

## 1980'li YILLARDAN BERİ UYGULANAN KAMU YÖNETİMİ REFORMLARI ÜZERİNE GENEL BİR DEĞERLENDİRME

Orhan GÖKCE\*  
Önder KUTLU\*\*  
Gülise GÖKCE\*\*\*

### Özet

1980'li yıllardan beri kamu yönetimi, daha önceki dönemde görülmemiş derecede, önemli reform hareketlerine muhatap olmuştur. Bu hareketler hem işlevsel hem de yapısal değişiklikleri içinde barındırmalarından dolayı uzun soluklu etkiler yaratıcı özelliğe sahip olmuşlardır.

Anılan dönem bir dizi ekonomik, politik ve toplumsal unsurların zorlamasıyla ortaya çıkmıştır. Bu unsurlara yönelik çözümler ise, özel sektörün kullanmış olduğu yönetim tekniklerinin kamuya adaptasyonu şeklinde olmuştur.

Bu çalışmanın amacı, bu reform hareketlerinin ortaya çıkış sürecini gözden geçirmek, getirdiği öğelerin analitik incelemesini yapmak ve nihayet reformun kalıcı olup-olamayacağını tartışmaktır.

**Anahtar Kelimeler:** Yeni kamu yönetimi anlayışı, idari reform, verimlilik, özel sektör yönetim teknikleri, yönetişim

### Abstract

Since the 1980's, public administration has been subject to certain important reform movements which had never been seen before. Due to the functional and structural changes contained within these movements, they have had long-term effects on public administration.

The period mentioned above has been shaped by a number of economic, political and social elements. The solutions to the problems of the public have been provided through the adaptation of private sector management techniques.

This study aims to examine the emergence of these movements, to produce an analytic picture of the elements brought forward by the reform, and finally to discuss the long-lasting character of the reform.

---

\* Prof. Dr., Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

\*\* Yrd. Doç. Dr., Niğde Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

\*\*\* Yrd. Doç. Dr., Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

**Key Words:** New public management, administrative reform, efficiency, private sector management techniques, management.

## I. Giriş

1980’li yılların başından itibaren ortaya çıkan kamu yönetimi reformları, çok kısa sayılabilecek bir sürede büyük bir ivme kazanmış, radikal olarak nitelendirilebilecek öğeleri içinde barındırıp, gelişmiş ülke bürokrasilerinde derin etkiler bırakmıştır. Bu reformlar, yalnızca işlevsel açıdan bazı değişiklikler ile sınırlı kalmayıp, bunun ötesinde, bir diğer deyişle, yapısal ‘yeniden dizaynı’ beraberinde getirmiştir. Tartışmalarda, reformlarla ilgili genel kanı, yapısal değişiklikler açısından, herhangi bir reformun ‘kalıcı’ olması için gereken en temel koşullardan birisi olduğudur. Böylece, işlevsel değişiklikler ancak yapısal öğelerle desteklendirilebildikleri ölçüde değişimin sürekli ve kalıcı olabileceğidir.

Kamu yönetimi reformlarının başlangıç sürecinde bir dizi ekonomik, politik ve toplumsal koşul önemli roller üstlenmiştir. Bu koşullar, uygulanacak olan reformun temel karakteristiğini etkilemekle kalmamış, kendileri de ortaya çıkan reformlar tarafından etkilenmişlerdir. Reformlar dizayn edilirken temel hedeflerden birisi, ‘ne yaparsak bu sorunları çözeriz?’ olmuştur. Ancak bu çözüm süreci, uzun dönemli etkileri olabilecek unsurları ihmal etmemiştir. Reformun hangi tür öğeleri kapsayacağını ise, verimliliği artırma çabaları, toplumdan gelen istekler, politik gelişmeler ve uluslararası kuruluşların reform sponsorluğu gibi etkiler saptamıştır.

Genel olarak baktığımızda, reformların en önemli özelliğinin özel sektörde uygulanan yönetim tekniklerinin kamu yönetimine uyarlama çabalarıdır. Bir başka deyişle, hükümetler kamu yönetimlerini reforma tabi tutarken özel sektörde uygulanan yönetim (management) metotlarından ‘cömertçe’ yararlanmışlar; hattâ model olarak almışlardır. Bu yararlanış sürecinde, kamu yönetiminin özel yönetime benzemediği ve dolayısıyla ondan yararlanamayacağı konusunda ‘geleneksel’ kamu yöneticilerde mevcut bulunan görüşün üstesinden gelinmesi ise, öncelikle ‘koşullar’ yardımıyla olmuştur.

Burada, kamu yönetimi reformlarının hem ortaya çıkış koşullarının hem de ‘reform’ deneyimiyle ortaya konan temel unsurların bir analizini

amaçlamaktadır. Temel unsurların analitik olarak değerlendirilmesinden sonra, Yeni Kamu yönetimi Anlayışı (YKA) olarak isimlendirilen ve 1980’li yıllarda ortaya çıkıp, halen uygulanan bu reformların ‘kalıcı’ olup-olamayacağı konusu tartışılmaktadır.

## II. Kamu Yönetimi Reformlarının Yararlandığı Temel Kavramlar

Son dönemde ortaya çıkan kamu yönetimi reformları incelenirken genel kabul görmüş ve ‘anahtar’ niteliğinde kavramların varlığı kamu yönetimcilerin yadsımadığı bir olgudur (Gökçe, Kutlu, 2002: 334 – 338). Bu açıdan, kamu sektör reformları ve bu reformlarda kullanılan temel kavramlar üzerinde önemli araştırmalar yapmış ve yapmakta olan Christopher Pollitt’in (2000) önermiş olduğu altı elementin incelenmesi yerinde olacaktır. Bunun nedeni, bu kavramların genel olarak kamu yönetimini etkin kılmaya yönelik bütün boyutları ele almış olmalarıdır. Daha açık ifade etmek gerekirse, bu altı temel element, girdi/çıktı miktar ve oranları ile ulaşılmak istenen sonuçların hepsini içinde barındırmaktadır. Bu kavramlar: ekonomi (economy), üretici verimlilik (productive efficiency), dağıtımsal verimlilik (allocative efficiency), etkililik (effectiveness), maliyet etkililiği (cost-effectiveness) ve adalet (equity) tir.

