



# BATILI BİR PARADİGMA

## Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Performans Kavramı

*Böyle laf ile geçer evkatı,\*  
Çözetir leyle-i tevcihati*



**Önder BOZKURT**  
İİGM-Daire Başkanı

**G**erçeği anlamaya çalışmak, bilgi oluşturmak ve dünya hakkında bilgi toplamak için tercih edilen yollar biçiminde (Saban ve Ersoy, 2017: 9) tanımlanan paradigma kavramı, bilim tarihi ve felsefesi üzerine çalışmalar yapan Thomas Kuhn tarafından ortaya atılmıştır. Kuhn, bilim adamları tarafından kabul görmüş olan inançlar bütününe veya problemlerin nasıl anlaşılması gerektiği konusunda üzerinde hemfikir

olunan geleneklere paradigma adını vermiş ve herhangi bir konuda kavramsal bir modele sahip olmak için o konu hakkında bir paradigmaya sahip olmanın gerekli olduğunu ifade etmiştir (Güneş, 2003: 26).

Bu tanımlardan hareketle, yeni kamu yönetimi anlayışını ve bu çerçevede gündeme getirilen performans kavramını, yeni bir paradigma olarak değerlendirmek yanlış olmayacaktır.

\* Osmanlı'da zamanlarını bir şey yapmadan geçiren memurlar için söylenen beyit. Evkat: Zamanlar, çağlar, Tevcihat: Rütbe vermeler, rotasyon, yer değiştirme, Leyle: Gece.

Bu kısa çalışmada öncelikle, 1980'lerden günümüze kadar gerek akademik camiada gerekse kamusal alanda hemen her tartışmada gündeme getirilen, yeni kamu yönetimi anlayışından ve bu yaklaşımın ülkemize olan yansımalarından söz edilecektir. Ardından kamu yönetiminde sıkça atfı yapıldığı görülen performans yönetimi ve denetimi üzerinde durulacak ve son olarak Batılı paradigmalardan ülkemizdeki sorun ve problem alanlarında kullanılmaya çalışılması konusunda, ünlü devlet adamı Ahmet Cevdet Paşanın fikirleri bağlamında, bazı eleştiri ve tavsiyelerde bulunulacaktır.

### YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI

Kanadalı yazar McLuhan'ın ifadesi ile dünyanın küresel bir köy (McLuhan, 1967: 67) olarak tanımlanma süreci; sanayileşme ile birlikte hem üretim ve ulaşım teknolojilerinde hem de kitle iletişim teknolojilerinde meydana gelen değişim ve dönüşümlerin bir arada yaşandığı yeni bir dünya düzenini kavramsallaştırmaktadır.

Yaşanan bu küreselleşme süreci ile birlikte, ülkeler ve milletler daha önce hiç olmadığı kadar birbirleriyle yakın ilişkiler kurmuş, aralarındaki coğrafi ve siyasi sınırların önemi azalmaya başlamış ve sonucunda sosyal, kültürel ve ekonomik anlamda hızlı bir yakınlaşma durumu söz konusu olmuştur. Yine bu süreç, ülkelerin sosyal, kültürel ve ekonomik yönlerini doğrudan etkilemekle kalmamış devletlerin siyasetleri üzerinde de kalıcı etkiler bırakmıştır.

Bu çerçevede, özellikle kamu yönetimi alanında bir devletin yürütmekle sorumlu olduğu asli ve sürekli hizmetler, yaşanan bu somut gelişmeler karşısında kabuk değiştirmek zorunda kalmıştır. İşte yeni kamu yönetimi tartışmaları da sözünü etmiş olduğumuz tüm bu gelişmelerin sonrasında gündeme gelmiştir.

İçinde bulunduğumuz bu metamorfoz (başkalaşım, hızlı değişim) çağın-

da, yeni kamu yönetimi kavramı, devletin verimlilik esasına göre ve özel sektör yaklaşımları ile işlemesi ve etkinliği en üst düzeye çıkaracak şekilde örgütlenmesi gerektiğini savunmuş-tur (Akyel ve Köse, 2010: 13). Artık klasik yönetim anlayışı dönemi sona ermiş, içinde sivil toplumun yer aldığı, açık, hesap verebilen ve ortak karar alma mekanizmalarının oluşmaya başladığı yeni bir dönem başlamıştır.

