

İdari Reform ve Politika Transferi¹

Barış Övgün, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi,
e-posta: bovgun@hotmail.com.

Reform, kamu yönetiminin en önemli çalışma alanlarından biridir. Reformun kamu yönetiminde bu kadar önemli bir yer tutması kamu yönetiminin değişen iktisadi, toplumsal ve siyasal koşullara uygun olarak yeni bir yapı ve işleve sahip olması gerektiğindedir. Bu anlamı itibarıyla bir değişmeyi ve yeniliği barındıran reform mevcut görünüm dışına çıkmayı anlatmaktadır. Ancak bu görünüm, sanılan aksine her zaman olumlu ya da iyi olmak zorunda değildir. Önemli olan sadece mevcut düzenin değişmesidir. Olumluluk ve iyilik kişisel bir değerlendirme olduğundan reform içerik olarak subjektifliği barındırır. Subjektifliği nedeniyle de politik bir kavramdır. Peki, kazananları ve kaybedenleri barındıran reformu kim istemektedir? Bir başka ifadeyle reform neden yapılmakta ve nasıl yapılmaktadır?

Reform, kamu yönetiminde her ne kadar önemli bir yer teşkil etse de kavram genellikle teknik bir içerikle ele alınmakta ve reformun nedenleri ve nasılları ihmal edilmektedir. Oysa reformun neden yapıldığı ve bu nedenin kim ya da kimler tarafından nasıl gündeme taşındığı, üzerinde durulması gereken çok önemli hususlardır. Mehmet Zahid Sobacı tarafından kaleme alınmış olan İdari Reform ve Politika Transferi adlı çalışma da bu iki önemli sorunun ikincisine yani reformun nasıl yayıldığına odaklanmaktadır. Bu odakta reformun gelişmiş dünyadan gelişmekte olan dünyaya taşındığı ve bu taşıma sürecinin tam anlamıyla bir politika transferi olduğu öne sürülmektedir. Tezini reform sürecinin bir politika transferi olduğuna dayandıran çalışma, zamansal olarak da bakış açısını 1980 sonrası uygulanan reformlarla sınırlandırmakta ve 1980'den günümüze kadar olan süreci kamu yönetimini işletmeci bir anlayışa sokmaya çalışan yeni kamu işlemeciliği perspektifinden analiz etmeye çalışmaktadır. 1980 sonrası uygulanan reformları politika transferi penceresinden ele alması dışında çalışmanın belki de en önemli özelliği Türkiye'nin de içinde bulunduğu çeşitli ülke örnekleriyle bu görüşünü kanıtlamaya çalışmasıdır.

İdari Reform ve Politika Transferi kitabı içerik olarak da tam anlamıyla adını yansıtmakta ve toplamda 267 sayfadan oluşan kitap, idari reformun analiz edildiği ilk bölüm, reformun yayılmasının politika transferi penceresinden ele alındığı ikinci bölüm ve ülke örneklerinin yer aldığı üçüncü bölümle birlikte toplam üç bölümden oluşmaktadır. Kendi içinde iki temel alt bölümden oluşan birinci bölümde temel olarak idari reformun ne olduğu ve reform sürecinin temel düşünce anlayışı olan yeni kamu işletmeciliği yaklaşımı ele alınmaktadır.

Kavramsal inceleme şeklinde beliren bu bölümün en çarpıcı özelliklerinden biri, reform kavramının tek bir tip olarak değil; gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde reform olarak ikili bir ayrıma tabi tutulması ve kavramın bu bakış açısıyla ele alınmasıdır. Buna göre gelişmekte olan ülkelerde reform, egemen devletin talepleriyle gündeme gelmekte ve reformun temel amacını da devletin artan rolüne uygun güçlü bir idari mekanizmanın kurulması oluşturmaktadır. Gelişmiş ülkelerde ise reform politik ihtiyaçlarla gündeme gelmekte ve reformla kurumsal iyileştirmelerin gerçekleştirilmesi amaçlanmaktadır. Bu yönleriyle kavram dar bir perspektifte sadece yürütme organının uygulayıcı gücü olarak ele alınmaktadır. Uygulayıcı güç olarak kamu yönetimini reforma sokan en önemli neden ise 1980'li yıllardan sonra küreselleşme olgusu olarak gösterilmekte ve kamu yönetiminde küreselleşmenin temel taşıyıcı anlayışının yeni kamu işletmeciliği olduğu belirtilmektedir.