“Ekonomi” denildiği zaman anlaşılması gereken şey, girdilerin minimum düzeye düşürülmesi yani mümkün olduğunca az miktarda harcama yapılmasıdır. Bu haliyle ekonomi, Pareto anlamında verimlilik getirme garantisi vermez (Dowding, 1995: 38). Yani, kaynaklar en uygun yerde ve miktarda kullanılır anlamına gelmez. Güncel olması bakımından ülkemizden örnek verirse, ekonomik kriz şartlarında bir çok projenin askıya alınmış veya tasarruf genelgesi neticesinde kaynakların en az miktarda kullanımı hedeflendiği için kamu sektörü mümkün olan en düşük miktarla yönetilmiş olması ekonomik anlamda ‘verimli’ sayılmaz.

“Üretici Verimlilik” kavramına baktığımız zaman, bunun kaynakların rasyonel kullanımını ifade ettiğini görürüz. Bu anlamıyla verimlilik, girdi/çıktı rasyosu olarak algılanabilir. Dikkat çeken husus, en az girdi ile en çok çıktının elde edilmesidir. Bunun da iki ya da üç yolla elde edilebileceğini söylemek, matematiksel bir gerçeği ifade etmekten başka bir şey değildir. Şöyle ki; birincisi, girdi miktarını sabit tutup çıktı miktarını arttırmak; ikincisi, çıktı miktarını sabit tutup girdi miktarını azaltmak ve üçüncüsü ise

ikisini bir arada gerçekleştirip, girdi miktarını azaltırken çıktı miktarını arttırmak. Bütün bu çabalar neticesinde “Üretici Verimlilik” artmış olur (Foster, Plowden, 1996: 44). Politikacılar kamu yönetiminin verimliliğini arttırdık veya arttıracamız dedikleri zaman kastettikleri şey, bu anlamıyla verimliliktir. Bu çalışma da bu tür verimlilik üzerinde durmakta ve kamu yönetimi reformlarını bu açıdan değerlendirmektedir.

“Dağıtımsal Verimlilik” kavramı genellikle, kaynakların farklı gruplara dağıtılan miktarlarını veya çıktıların halka dağıtımındaki farkları ifade etmek üzere kullanılır. Burada iki önemli özellik göze çarpıyor: Birincisi, kaynakların farklı gruplara dağıtımda kullanılan ölçüt; ikincisi de, elde edilen çıktıların dağıtımındaki ölçüttür. Eğer farklı kamu kuruluşları aynı kaynaklarla farklı performans sergiliyorlarsa o zaman “Dağıtımsal Verimlilikleri” de farklıdır anlamına gelir. Bunun yanında, çıktıların dağıtılması safhasında da eğer bazı kişiler bazı çıktılarından elde etmek istedikleri miktarın üzerinde elde ederken bazıları elde etmek istediklerinin altında bir miktar elde etmişlerse o zaman “Dağıtımsal Verimsizlik” söz konusudur (Pollitt, 1992).

Dördüncü element olarak “Etkililik” diğerlerinden büyük oranda farklılık arz etmektedir. “Bir hizmetten veya bir politikadan<sup>1</sup> nihai olarak elde edilmek istenen neticenin o hizmet veya politika için öngörölmüş olan objektiflere/hedeflere uygunluk derecesidir. Bu uygunluk ne kadar çoksa politika o kadar etkilidir” (Dowding, 1995: 39) şeklinde açıklanabilecek olan “etkililik”, her zaman verimliliği de beraberinde getirecek anlamına gelmez. Hatta çoğu zaman verimlilik ve etkililik birbirleriyle çelişen uygulamalar da gösterirler<sup>2</sup>. Örnek vermek gerekirse, eğer amaç milli firmaların daha çok ihracat talebine muhatap olmaları ise ve hükümet bununla ilgili kısıtlayıcı düzenlemeleri azaltıp, maliyetleri düşürerek bunu sağlamaya çalışıyorsa, o zaman bu politika etkilidir diyebiliriz (Dowding, 1995: 38 – 39).

“Maliyet etkililiği” ise, beşinci kavram olarak, etkililik oranı eşit olan iki veya daha fazla seçenek arasından maliyeti en düşük olanının tercih edilmesi olarak açıklanabilir. Milli endüstrilere sübvansiyon uygulanması yoluyla onların ihracatlarını arttırmalarının sağlanmaya çalışılması ile düzenleyici kurulların azaltılarak bu yola erişebilme çabaları etkililik yönünden aynıysa

ikinci yolun tercih edilmesi, daha az maliyete neden olacağından dolayı maliyet daha fazla etkilidir diyebiliriz.