### ÜLKEMİZDE YENİ KAMU YÖNETİMİ YAKLAŞIMI

Yukarıda sözünü etmiş olduğumuz küreselleşme ve sonrasında meydana gelen değişim süreci, toplumlar arasında karşılıklı bir bağımlılık durumunu ortaya çıkarırken toplumsal sınırların da belirsizleşmesine neden olmuştur. Haliyle bu değişim ve dönüşüm sürecinin dışında kalmak neredeyse imkânsızlaşmış ve ülkemiz kamu yönetimi anlayışı da bu gelişmelerden nasibini almıştır.

1980'lerden sonra küresel piyasalara entegrasyonla birlikte yeni bir yapılandırılma sürecine giren kamu yönetimi, artık yönetim kavramıyla tanışmış ve ilk defa duyduğumuz performans, uzmanlaşma, toplam kalite yönetimi ve işletme mantığı gibi birçok yeni kavramdan söz edilmeye başlanmıştır. Aslında 1980'den bugüne kadar yaşanan tüm bu gelişmeler, Türkiye'nin neo-liberal ideoloji ekseninde küreselleşmesinin tarihi olarak nitelendirilebilir (Çapar, 2015: 191).

1980 sonrasında ABD'nin öncülüğünde başlatılan neo-liberal politikalarla somutlaştırılmaya çalışılan bu yeni dönemin tüm dünya üzerinde yaygınlaştırılmasına yardımcı olmak üzere, uluslararası görev üstlenen yeni birtakım yapılanmalar oluşturulmuştur. Bu yapılar kendilerine küresel çapta az gelişmiş ülkelerin sosyal ve ekonomik kalkınması misyonunu biçmiş ve bu amaçla birçok çalışma yürütmüştür. Hepimizin bildiği ve özellikle gelişmekte olan ülkeler ile yakın temasta

olan bu yapılara Dünya Bankasını, Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütünü (OECD) ve Uluslararası Para Fonunu (IMF) örnek gösterebiliriz.

Bu dönemde, devletin gece bekçiliği rolünü savunan klasik liberalizm yaklaşımlarının yerini farklı düşünceler almış ve devletin sadece güvenliği sağlayan bir yapıda olamayacağı vurgulanmıştır. Devlete biçilen bu yeni rol ise, piyasa mekanizmasının sağlıklı bir şekilde işlemesi için "düzenleyici" birtakım işlevler üstlenmesi gerektiğidir. Böylelikle devletin kamu kesimi ve özel sektörü bir araya getirecek ara formülleri üretmesi gerektiği gündeme getirilmiştir. İşte adına bağımsız düzenleyici kurumlar denen yeni kurum ve kurulların devletin yönetim yapısında boy gösterme süreci bu anlayışın bir ürünü olarak ortaya çıkmıştır.

Bu anlayışın bir sonucu olarak Türk kamu yönetiminde, geleneksel yapılanmadan kopuşu simgeleyen ve federal bir devlet yapısına sahip Amerikan modeli temel alınarak oluşturulan yeni kurumların teşekkül ettirildiği görülmektedir. Bu açıdan, Sermaye Piyasası Kurulu, Radyo ve Televizyon Kurumu, Rekabet Kurumu, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu, Enerji Piyasası Düzenleme Kurumu, Şeker Kurumu, Kamu İhale Kurumu ve Kalkınma Ajansları gibi kurum ve kurullar Yeni Kamu Yönetimi İşletmeciliği ve yönetim yaklaşımlarının bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır (Çapar, 2015: 201-202).

Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde artık vatandaş odaklı yaklaşımlardan söz edilmeye başlanmıştır. Bu çerçevede kamu görevleri vatandaşlara verilen kamu hizmetleri olarak tanımlanmış ve kamu hizmetlerini yerine getiren kamu kurumlarında, vatandaş memnuniyeti amaçlı verimlilik ve etkililiğin sağlanabilmesi bakımından, kamu personelinin nitelik derecesi en büyük belirleyicilerden birini teşkil etmiştir (Uygun, 2017: 45). Bu noktada, kamu per-

sonelinin niteliği daha çok gündeme gelmiş ve bu konu performans kavramıyla tanımlanmaya başlamıştır.

## TÜRK KAMU YÖNETİMİNDE PERFORMANS

Küresel gelişmelerin ışığında toplumsal alanda görülen bu hızlı değişim ve dönüşüm süreçleri ülkemiz kamu yönetiminde de birtakım yeniliklerin yaşanmasına neden olmuştur. Performansa dayalı bir yönetim ve denetim anlayışının ortaya çıkması da bunlardan biridir.

