ö. Köseoğlu ve M. Z. Sobacı (Ed.), *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi* içinde (s. 249-272). Bursa: Dora Yayınları.
- Köseoğlu, Ö ve Sobacı, M. Z. (2015). Kamu yönetimi kuramının geleceği: yeni kamu işletmeciliğinden hibritleşmeye doğru. Ö. Köseoğlu ve M. Z. Sobacı (Ed.), *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları: Yeni Kamu İşletmeciliği ve Ötesi* içinde (s. 297-314). Bursa: Dora Yayınları.
- Lakoma, K. (2020). Public governance paradigms: competing and co-existing, *Local Government Studies*, 46(6), 1039-1043. Doi: 10.1080/03003930.2020.1847904
- Lodge, M. ve Gill, D. (2011). Toward a new era of administrative reform? the myth of post-NPM in New Zealand, *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 24(1), 141-166. Doi: 10.1111/j.1468-0491.2010.01508.x

- Lynn, L. E. (2001). The myth of the bureaucratic paradigm: what traditional public administration really stood for, *Public Administration Review*, 61(2), 144-160. Doi: 10.2307/977447
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: strategic management in government*. Cambridge: Harvard University Press.
- Osborne, S. P. (2010). Introduction: the (new) public governance: a suitable case for treatment?. S. P. Osborne (Ed.), *The New Public Governance* içinde (s. 1-16). New York: Taylor & Francis e-Library.
- Özgür, H. ve Öztepe, M. C. (2015). Amerikan yeni kamu yönetimi hareketi (ykyh): sosyal adalet ve hakkaniyet odaklı bir kamu yönetimi arayışı. Ö. Köseoğlu ve M. Z. Sobacı (Ed.), *Kamu yönetiminde paradigma arayışları: yeni kamu işletmeciliği ve ötesi* içinde (s. 97-127). Bursa: Dora Yayınları.
- Patapas, A., Raipa, A. ve Smalskys, V. (2014). New public governance: the tracks of changes, *International Journal of Business and Social Research (IJBSR)*, 4(5), 25-32. Erişim adresi: https://www.researchgate.net/publication/272625263_New_Public_Governance_The_Tracks_of_Changes
- Pollitt, C. (2015). Towards a new world: some inconvenient truths for anglosphere public administration, *International Review of Administrative Sciences*, 81(1), 3-17. doi: 10.1177/0020852314544069
- Pollitt, C. ve Bouckaert, G. (2011). *Public management reform*. Oxford: Oxford University Press.
- Sager, F. ve Rosser, C. (2022). The politics of the politics-administration dichotomy. A. Ladner ve F. Sager (Ed.), *Handbook on the Politics of Public Administration* içinde (s. 24-37). Cheltenham: Edward Elgar.
- Sami, A., Jusoh, A. ve Qureshi, M. I. (2016). Does ethical leadership create public value? empirical evidences from banking sector of Pakistan. *International Review of Management and Marketing*, 6(4), 262-270. Erişim adresi: <https://dergipark.org.tr/en/download/article-file/366950>
- Schroeter, E. (2007). New public management. M. Bevir (Ed.), *Encyclopedia of Governance* içinde (s. 612-616). California: SAGE Publication.
- Silva, P. A. ve Santos, A. C. B. (2022). Epistemological possibilities of public administration theories: from paradigms to epistemic matrices, *Organizações & Sociedade Journal*, 29(101), 277-296. Erişim adresi: https://www.researchgate.net/publication/361009676_Epistemological_Possibilities_of_Public_Administration_Theories_from_Paradigms_to_Epistemic_Matrices
- Smith, A. (2007). Public administration. M. Bevir (Ed.), *Encyclopedia of Governance* içinde (s. 758-764). California: SAGE Publication.
- Sorensen, E. (2022). The politics of new public governance. A. Ladner ve F. Sager (Ed.), *Handbook on the Politics of Public Administration* içinde (s. 50-58). Cheltenham: Edward Elgar.
- Stewart, J. (2020). Creating public value in a westminster context: the case of the Australian Department of Prime Minister and Cabinet's Indigenous Regional Network, 2013-2018, *International Journal of Public*

Administration, 44 (10), 826-834. Erişim adresi: https://www.researchgate.net/publication/347300058_Creating_Public_Value_in_a_Westminster_Context_The_Case_of_the_Australian_Department_of_Prime_Minister_and_Cabinet's_Indigenous_Regional_Network_2013-2018

Strokosch, K. (2018). Literature review on public service reform models. Erişim adresi: https://www.covaleu/wp-content/uploads/2019/03/D1.1_0301F01_Literature-review-on-public-service-reform-models.pdf

Şaylan, G. (2016). *Değişim, küreselleşme ve devletin yeni işlevi*, Ankara: İmge Kitabevi Yayınları.