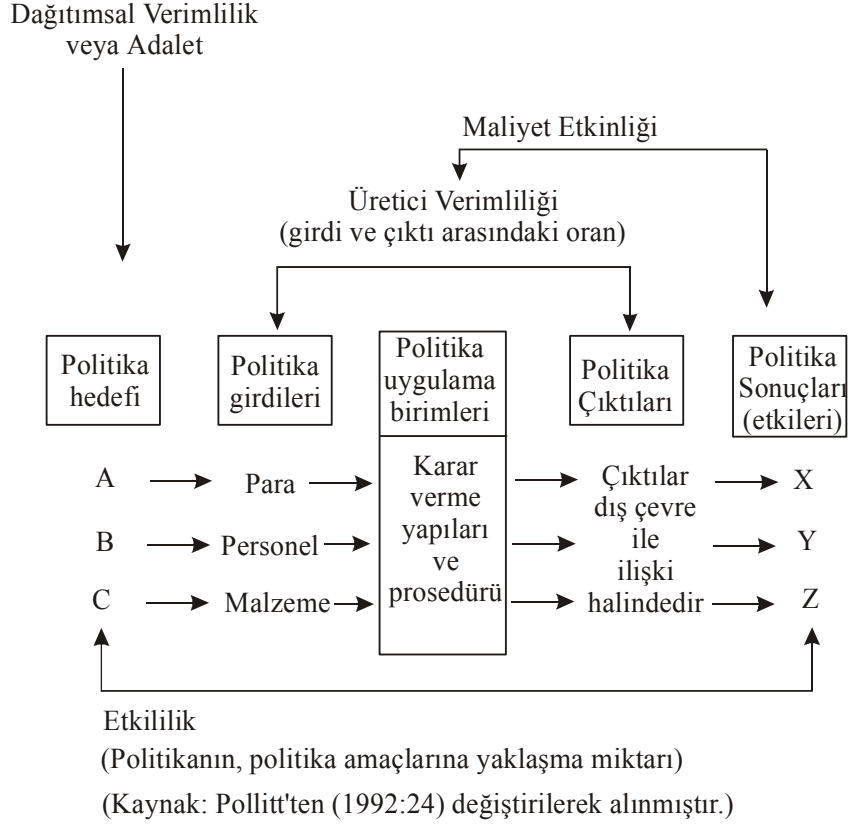
Son olarak “adalet” kavramına baktığımız zaman bunu da genel olarak, değişik vergiler yoluyla elde edilen kamu gelirlerinin dağıtımı esnasında vatandaşlar arasında herhangi bir ayırım yapmadan, herkesin adil bir şekilde muamele görererek, eşit miktarda pay alması şeklinde ifade edilebilir (Lane, 1997: 43). Burada da dağıtım esnasında bir öncelik söz konusudur. Ancak bu öncelik, dağıtımsal verimlilikte olduğunun aksine verimlilik ön planda tutularak değil, adalet yani eşitlik göz önünde tutularak uygulanmaktadır. Adalet kavramına en iyi örnek, klasik devlet fonksiyonları denen iç ve dış güvenlik hizmetleridir. Sözgelimi, polis kimin ne kadar vergi verdiği bakmaksızın herkesin gereksinimlerine yönelik olarak hizmet vermekle yükümlüdür veya askeri kuvvetler vatandaşlar arasında ayırım yapmadan herkesin savunulması ilkesi gereğince hareket etmek durumundadır. Adalet ilkesi bu açıdan eşitlikçidir ve bu ilkenin sosyal kaygıları yüksek olan hükümetlerce tercih edilmesini de olağan karşılamak gerekir.

Burada kısaca Pareto verimliliği kavramına da birkaç kelime ile değinmekte yarar var. İtalyan sosyal bilimci Vilfredo Pareto (1848-1923), bir pozitivist olarak, dünyanın nasıl olması gerektiği konusunda normatif bir yargıya varmadan, onun yalnızca neden ibaret olduğunu söyleyen bir sosyal bilim oluşturulabileceğine inanıyordu (Dowding, 1995: 35). Ve kişiler arası fayda karşılaştırılmasının yapılabileceği kanaatinde de değildi. Kişilerin iç hallerinin, duyu ve düşüncelerinin dış dünyanın denetimine açık olmamasını da buna delil olarak gösteriyordu. Burada yapılabilecek şeyin, eğer kaynakların (yeniden) dağıtımı neticesinde hiç kimse bundan zarar görmüyorsa o zaman, kaynakların optimum olarak dağıtılmış olduğu sonucuna varmak gerektiğini savunuyordu. Eğer bir kişi bile zarar görmüş olsa, o kaynağın o kişi için yararının ölçümü yapılamayacağından, Pareto anlamında verimsiz olduğu sonucuna varılıyordu. Pareto verimliliği, son yirmi yıllık dönemde ortaya çıkan kamu sektörü reformları için ikincil bir öneme sahiptir. Çünkü bu reformlar, mikro anlamda tek tek vatandaşlar için faydanın ölçülmesi ya da onların tercih edip-etmediği konuları üzerinde durmuyordu.

Tablo 1 altı elementi ve bunların birbirleri ile olan ilişkilerini göz önüne sermesi bakımından açıklayıcı niteliktedir. Tablo’da adı geçen politika kavramının anlamına baktığımız zaman, girdilerin (para, personel ve malzeme) belirli bir kombinezonun belirli bir çıktı elde etmek amacıyla bir araya getirilmesi olarak ifade edilebilir. Gerek bu kombinezonun yapısı, gerekse ulaşılacak hedefin saptanmasında dışsal faktörlerin yanında karar verme yapılarının ve prosedürlerinin politika uygulayıcı birimlerle beraber etki etmesi söz konusudur.

Son yirmi yıllık dönemde, kamu yönetiminde reform çalışmalarına yönelik olarak ‘yeniden düzenleme’ konusu üzerinde çalışan akademisyenler ve pratisyenler verimlilik açısından daha çok “Üretici Verimlilik” (productive efficiency) üzerinde durmakta, “Dağıtımsal Verimlilik” (allocative efficiency) kavramına ikincil derecede önem vermektedirler. Bu husus, birinci tür verimliliğin ikinciye oranla, görece olarak, daha kolay ölçülmesinden ve özel sektörle kamu sektörü arasındaki aşılabilir olarak düşünülen setlerin büyük ölçüde erozyona uğramasından kaynaklanmaktadır. Bu konuyu biraz daha açarsak; verimliliğin ölçülmesi konusuna baktığımız zaman, bu tür verimliliğin, biraz sonra açıklanacağı üzere, aynı kurumda girdi-çıkıtı oranının zaman içerisinde değişmesini ifade etmektedir.