Aslı Fransızca olan performans kelimesinin Türk Dil Kurumunda Türkçe karşılığına bakıldığı vakit, karşımıza “başarım” kelimesinin çıktığını görmekteyiz. Başarımın da kişinin yapabileceği en iyi derece veya kişinin herhangi bir işte ortaya koyarken gösterdiği başarı olarak tanımlandığı görülmektedir (<http://www.tdk.gov.tr/index.karsilik&arama=kelime>).

Kelimenin Osmanlıca karşılığı ne olabilir diye merak edip lügate başvurduğumuzda, en uygun kelimenin “muvaaffakiyyet” olabileceğini değerlendiriyoruz. Muvaaffakiyyet kelimesinin de; Allah’ın yardımıyla başarı gösterme, ele geçirme ve başarıma anlamlarına geldiği (Develli-oğlu, 2012: 811) görülmektedir.

Literatürde genel kabul gören performans tanımları genel olarak değerlendirildiğinde; performans kavramını “yürütülen çalışmalardan elde edilen çıktılar için çalışanların/birimlerin ve kuruluşların belirli standartlara uygun olarak gösterdiği başarı düzeyi” olarak tanımlanmaktadır (Erkiş, 2014: 6).

Yeni Kamu Yönetimi yaklaşımının ilkeleri arasında sıralanan kamu sektöründe profesyonel yönetim ve performansın ölçülmesi, özel sektör yönetim tekniklerinin kullanılması ve kaynak kullanımında disiplin (Erkiş, 2014: 84) gibi bir dizi yeni liberal yaklaşımın izlerini taşımakta ve özel

kesimin kullandığı birtakım kavram ve tanımlamaları kamu yönetiminin bünyesine dâhil etmektedir.

Aslında ülkemiz kamu yönetiminde performansa dayalı anlayış ve düşüncülerin yeni olmadığını belirtmek gerekir. 1961 tarihli kısa adı MEHTAP (Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi) olan projeden başlamak üzere, kamu yönetiminin iyileştirilmesine yönelik etkili, tasarruf sağlayıcı, verimli ve nitelikli hizmet esaslarını amaçlayan birçok çalışma bulunmaktadır. Yine bu çalışmalardan birisi, 1991 yılında yayımlanan ve kısa adı KAYA (Kamu Yönetimi Araştırması) olan proje araştırmasıdır (Ergun, 1991: 11-12).

2000’li yıllara gelindiğinde, başta Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı olmak üzere sekizinci, dokuzuncu ve onuncu kalkınma planlarında da kamu görevlileri için objektif kriterlere dayalı bir performans yönetim sistemi oluşturulması yönünde çalışmalar hız kazanmıştır. Bunun yanında 2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu da kamu kurum ve kuruluşlarının performans esaslı bütçeleme yapmaları hususunda birtakım yenilikler getirmiştir (Erkiş, 2014: 97).

Kamu yönetiminde performans odaklı yönetim yaklaşımının yaygınlık kazanmasının bir yansıması olarak, performans denetim kavramı da gündeme gelmiştir. Buna göre performans denetimi ölçek ekonomisinin gereklerini sağlayacak şekilde, mevcut riskleri ve zaafaları ile birlikte kurumlara ve yöneticilerine geleceğe dönük olarak yol göstermek ve rehberlik etmek olarak tanımlanmıştır (Akyel ve Köse, 2010: 15-21).

Bu şekilde belirlenen kamu kesiminde performans denetimi kavramı, kamu görevlilerinin sorumluluğunun sadece kamu fonlarının kullanımında yasa ve kurallara uymaktan ibaret olmadığı aynı zamanda, kamu kaynaklarının gereksiz veya

savurgan kullanılmasından kaçınmak ve kaynakların kullanımını gerektiren amaçlara ulaşmak için gerekli önlemleri almak konularına odaklanmıştır (Özer, 1997: 40).

Özetle tüm bu yasal düzenleme ve araştırma projelerinde hedeflenen başlıca husus, ehliyet ve liyakat esaslarına göre memur ve diğer kamu görevlilerinin performans ölçütlerine göre değerlendirilmesi, yapılacak performans ölçümleri sonucunda ceza ve ödüllendirme mekanizmalarının oluşturulmasıdır.