Torfing, J. ve Triantafillou, P. (2013). What's in a name? grasping new public governance as a political-administrative system, *International Review of Public Administration*, 18(2), 9-25. doi: 10.1080/12294659.2013.10805250

Trein, P. ve M. Maggetti (2019). Patterns of policy integration and administrative coordination reforms: a comparative empirical analyses, *Public Administration Review*, 80(2), 198-208. Erişim adresi: https://www.researchgate.net/publication/336362871_Patterns_of_Policy_Integration_and_Administrative_Coordination_Reforms_A_Comparative_Empirical_Analysis

Trein, P., Maggetti, M. ve Meyer, I. (2020). Necessary conditions for policy integration and administrative coordination reforms: an exploratory analysis, *Journal of European Public Policy*, 28, 1410-1431. Doi: 10.1080/13501763.2020.1788121

Üstüner, Y. (2000). Kamu işletmeciliği kuramı ve kamu işletmeciliği okulu, *Amme İdaresi Dergisi*, 33(3), 15-31. Erişim adresi: https://ammeidaresi.hacibayram.edu.tr/documents/article/1/33/3/2_ustuner.pdf

Üstüner, Y. ve Keyman, E. F. (1995). Globalleşme, katılımcı demokrasi ve örgüt sorunu, *Ekonomik Yaklaşım*, 6(18-19), 33-50. doi: 10.5455/ey.10208

Waheduzzaman, W. (2019). Challenges in transitioning from new public management to new public governance in a developing country context, *International Journal of Public Sector Management*, 32(7), 689-705. doi: 10.1108/ijpsm-02-2019-0057

Wiesel, F. ve Modell, S. (2014). From new public management to new public governance? hybridization and implications for public sector consumerism, *Financial Accountability & Management*, 30(2), 175-205. Doi: 10.1111/faam.12033

Wise, C. R. (2010). Organizations of the future: greater hybridization coming, *Public Administration Review, Special Issue*, 164-166. Doi: 10.1111/j.1540-6210.2010.02263.x

Extended Abstract

Purpose

It is accepted that there has been a hybridization in public administration due to the influence of alternative public administration approaches. On the other hand, one of the points that has always been a matter of curiosity in public administration has been the answer to the question of what the role of the government should be. Where should the government be positioned in administrative activities, what functions should it undertake or in what issues should it remain in the background? What are the new roles assigned to the government with hybridization? The purpose of the study is to reveal the hybridization in public administration after the NPM and to discuss the change and transformation that this has created in the role of the government.

Design and Methodology

The study is theoretical in one respect. Focusing on the PVA, NPS and NPG approaches, which were particularly effective in the post-NPM period, the impact of these alternative public administration approaches on public administration has been examined theoretically. Each alternative public administration approach has been addressed separately and presented with its theoretical foundations and principles. In this context, articles and books written on the subject have been intensively examined. Attention has been paid to addressing the subject through current studies. Care has been taken to present alternative public administration approaches with information obtained from primary sources. The study focuses on various practices in another respect. These practices include various public administration reforms in different countries of the world, especially since the 2000s, influenced by alternative public administration approaches. The experiences of countries that have implemented NPM practices strongly are also included here. These practices reveal the change that has occurred with the reflection of alternative public administration approaches on public administration and the transformation seen in the role of the government. A table has been included in the study to more clearly understand the hybridization experienced in public administration and the change it has created in the role of the government. This table presents NPM, PVA, NPS and NPG comparatively. The concept of “state” is used throughout the study, not “government”. The reason for this is that the word “government” is not used in Turkish public administration literature as the equivalent of the English word “government”, but the word “state” in general.

Findings

In recent years, PVA, NPS and NPG are the three most important approaches that have had the greatest impact in the field of public administration, are frequently discussed in the literature, have largely dominated the post-NPM period and have been the source of various practices and reforms. In this context, it is thought that although NPM has not been completely eliminated, the principles and values of alternative public administration approaches have shaped the reform process in public administration. The role of the government in NPM is to create value for society through public services. In the NPM approach, the government ensures that social interests and citizen preferences are included in the public service process. In NPM, the government oversees the wider and more active participation of citizens in public services as co-producers on a collaborative basis. PVA, NPS and NPG, which are most intensively present in public administration both theoretically and practically, have come to the fore with a different discourse, a different set of principles and values than the established public administration paradigm. It should be noted that each approach is based on different theoretical sources and has different principles. However, the approaches also have some common points. This situation facilitates the reflection of a mixture of approaches on public administration. At the same time, these approaches avoid making deep criticisms of the current market system.

In this respect, it becomes easier for alternative public administration approaches to be integrated into the current paradigm. In the hybridization process, the role of the government has changed, but the responsibilities it has undertaken have also increased. This has increased the importance and decisiveness of the government. The study concluded that with the hybridization experienced in public administration, the role of the government began to change in the form of increasing participation, serving citizens, ensuring public interest, public value and common good, and strengthening cooperation and coordination.

Research Limitations

The focus throughout the study is on the post-NPM period. This period covers a time starting from the 2000s to the present. Therefore, the study focuses on the change in the public administration paradigm under the influence of alternative public administration approaches from the beginning of the 2000s to the present. This process is considered as the hybridization process in public administration. Many alternative public administration approaches have emerged in the 2000s. However, this study focuses on the three main approaches that have received the most attention in the field of public administration. These approaches are PVS, NPS and NPG. The study is limited to the subject of how the role of the government has changed because of the hybridization experienced in public administration.

Implications (Theoretical, Practical and Social)

Alternative public administration approaches assign the role of strengthening participation to the government. However, it is seen that they are not clear enough about how and with which tools participation will take place. At this point, the development of new participation tools is important. A comprehensive analysis of country practices that strengthen democratic participation and the active use of information technologies in this area can enable the development of participatory democracy. It is thought that the hybridization process in public administration will continue to increase over time and the importance of the active role of the government and the relations developed between different actors will continue to increase. In the light of the findings of this study, how the hybridization process is reflected in Turkish public administration can be the subject of a different study.

Originality/Value

It has been observed that many studies have been conducted in the national literature on the post-NPM period and on separate alternative public administration approaches. However, there is no study that examines the hybridization that emerged with the change created by alternative public administration approaches and the transformation that this brought about in the role of the government. This situation increases the originality of our study and the importance of its contribution to the field.

Araştırmacı Katkısı: Nurettin BİLMEZ (%50), Hasan AKAY (%50).