“Dağıtımsal Verimlilik”te ise, farklı kurumlara aynı miktar kaynak ayırımı neticesinde aralarındaki performans farklılıkları üzerinde yoğunlaşmasından dolayı ölçme güçlükleri daha da ön plana çıkmaktadır. İkinci konuya gelince, yani özel sektör-kamu sektörü arasındaki farklılıkların azalması ise, yine biraz sonra anlatılacağı üzere, verimlilik açısından özel-kamu ayırımına bakılmasının farklı kurumların farklı performans sergilemeleri olarak algılanmakta ve böylece olay değerlendirilmektedir (Hughes, 1994: 4). Burada dikkat çeken konu, kaynakların özel sektörde veya kamu sektöründe olması değil, girdi/çıkıtı oranının optimum olduğu yerde kullanılmasıdır.

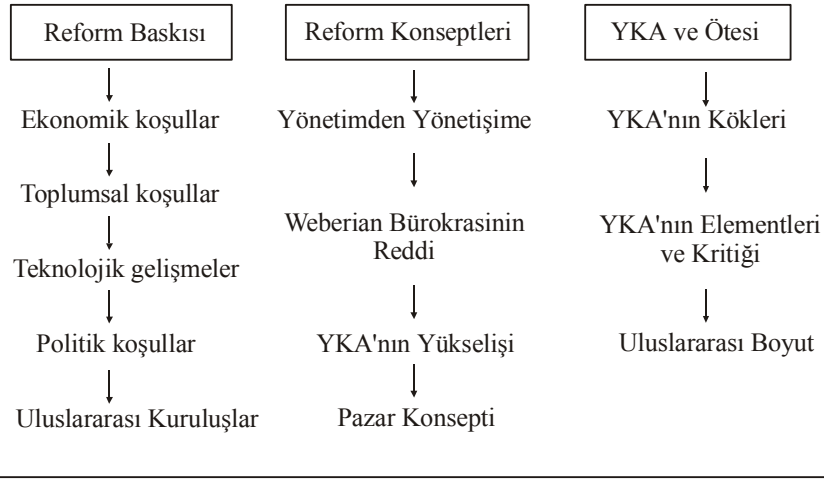
**Tablo 1:** Reformda Kullanılan Kavramların İlişkileri

### III. Reformun Gerekçeleri

Çok genel bir değerlendirmeye kamu sektörleri, özellikle Keynesian ekonomi yaklaşımının da etkisiyle 1970'li yıllarda gelişmiş ve gelişmemiş ülkelerde aşırı büyüme sonucunda 'artık okyanusun bittiğini' fark edip reform girişimlerinin kaçınılmaz olduğunu kabul etmek durumunda kalmışlardır. Bu reformların ortaya çıkışlarıyla ilgili olarak bir dizi değişik ama üzerinde uzlaşmaya varılan nedenler ortaya konulmuştur. Bu nedenler ve ortaya çıkan gelişmeler Tablo 2' de gösterilmiştir.

Tablo 2’den açık bir şekilde görülebileceği gibi, kamu yönetiminde reform yapılması için önce bir baskının olması gerekmektedir. Söz konusu bu baskı reform nedeni olarak da ifade edilebilir.

**Tablo 2:** Reformların Ortaya Çıkış Süreci



Baskı → Konseptlerde Değişiklik → YKA'nın Doğuşu

YKA: Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı

(Kaynak: Kutlu, 2001 : 31)

Bu çalışmanın konusunu oluşturan verimlilik kaygıları reform nedenlerinden en önemlisidir denilse yanlış olmaz. Ancak verimliliğin, tek başına incelenmek yerine, diğer öğelerle beraber ele alınması daha uygun olacaktır. Çünkü, sosyal bilimlerde neden-sonuç ilişkileri ele alınırken, bunların ortaya çıkışı matematiksel anlamda kesinlik ve açıklık taşımadığı gibi, bunların incelenmesi safhasında da aynı kesinlik ve açıklığın ifade edilmesi çok kolay değildir. Çünkü, sosyal bilimlerde neden-sonuç ilişkileri ele alınırken, bunların ortaya çıkışı matematiksel anlamda kesinlik ve açıklık taşımadığı gibi, bunların incelenmesi safhasında da aynı kesinlik ve açıklığın



ifade edilmesi çok kolay değildir. Burada “mali kriz”, bazı “yeni düşünceler” ve bunlara benzer diğer bazı etkenler rol oynamaktadır.

#### **a. Ekonomik Koşullar**

Tablo’da ifade edilen etkenlerden birincisi ekonomik koşullardır. Genelde kamu sektör reformlarının, özelde de verimliliğe yönelik reform hareketlerinin ortaya çıkışında en önemli kilometre taşlarından birisi olarak kabul edilen 1973-74 petrol krizleri, politikacılar ve bürokratlar kadar ekonomistleri, hatta kamu yönetimi bilimi ile uğraşan kimseleri de ilgilendirmiştir. Nasıl kriz zamanlarında problemleri teşhis ve tedavi etmek görelî olarak kolaysa, petrol krizleri de kamu yönetimlerinde ve kamu sektörlerindeki problemleri tespit etme anlamında o kadar yararlı olmuştur dense olay abartılmamış olur. Olayı açıklamadan önce bir noktanın aydınlatılmasında fayda var: Gamble’nin (1994: 33) de söylediği gibi, gelişmiş Batı ekonomileri iki temel üzerinde durmaktadır: “Ucuz enerji” (cheap energy) ve “istikrarlı para” (stable money). Bu ikisinden birinde veya ikisinde birden –yukarıya veya aşağı doğru- herhangi bir hareket olursa, o zaman bu tür ekonomiler istikrarlarını kaybeder ve bir dizi olay domino etkisi şeklinde yeni olaylar ve etkiler yaratır. Petrol krizi bu açıdan değerlendirilebilir.