## AHMET CEVDET PAŞANIN DEĞERLENDİRMELERİ

İbnül Vakt diye bir tabir vardır. Bu tabirin anlamı kısaca, vaktin oğlu olmak demektir. Dolayısıyla içinde yaşadığımız ve adını Batlıların koyduğu bizim de yaklaşık 200 yıldır mücadelesini verdiğimiz modernleşme çağına ayak uydurmanın gerekliliği açıktır. Ancak bu noktada birkaç hususu belirtmekte fayda vardır.

Ahmet Cevdet Paşa, toplumu anlamanın ilk basamaklarından birinin, onun tarihini karşılaştırmalı bir şekilde öğrenmekten ve toplumların kültürel yapılarını, gelenek ve göreneklerini bilmekten geçtiğini vurgulamıştır (Gündüz, 2012: 187-188). Yine Cevdet Paşa, devlet adamlarının tarih öğrenmeye önem vermelerini istemiş, devletin eski usullerinin tarih aracılığıyla tespit edilip saklanması ve yeri geldiğinde günün şartlarına uygun bir biçimde yeniden ele alınarak devlet işlerinde kullanılmasının faydalı olacağını belirtmiştir (Gündüz, 2012: 163-169).

Burada dikkat edileceği üzere, tarihe yapılan vurgu ayrı bir önem arz etmektedir. Duralı’nın dediği gibi ancak tarihinde olup bitmiş vakalar ve kurulmuş hukuk, zanaat, sanat ve devlet gibi geniş kuşatımlı teşkilatlar üstünde düşünüp bunlardan geleceğe yönelik projectionlar yapabilen toplum, bir felsefi bilinç örneğini ortaya koyabilir (Duralı, 2016: 81).

Devlet adamlarının dirayeti zati, malumatı kâfi olması gerektiğini vurgulayan Cevdet Paşanın, yukarıda alıntıladığımız sözlerinden şu çıkarılamada bulunulabilir: Bizim tarihimizde kamu personel yönetiminde performans diye adlandırdığımız kavramın kökeninde kariyer ve liyakat ilkeleri ile kıdem esasları bulunmaktadır. Amerika'yı yeniden keşfetmeye gerek yoktur! Dolayısıyla kamuda etkinlik ve verimlilik arıyor isek ilk olarak ehliyet ve liyakat ilkelerinden taviz vermeden kamu personel seçimi yapmalı ve ancak o zaman performansla neyi hedefliyorsak onun ortaya çıkabileceğini bilmeliyiz.

Bu açıklamaları somutlaştırmak adına tarihten bir örnek verecek olursak, yine Cevdet Paşanın işin içinde olduğu bir tarihi andan söz edilebilir. Kamuya personel seçiminin ardından, işe başlayan adayların adaylık süreci sonunda asalet tasdikinin nasıl yapıldığı hatırlanacağı üzere şu şekildeydi: Sadece bir cümleyle şu kişinin/kişilerin Devlet Memurları Kanununun şu maddesine göre asaleten atanmalarını olurlarınıza arz ederim şeklinde, klasik bir cümle hepimizin malumudur. Peki, Cevdet Paşanın heyet başkanı ol-

duğu ve seçilecek adayın da Necip Fazıl'ın dedesi Hilmi Efendi olduğu bir mülakat heyetinde, aday hakkında Cevdet Paşanın sarf ettiği sözlere (Yorulmaz, 2014: 26) bir bakalım:

"...ashab-ı dirayet ve liyakatten olup vazife-i memuriyetini hüsn-ü ifaya mümecced ve mesai olduğu tasdik olunur..."

Şimdi gelelim performans yönetiminde ifade edilen ödül ve ceza dengesi hakkında Cevdet Paşanın söylediklerine. Paşaya göre, devlet görevlileri kendilerini liyakat ve kıfayet bakımından her alanda geliştirmelidirler. Bunun gerçekleşmesi için de mutlaka görevde "ödül" ve "cezaya" başvurulmalıdır. Bunlardan birinin eksikliği durumunda devlet işlerinin dengesi bozulur. Mükâfat olmazsa halk içindeki seçkin kişiler ya da kabiliyetli olanlar, devlet hizmetlerine heves etmezler, başka işler yapmaya meylederler. Bu kez devlet işlerinde sıradan insanlar kullanılmaya başlanır (Gündüz, 2012: 211). Haliyle böyle bir durumda, devletin kalkınması ve kamuya faydalı işler üretmesi söz konusu olamayacağı gibi toplumsal adalet de yerini bulamayacaktır.