Sobacı, yeni kamu işletmeciliğinin 1980'lerden sonra doğan ve özel sektörün yönetim anlayışının kamu yönetimine aktarıldığı bir anlayışa dayandığını belirtmektedir. Yeni kamu işletmeciliğinin bu temel özelliğine katılmakla birlikte bu yönetim anlayışının aslında 1990'lı yıllarda egemen olduğunu ve kendisinden önce 1980'li yıllara kamu işletmeciliği anlayışının damga vurduğunu düşünmekteyiz. Oysa yazar, süreci kesintisiz olarak 1980'li yıllara kadar götürmekte ve bu çerçevede kamu işletmeciliği anlayışıyla yeni kamu işletmeciliğini eşdeğer gören bir bakış açısı sunmaktadır. Kanımızca öde büyük paralellikler taşımakla birlikte bu iki anlayış arasında birtakım farklılıklar da bulunmaktadır. Öncelikle, kamu işletmeciliği yaklaşımı ekonomik başarısızlığın temel nedenini devlette görmekte ve bu nedenle devletin özellikle de ekonomi alanından çekilmesi gerektiği üzerinde durmakta ve deregülasyon (kürsüsleştirme) olarak nitelendirilen bir formül çerçevesinde piyasanın ancak piyasa tarafından yönetilmesi gerektiğine dayanmaktadır. Bu politikaların başarısızlıkla sonuçlandırılması ise 1990'lı yıllarda farklı bir yaklaşımın doğmasına yol açmış ve piyasanın başarılı olabilmemesinin en iyi yolunun girişimci/etkin devletin yaratılması gerekliliğini savunan yeni kamu işletmeciliği önem kazanmıştır. Bu çerçevede yeni kamu işletmeciliği temelde kamu işletmeciliği ile aynı ilkelere sahip olmakla birlikte hem zamansal olarak hem de birtakım özellikler bakımından farklılıklar taşımaktadır. Bu özelliklerin nasıl bir arka plandan doğduğuna ilişkin kitapta verilen yanıt ise yeni sağ düşüncesidir. Bu noktada yazar, kanımızca çok olumlu bir tespitle yeni sağı homojen bir politika olarak görmemekte ve yeni sağın, kamu tercihi, işlem maliyetleri, asil-vekil teorisi ve işletmecilik yaklaşımlarının bir sentezi olarak yeni kamu işletmeciliği anlayışını beslediğini belirtmektedir.

Kitabın ikinci bölümü ise yeni kamu işletmeciliği anlayışının dünyaya nasıl yayıldığını açıklayabilmede temel cevap olarak görülen politika transferi kavramına odaklanmaktadır. Türkçe literatürde oldukça az işlenen bir konunun kapsamlı bir şekilde ele alınması kitabı daha da önemli kılmaktadır. Çünkü kamu yönetimi reformlarının genellikle nedenleri ve nasılları üzerinde durulmamakta ve bu çerçevede reformun yapılmasında en çok başvurulan yollardan biri olarak politika transferi de görüş alanına alınmamaktadır. Oysa Sobacı, temel tezi çerçevesinde politika transferine önemli oranda değinmektedir. Bu önem doğrultusunda ilk önce politika transferiyle yakın ilişkisi olan ancak farklılıklar da içeren politika yayılması, politika yakınsaması ve ders çıkarma kavramlarına değinilmekte ve daha sonraki aşamalarda da politika transferinin nedenleri ele alınmaktadır. Politika transferi alanında çalışan en önemli isimlerden olan David Dolowitz ve David Marsh'tan yararlanılarak kaleme alınan bu alt başlık, bize kamu yönetiminde reformun nasıl gerçekleştiğini görmemiz bakımından önemli ipuçları sunmaktadır. Zaten bu alt başlıktan sonra politika transferinin aktörlerinden bahsedilmesi de başlıklar arasındaki uyumu gözler önüne sermektedir.