Petrol krizi çıktı da ne oldu? Birinci olarak enerji fiyatlarının çok aşırı bir şekilde artmasıyla, Keynesian politikalarla ve tabii ki Refah Devleti anlayışı ile aşırı bir şekilde büyümüş olan ve fiili olarak ekonominin çok büyük bir kısmını kontrolünde tutan devletin üretim maliyetleri de büyük oranda artmış oldu. İkincisi, özel ve kamu sektörlerinde maliyetlerin artışından kaynaklanan bir enflasyon süreci başlamış oldu. Yani paranın istikrarlılık özelliğini kaybetmesi olayı söz konusu. Buna koşut olarak maalesef tüketiciler de, bu ani değişiklik karşısında ne yapacaklarını bilemez durumda kaldılar. Hem enflasyon onların gelirlerinin reel olarak azalmasına neden oldu hem de belirsizlik ortamı onları tasarruf yapmaları konusunda harekete geçirdi. Böylece Keynesian ekonomi yaklaşımının hiç de öngörmediği bir durum olan stagflation, yani “enflasyon ve durgunluk” adı verilen yeni bir kriz sürecine girildi. Oysa Keynesian ekonomi, Philips Eğrisi uyarınca, durgunlukla enflasyonun birarada olamayacağını söylüyordu (King, 1987: 54).

Öte yandan, özellikle İkinci Dünya Savaşından sonra aşırı denebilecek oranda büyüyen ekonomiler, bu durumdan doğrudan bir şekilde etkilenmekteydiler. Savaş yılları boyunca ortaya çıkan yıkımın etkilerinin silinmesi için devlet sosyal kaygılarla hareket etmiş, dul ve yetimlerin korunması gibi amaçlar edinmişti. Böylece devlet hem yapısal olarak, hem de fonksiyonel olarak aşırı derecede büyümüş, yeni sorumluluklar edinmişti. İngiltere’de Atlee Hükümeti (King, 1987: 55-59) zamanında madenlerin, limanların, gaz ve ağır endüstrilerin millileştirilmesine benzer uygulamalar, diğer birçok gelişmiş ekonomilerde de yürürlüğe konulmuştu. Durgunluktan kaynaklanan vergi kayıpları ve sosyal yükümlülükleri sonucunda da yeni ve eskisinden daha fazla kaynağa gereksinim duyması devleti borçlanmaya itti. Bunu da genellikle uluslararası kredi kuruluşlarından elde etme zorunluluğu ile karşı karşıya kalındı<sup>3</sup>.

Maliyetlerin artması, devletin borç faizlerini ödemesi ve vergilerin azalması, enflasyon sarmalının artan oranda büyümesi sonucunu doğurdu. Bu ağır ekonomik ve belli oranda siyasal kriz şartlarında özel sektöre bakıldığı zaman, onun görelisi olarak bu şartlara uyum sağlamada kamu sektöründen daha iyi durumda olduğu akademisyenler ve bürokratlar kadar politikacıların da gözlerinden kaçmıyordu<sup>4</sup>. Bu tartışmalar içinde en önemli madde başlıklarından biri de verimlilik konusu idi. Bu konuda hem nicelik yönünden, hem de nitelik yönünden kamu ve özel sektör karşılaştırılmaya tabi tutuluyordu. Yani aynı miktarda girdi ile kamu sektörü ne kadar çıktı elde ediyor, özel sektör ne kadar çıktı elde ediyor? sorusu öncelik kazanıyordu. Sonuçta kamu sektörünün üretim verimliliğinin daha düşük olduğu görüşüne varıldı. Böylece kamu sektörü ve tabii ki kamu yönetimi, köklü bir reformla karşı karşıya kalıncaya kadar ağır eleştirilerden nasiplerini almaya başladılar (Gökçe, Kutlu, 2002: 339). Bu eleştirilerin radikal denebilecek öğelerinin yapılacak olan reforma yön verdiği de, göze çarpan diğer bir husustur.

#### **b. Politik Koşullar**

Kamu tercihi ya da seçiciliği (public choice) denilen ve kamu yönetiminin aşırı büyüdüğünü savunan teori ile Yeni Sağ (New Right) ve Neo-liberal ekonomik yaklaşımlar bu reformları hem etkilemede, hem de bu etkileşimden dolayı ortaya çıkan reformun daha hızlı ve güçlü bir şekilde etkilerini

göstermesinde etkili olmaktadır (Mueller, 1989: 34 ve Dunleavy, 1991). Söylenen şeyleri toplarsak, kamu yönetimi artık radikal reformlara muhatap oluyor ve bu reformlar da bazı teorik ve pratik etkenlere maruz kalıyordu.

1979 yılında Margaret Thatcher'ın İngiltere'de başbakanlığa ve 1980'de Ronald Reagan'ın Amerika'da başkanlığa gelmesiyle, 1970'lerde yalnızca söylem düzeyinde kalan eleştirilerin bu iki "yeni sağ'cı" politikacı eliyle pratiğe geçirilme yönünde en uygun koşulların oluştuğu yeni bir döneme gelinmişti<sup>5</sup>.