## SON SÖZ

Doğu-Batı çatışması kuramıyla Batı hegemonyasını eleştiren ünlü bir sosyoloğumuzun dediği gibi, Batı toplum modelinin evrenselleşmesindeki çelişki günümüzde sorunların kaynağını oluşturmaktadır (Sezer, 2017: 149). Dolayısıyla kendi tarihimizde kolaylıkla bulabileceğimiz bazı sorun ve problemlerin cevabını dışarıda aramadan ve Batılı paradigmalardan ürünün olan bazı kavramları doğrudan ülkemize aktarmadan önce düşünmeli, kendi tarihi ve toplumsal gerçekliğimize uygun çözümler üretmeliyiz. Batılı bir paradigma olduğunu değerlendirdiğimiz "Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Performans Kavramına" bu açıklamalar ışığında yaklaşmalı, Türk toplumunun sorunlarının tespit edilmesi ve yerinde cevaplar geliştirilmesi için ithal fikirlerin ya da hazır reçetelerin işe yaramadığının farkında olmalıyız (Bozkurt, 2017: 529). Böyle bir anlayış, doğru bir yaklaşım olduğu kadar tarihimizin omuzlarımıza yüklediği sorumluluğa yakışan bir hal tarzı da olacaktır.

## KAYNAKÇA

- Akyel A. Köse H. Ö. (2010) *Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği*, Türk İdare Dergisi Sayı: 466, s 9-44.
- Duralı Ş. T. (2016) *Omurgasızlaştırılmış Türklük*, 5. Baskı, İstanbul: Dergah Yayınları.
- Gündüz M. (2012) *Eğitimci Yönüyle Ahmet Cevdet Paşa*, Ankara: Doğu Batı Yayınları
- Erkiş, İ. U. (2014) *Kamu Kurumlarında Performans Yönetiminin Uygulanabilirliği: 360 Derece Performans Değerleme Tekniği (Antalya İli Örneği)*, Doktora Tezi, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Uysal Ş. (2014) *Performans Yönetimi Sistemi ve Kamu Kurumlarında Bireysel Performansın Değerlendirilmesine*

*İlişkin Bir Model Önerisi*, Doktora Tezi, Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Manisa.

- Uygun, S. V. (2017) *Kamu Kurumlarında Yöneticilerin Uyguladıkları Yönetim Anlayışlarının Performans Değerlendirme Sürecine Etkileri: TÜİK Örneği*, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya.
- Özer, H. (1997) *Kamu Kesiminde Performans Denetimi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi* Sayı 135. Kuruluş Yıldönümü Yayınları, Ankara.
- Çapar, S. (2015) *Türkiye'de ve Fransa'da Neo-Liberal Dönemde Mülki İdare*, Türk İdari Araştırmalar Vakfı, Ankara.
- Saban, A. Ersoy, A. (2017) *Eğitimde Nitel Araştırma Desenleri*, Anı Yayıncılık, 2. Baskı, Ankara.
- Güneş, B. (2003) *Paradigma Kavramı Işığında Bilimsel Devrimlerin Yapısı ve*

*Bilim Savaşları*, Türk Eğitim Bilimleri Dergisi, Cilt:1, Sayı:1 23-44, Ankara.

- McLuhan, M. (1967) *Yaradığımız Medya, Medyanın Etkileri Üzerine Bir Keşif Yolculuğu*, (Çev: Oskay, Ü.) Merkez Kitapçılık Yayıncılık, İstanbul.
- Sezer B. (2017) *Türk Sosyolojisinin Ana Sorunları*, Doğu Kitabevi, 1. Baskı, Ankara.
- Bozkurt Ö. (2017) *Baykan Sezer'in Sosyoloji Anlayışı*, Türk İdare Dergisi, Aralık, 2017, Yıl: 89, Sayı: 485.
- Ergun T. (1991) *Yönetimin Yeniden Düzenlenmesi Gereksinmesi ve Kamu Yönetimi Araştırma Projesi*, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 24, Sayı 4, Ankara.
- Yorulmaz H. (2014) *Bir Neslin Üstadı Necip Fazıl Kısakürek*, 2. Baskı, Hat Yayınevi, İstanbul.
- İnternet: <http://www.tdk.gov.tr/index.php> 31 Mayıs 2018'de alınmıştır.