İkinci bölümün diğer alt başlıkları ise okuyuculara politika transferi hakkında derli toplu bilginin aktarıldığı transferin kopyalamadan esinlemeye kadar varan derecelerine, politika transferinin hangi koşullarda daha kolay ya da zor olduğuna ilişkin koşullara ve en son olarak da özelde yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının transfer edilmesine ilişkindir. Özellikle yeni kamu işletmeciliğinin transfer sürecinin yapı ve aktör temelli olarak analiz edilmesi dikkati çekmekte ve özellikle de transfer sürecinde dışsal faktörlerin önemi vurgulanmaktadır. Bu dışsallık durumu birçok ülkenin uygulamaya soktuğu kamu yönetimi reformlarında yaşanan benzerliklerin kaynağını göstermesi bakımından da önem taşımaktadır.

Çalışmanın son bölümünü oluşturan üçüncü bölüm ise hem kendisinden önceki iki bölümün uygulamalarını yansıması bakımından hem de reform sürecinde birbirinden farklı ülke örneklerini göstermesi bakımından belki de kitabın en ilginç bölümünü oluşturmaktadır. Kamu yönetimi reformuna odaklanan az sayıdaki çalışmada hemen hemen hiç görmediğimiz bu yöntem işletmecilik düşüncesinin bütün dünyada kamu yönetimine nasıl sızdığını göstermesi bakımından oldukça çarpıcıdır. Sobacı, bu bölümde Türkiye'nin de içinde bulunduğu birbirinden oldukça farklı beş ayrı ülkeyi incelemeye almaktadır. Bu ülkelerin farklı kıtalarda olmaları, farklı sosyo-kültürel geleneğe sahip olmaları ve farklı yönetim yapıları arz etmeleri bu incelemeyi daha da ilgi çekici kılmaktadır.

Örneklerden ilki federal bir yapıya sahip olan ABD'dir. ABD'nin ele alınan diğer örneklerden temel farkı, yeni kamu işletmeciliği düşüncesinin doğmasına da katkı sağlamasıdır. Bu aşamada özellikle 1990'lı yılların hemen başında hazırlanmış olan ulusal performans değerlendirmesi girişimi (NPR) ve danışmalık görevi de icra etmiş olan Osborne ve Gaebler tarafından kaleme alınmış olan Devletin Yeniden İcadı: Girişimci Ruh Kamu Sektörünü Nasıl Dönüştürüyor? adlı kitap gerek ABD'de gerekse de tüm dünyada yeni kamu işletmeciliği anlayışının yerleşmesinde ilk önemli çalışmadır. Özellikle NPR bünyesinde hazırlanan raporlarda yetki devri, personelin alımında ve değerlendirilmesinde merkeziyetçilikten uzaklaşma, müşteri memnuniyetinin sağlanması, kırtasiyeciliğin en aza indirilmesi, faaliyetlerde sonuca odaklanma yeni kamu işletmeciliğinin de temel ilkeleri arasında yer almaktadır. NPR bağlamında atılan en önemli adım, 1993 yılında hazırlanmış olan devlet performansı sonuç kanunudur. Kanunun kamu yönetimi reformu açısından en önemli özelliği, tüm dünyaya yayılmış olan stratejik planlama ve performans programları uygulamalarını kamu yönetimine taşımasıdır.

Ülke örneklerinden bir diğeri ise reformun içsel taleplerle değil de dışsal ekonomik baskılar sonucu gündeme geldiği ve İşçi Partisi iktidarında hayat bulduğu Yeni Zelanda'dır. Yeni Zelanda yeni kamu işletmeciliğinin uygulama sahasının belki de en çarpıcı örneği olarak özelleştirme, ticarileştirme, sözleşmecilik, stratejik yönetim, esneklik ve hesapverebilirlik alanında önemli adımlara tanıklık etmiştir.

Kitapta incelenen bir diğer örnek olan Fransa ise özellikle Türkiye'de gerçekleşen reform sürecini kavrayabilmek noktasında çok önemli saptamaları barındırmaktadır. Türkiye gibi üniter bir devlet olan Fransa'da kamu yönetimi reformunun ilk ayağı yerel yönetimlerin güçlenmesini amaçlanmış ve bu yönde merkeziyetçiliğin azaltılması yönünde adımların atılmasına tanıklık edilmiştir. Bu amaçla Türkiye'de de örnekleri görüldüğü gibi il genel meclislerinin başkanlığından vali alınmış ve il genel meclisinin seçilmiş biri tarafından yönetileceği belirtilmiş, valinin idari vesayet denetimine ilişkin yetkileri azaltılmış ve yerel yönetimler yetki ve görev bakımından güçlendirilmiştir. 2000'li yıllardan sonra ise yeni kamu işletmeciliği yönünde güçlü adımlar atılmış ve bu amaçla özelleştirmelere hız verilmiş ve şeffaflık, etkinlik, yetki devri ve hesapverebilirlik yönünde adımlar atılmıştır. 2000'li yıllar ise Türkiye uygulaması açısından tam bir paralellik göstermekte ve sonuç odaklı yönetime ulaşabilmek için performans yönetimi ve kamu mali yönetimi reformun en önemli sacayağını oluşturmaktadır.