Peki, "yeni sağ" ve "neo-liberal" ideoloji neler öneriyordu? Gamble'nin (1994: 33) ifadesi ile kısaca 'Free economy and strong state', yani "serbest piyasa ekonomisi" ve "güçlü devlet". Devlet serbest piyasa ekonomisine geçecek ve bu geçiş zorunlu olarak devletin ekonomiden, siyasetten ve toplumsal alandan zorunlu olarak elini çekmesini de beraberinde getirecekti. Diğer bir ifade ile devlet küçül(tül)ecekti. Bu, aynı zamanda devletin işlevlerinin tartışmaya açılmasını ve devasa boyutlara varmış olan yapısının tersine çevrilmesini gerektiren bir sorgulamaydı. İkinci olarak, birinci ilkeyle çelişkili izlenimi veren güçlü devlet ilkesi ise, devletin küçük ama motorize, yani refleksleri güçlü ve piyasa ekonomisinin önündeki engelleri kaldırmada kuvvetli olmasını ifade ediyordu.

Neo-liberal ideolojiye baktığımız zaman bunun Yeni Sağ'a benzeyen özellikleri içinde barındırdığını görürüz. Keynesian ekonomiye bir karşı duruşu ifade etmesinden dolayı bu yaklaşım da ekonomide müdahalecilik yerine serbestliği, maliye politikası araçları yerine para politikası araçlarını önermekteydi. Bu haliyle Refah Devleti (Welfare state) anlayışının sürdürülmesinin imkansızlığını ve yeni bir anlayışa yani Küçülmeci devlet (Minimalist state) anlayışına geçilmesinin zorunluluğunu savunuyordu (King, 1987 :9-16). Bütün bu söylenenler 'devlet yapamıyor, bıraksın!' anlamına geliyordu.

'Yeni sağ' ve 'neo-liberal' politikalar sosyal kaygıları bir kenara bıraktıkları noktasında eleştirilere tabi tutulmaktadırlar. Bu da yabana atılacak bir eleştiri değil. Zaten anılan yaklaşımlar bunu inkar etmiyor, aksine bu husus üzerinde vurgu yapmakta bir sakınca görmüyorlar. Doğrusu, bu akımların çıkışları ve taraftar toplamaları yukarıda anlatılan bir dizi koşula bağlı olduğu ve bu koşulların öngördüğü düzene bir başkaldırı niteliğinde

olduğu için bu eleştiriler çok da anlamlı olmamaktadırlar. Karşısındakine tepki şeklinde ortaya çıkan ve varlık nedeni tepki olarak çıktığı akım iken ‘yeni sağ’ ve ‘neo-liberal’ yaklaşımlar, sosyal kaygıları göz ardı ettikleri oranda kendi konumlarını sağlamlaştırmış olurlar.

### **c. Toplumsal Koşullar**

Kamu sektörünün ekonomik kriz şartlarında başarısız olması ve vergiler yoluyla elindeki kaynakları çarçur ettiği yolundaki kamuoyundaki yaygın kanaat, vatandaşlar üzerinde devlet’e karşı negatif bir bakış açısını beraberinde getirdi. Daha basit bir ifade ile vatandaş, artık daha fazla vergi vermek istememeye başladı. Böylece vatandaşlar devletten gelen vergi artışı taleplerine karşı tepkilerini değişik şekillerde ifade etme gayreti içine girdiler. 1980 yılında Amerika Birleşik Devletlerinin Kaliforniya Eyaletinde vergi artışlarına karşı vatandaşlar büyük bir gösteri düzenlediler ve hükümeti 8 milyar dolar vergi indirimine gitmeye zorladılar. Bu olay kamuoyu hoşnutsuzluğunun hükümete iletilmesi açısından çok etkili oldu (BBC2, 1997).

Vatandaş vergi vermede isteksiz davranıyordu ama yapılan kamuoyu yoklamalarının gösterdiği bir gerçek vardı ki o da vatandaşın devletten daha fazla hizmet bekler hale gelmesi idi. Özellikle teknolojide meydana gelen değişiklikler ve hayat standardına bağlı olarak insanların hayattan daha fazla şeyler bekler hale gelmeleri, insanları daha fazla talep eder bir konuma getirmişti. Bu, aslında hem modernleşmenin, hem de kentlileşmenin bir sonucu olarak da karşımıza çıkıyordu. Devlet bu ikilemi nasıl çözecekti? Vatandaş fazla vergi vermek istemiyor ama daha fazla hizmet bekliyordu. Çözüm, eldeki kaynakların etkin kullanımı yani üretici verimliliğinin artırılması olarak sunuldu. Kısaca girdi/çıktı oranında girdi sabitse çıktıyı arttırmak; kaynakları daha verimli bir şekilde kullanmak gerekiyordu. Öyleyse devlet verimliliği artırıcı yolları bulmak zorunda kalıyordu.

Verimliliğin kamu yönetimi reformlarında başat öneme sahip olması bu reformların başarılı olmaları için ciddi bir gerekçe oluşturmaktadır. Şöyle ki, verimliliği artırma yolunda özel sektörde kullanılan kamu yönetimi tekniklerinin kullanımı, pratik temelleri olmayan ancak ideolojik gerekçelerle uygulamaya konan reformlara oranla başarı trendini yakalama açısından daha fazla avantajlıdır. Çünkü, birinci tür reformlar kamu yönetiminin doğasına

uygun olduğu halde, ikinci türler salt politikanın doğasına uygundur. Bu da ekonomik ve toplumsal etkenleri göz ardı edip, politik etkenleri tek seçici konumuna yerleştirmeyi gerekli kılmaktadır.

#### **d. Diğer Etkenler**

Kamu sektöründe verimliliği belirleyen diğer etkenler arasında, kamu ve özel sektör arasındaki ekonomik rekabet ile uluslararası finans kurumlarının taleplerini zikretmek gerekir. Ekonomik rekabet elementi, biraz önce de söylendiği gibi, özel sektörün kamu sektörüne karşı duruşunu temsil eder. Söylenen şey; kamu sektörünün gerek vergi vermemesinden dolayı, gerekse hammadde türü gereksinimlerine ya hiç ödeme yapmaması ya da çok az ödeme yapması gibi nedenlerle özel sektör karşısında haksız rekabet yapma yoluna gitmesidir. Bu durum, vergi vericiler açısından kamu sektörünün reforma tabi tutulması için bir neden oluşturuyordu.

Ayrıca, uluslararası finans kuruluşları da, kamu sektörlerinin kaynakları etkin bir şekilde kullanamamalarından yakılarak, buna yönelik tedbirlerin alınması yolunda hükümetlere baskı yapmaktan geri kalmıyorlardı. 24 Ocak 1980 Ekonominin liberalleşmesi programı, Türk kamu yönetimi için çok önemli bir tarihi ifade eder. Bu tarihte Başbakanlık müsteşarı Turgut Özal, “Dünya Bankasının isteği doğrultusunda!” bu programı açıklamıştı (Güler, 1996: 39). Buna benzer uygulamalar başka ülkelerde de yaygın bir şekilde görülür. Örneğin Mısır, Tunus, Latin Amerika Ülkeleri ve Güney-Doğu Asya ülkeleri (Meyer, 1999 ve Dillman, 1999).

Dünya Bankası, önceleri Yapısal Uyarlama Kredileri (Structural Adjustment Loans), daha sonraları Sektörel Uyarlama Kredileri (Sectoral Adjustment Loans) ve Küçük Proje Kredileri (Small Project Credits) adı altında krediler yoluyla gelişmekte olan yani ‘take-off’ aşamasında bulunan ülkelere hatırı sayılır miktarda krediler sağlamışlardır (Kutlu, 2001: 190). Banka, bu kredilerle üye ülkelerin ekonomilerini ve kamu yönetimlerini entegre edip, global sistemin bir parçası haline gelmelerini sağlamaya yönelik çaba içine girdi. Bu hedefine ulaşma oranı ise hayli yüksektir (Meyer, 1999 ve Dillman, 1999).

#### IV. Reformların Etkileri

Devletler, kamu sektörlerini ve yönetimlerini reforma tabi tutarken özel sektörde uygulanan tekniklerden, onların yararlandığı metotlardan yararlanma yoluna gitmişlerdir. Özel sektör ve kamu sektörü arasında varlığı kabul edilen bariyerler büyük bir erozyona uğramıştır. Bu süreçte ‘anlayış değişikliği’ bütün radikalliğiyle gözler önüne serilmiştir. Yukarıda, tarihsel temeller anlatılırken ortaya konan özel sektörün kriz koşullarında ortaya koyduğu performans, ‘özel ne yaparsa iyisini yapar, kamu ne yaparsa kötüsünü yapar’a (‘the private is good, the public is bad’) kadar varan, kamu sektörü hakkında negatif bir imaj yaratmıştı. Öyleyse, kamu yönetiminin özel yönetimde kullanılan teknikleri kullanmasını da doğal karşılamak gerekmektedir. Bu bölümde, reformun getirdiği yenilikler adı altında iki grup elementten söz edilecektir: Birincisi, kamu yönetiminde kullanılan özel sektör yönetim teknikleri, ikincisi ise, Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı adı verilen yaklaşımdır.

##### a. Özel Sektör Yönetim Teknikleri

Özel sektör yönetim tekniklerinin kamu yönetiminde kullanımı 1980’li yıllara damgasını vurmuştur. Bu teknikleri YKA’dan ayıran özellik, bunların yapısal değişikliğe YKA kadar ağılık vermemesi ve ‘kalıp’ halinde alınmasıdır. YKA, yalnızca kamu yönetimlerinde uygulanmak amacıyla teorik temellere kavuşturulduğu için yapısal öğeleri de içinde barındırmaktadır. ‘Teknikler’ ise, özel sektör için tasarlanmasından dolayı kamu yönetimine ‘uyarlanması’ yapılmıştır. İkinci olarak, ‘teknikler’ YKA’ya göre daha az esnekler, sabit öğelerin bir araya getirilmesi ile uygulanma imkanı bulurlar.

Özel sektör teknikleri beş ana başlık altında incelenebilir (Walsh, 1995: 83-91):

- a. hizmetlerin kullanıcılarının ödemesi (user charges);
- b. hizmetlerin özel sektör sunumuna açılması (opening services up to competitive tendering);
- c. hizmetlerin rekabete açılması (introducing internal markets);
- d. finansal otonomi verilmesi (developing financial control);

- e. örgütlerde politika belirleme ve uygulama fonksiyonlarının birbirinden ayrılması (establishing parts of the organisation on an agency basis).

Birinci teknik, ‘kullanıcının ödemesi’, klasik ekonomistlerin iddia ettiklerinin aksine kamu mallarını kullananlarla, fiyatının saptanabileceği ve dolayısıyla vatandaşların kullandıkları hizmetlerin maliyetine katılmaları gerektiğini savunmaktadır. Yeni teknolojiler sayesinde, belki on-yirmi yıl önce hayal bile edemeyeceğimiz baş döndürücü gelişmeler yaşanmakta ve bu gündelik hayatımıza da etki etmektedir. Bu teknik her zaman katı bir şekilde uygulanmayabilir. Sözgelimi, eğer düşük gelir gruplarından bazı insanları korumak istiyorsak o insanlara ‘kupon’ vererek ‘kullanıcıların ödemesi’ yönteminin düşük gelirli kişiler açısından yıkıma yol açmamasını sağlamış olabiliriz (Pollitt, 1995: 1-2).