Politika transferi aracılığıyla yeni kamu işletmeciliği reformları etkisini sadece Batı dünyasında değil; dünyanın birçok ülkesinde de hissettirmiştir. Kitapta ele alınan örneklerden biri olan Malezya da bu saptamayı doğrulamaktadır. Malezya'nın kamu yönetimi reformu serüveni Türkiye ile büyük paralellikler göstermektedir. 1980'li yıllara kadar kalkınma yönetimi anlayışı çerçevesinde ekonomik ve toplumsal hayatta yoğun devlet müdahaleciliği ve buna uygun bir örgütlenme ve işleyiş düzeni görülürken; 1980'li yıllardan sonra devletin konumunun sorgulandığı, kamu ve özel sektör ortaklığının gündeme taşındığı ve yeni kamu işletmeciliğinin ilkelerinin kamu yönetimine empoze edilmeye başlandığı görülmektedir. Verimlilik, benchmarking (kıyaslama), kalite, stratejik planlama, müşteri, toplam kalite yönetimi, performans temelli bütçeleme ve e-devlet 1990 sonrasında kamu yönetiminin en önemli kavramları haline gelmiştir.

Kitapta ele alınan son ülke ise Türkiye'dir. Türkiye'nin dört ülke örneğinden sonra incelenmesi oldukça çarpıcıdır. Çünkü kendisinden önceki ülke örneklerinde yaşanan kamu yönetimi reform sürecinin birebir Türkiye'de de gerçekleşmiş olması reformun kaynağını göstermesi bakımından oldukça önemlidir. Merkezi yönetimin sınırlandırılması, yerel yönetimlerin yetki ve görev bakımından güçlendirilmesi, kamu mali yönetiminin performans odaklı yeniden kurgulanması kamu yönetimi reformlarının temel amaçları olmuş ve gerek merkezi yönetimde gerekse de yerel yönetimler düzleminde yapılan yasal düzenlemelerde hep bu amaçlar öncelikli kılınmıştır.

Ele alınan bu beş örnek de göstermektedir ki dünyanın birçok bölgesinde son dönem kamu yönetimi reformları arasında bir benzerlik bulunmaktadır. Birbirinden farklı coğrafyalarda, farklı sosyo-ekonomik yapılarda, farklı siyasi parti iktidarlarında ve farklı yönetim kültürlerinde bulunan ülkeler kamu yönetiminin reforma tabi tutulmasında aynı ortak hedef doğrultusunda benzer uygulamalar sahneye koymaktadırlar. Çeşitli düşünce kuruluşları, danışmanlık şirketleri ve uluslararası örgütler tarafından inşa edilen bu politika gönüllükten zorlamaya kadar geniş bir yelpaze içinde çeşitli araçlarla ülkelere transfer edilmektedir.

İncelemeye aldığımız Sobacı'nın İdari Reform ve Politika Transferi adlı bu kitabı da bu durumu çok net bir şekilde gözler önüne sermekte ve özellikle de Türkiye'de kamu yönetiminde gerek merkezi yönetim gerekse de yerel yönetimler ekseninde gerçekleşen reformların uluslararası sistemde yaşanan gelişmelerle ne kadar iç içe olduğunu anlamamıza yardımcı olmaktadır. Kanımızca dünyanın birçok ülkesinde benzer yönetsel yapıların kurulmasını amaçlayan bu süreçte politikanın "nereden" ve "nasıl" transfer edildiğini

belirledikten sonra yapılması gereken en önemli şey birbirine benzer yapıların “neden” istendiğini saptayabilmektir.

Sonnot

- 1 Mehmet Zahid Sobacı (2014). İdari Reform ve Politika Transferi. Bursa: Dora.