Bu yönetime ilişkin olarak lehte ve aleyhte görüşler açıklanmaktadır. ‘Kullanıcıların ödemesi’ kaynakların çarçur edilmesini engeller, çünkü kullanıcılar, kendileri ödeyecekleri için, gerçek gereksinimleri kadar kullanır, savurganlığa geçit vermezler denilmektedir. Ayrıca, fiyatlandırma mekanizmasının ihtiyaç duyacağı bilgiler kanalıyla, politik sistem daha şeffaf bir şekilde işlevlerini yerine getirir. Öte yandan, aksi yönde görüşler de bulunmaktadır. Örneğin, ‘yaşamsal öneme sahip bazı hizmetlerin ‘kullanıcılarına ödettirilmesi’ yoluna gidilmemelidir’, ‘toplama maliyetlerinin yüksek olduğu durumlarda bu metot uygulanmamalıdır’ ve ‘bu tekniğin uygulanması istenmeyen tüketim kalıplarına yol açabilir’ türü karşı görüşler ifade edilebilir. Rose (1990: 297-313), İngiltere’de kamu hizmetlerinin % 75’inin fiyatlarının saptanabileceğini hesaplamaktadır.

Hizmetlerin özel sektör sunumuna açılması, ikinci teknik, birinciden daha radikal öğeler taşımaktadır, çünkü bu yöntem, zorunlu olarak, hizmetleri talep eden ve sunanların ayrılmasını gerektirmesinden dolayı ilişkilerin karakteristiğini etkilemektedir. Kamu yönetimi birimleri, ‘müşteri’ ve ‘düzenleyici’ olarak hizmeti sunacak kişileri ve kuruluşları seçme hakkına sahiptirler. Böyle olunca, kamu yönetimi kamu hizmetlerinin doğru bir şekilde sunulduğu konusunda tatmin oluncaya kadar hizmetleri sunan organizasyonlar üzerinde belli miktarda kontrol uygulamaktan da geri durmaz.

Bu teknikle ilgi görüşlere baktığımızda, kamu yönetiminin yapay bir şekilde büyüdüğü konusunda ortaya atılan eleştirileri engellemede başarılı olması, kamu hizmetinin kalitesinin artması, şeffaflığı getirmesi ve özel sektörle kamu sektörünün rekabeti sayesinde ‘yarışmacı’ eğilimleri cesaretlendirmesi, bu yöntemin lehinde söylenen şeylerdir. Ayrıca, uygulanmasının çok zor olması, kontratları uygulayacak uzman bulunmasında karşılaşılan güçlükler de bu teknik aleyhine ifade edilen görüşlerdir.

Üçüncü teknik, hizmetlerin rekabete açılması, yönetim değişikliklerinin en kayda değerlerinden biri olarak ifade edilmektedir (Walsh, 1995: 110). Kamu sektöründe hizmet sunan ve talep eden işlevlerinin ayrılmasıyla elde edilmek istenen şey, kamu yönetiminin verimliliğini artırmaya zorlanmasıdır. Başka bir söyleyişle, bu yöntem, Pazar Ekonomisinin değerlerinin hiyerarşik yapıyla organizasyonlara uygulanmasıdır. Bu yöntem İngiltere’de sağlık ve eğitim alanlarında başarılı bir şekilde uygulanmaktadır. Okullar ve aile doktorları vatandaşlar adına satın alacakları hizmetleri saptamada büyük bir serbestiye sahiptir. Sözgelimi, sağlık hizmetinin ücretsiz olduğu bu ülkede ‘aile doktoru’ bir kimseyi hastaneye sevk etmesi gerektiği zaman değişik alternatifler arasından hem maliyet hem de kalite açısından ‘en uygununa’ göndermek durumundadır. Göndermezse ne olur? O zaman kamunun parasının, gereksiz yere, ‘pahalı’ ve kalitesiz yerlere transfer edilmesine neden olmasından dolayı, kendisinin Sağlık Bakanlığı katındaki itibarı düşer.

Bu yöntemle ilgili ortaya konan değerlendirmelerse, hem lehte hem aleyhte görüşlere sahiptir. Verimlilikte artışa neden olması, şeffaflığı gerektirmesi ve hiyerarşik yapıyla kamu yönetimlerinin rekabete açılmasını sağlaması açılarından pozitif eleştiriler almaktadır. Ancak, olayların tek tek ele alınma zorunluluğu, kural eksikliği ve kalitenin ölçülmesinde karşılaşılan güçlükler de bu yöntemin negatif yönünü oluşturmaktadır.

Dördüncü teknik, finansal otonomi verilmesi, yoluyla hizmet üreticilerine kaynak aktaran kurum ya da kuruluşların üreticiler üzerindeki baskın pozisyonu önlenmiş olmaktadır. Başka bir söyleyişle, hizmet sunucular, kendi bütçelerini kontrol etme yoluyla organizasyonun hedeflerine ulaşması için birbirleriyle rekabet etme şansını yakalarlar. Bu organizasyonun kontrolü ise, açık bir şekilde kriterleri saptanmış olan performans ölçümü yoluyla



olmaktadır. Bu yöntemin yararlı yönleri, şeffaflık, verimlilik artışının sağlanması ve gereksiz yazışmaların minimum düzeye indirilmesidir. Sakıncalı yönlerine gelince; kontrol aşamasında çıkabilecek zaafiyetler, mali kaynakların aktarılması ve aktarılacak miktarın saptanması aşmasında görülebilecek sorunlar olarak ifade edilebilir.

Beşinci ve sonuncu yöntem, örgütlerde genel politika saptanması ve uygulama işlevlerinin birbirinden ayrı birimlere verilmesi, Woodrow Wilson'un (1887) ilk defa ortaya attığı politikanın yönetimin birbirinden ayrılabilmesi inancına dayanmaktadır. Bu anlayış uygulama birimlerine gündelik işlerinde otonomi verilmesini, politika belirleyicilerin saptadığı hedeflere ulaşmaya çalışmasını, kaynakları etkin bir şekilde kullanmasını ve bu yolla kamu yönetiminde daha fazla özel yönetim tekniklerinin kullanılmasını gerektirmektedir (Kutlu, 2001: 68 – 71).

Bu tekniğin lehinde söylenen şeyler; verimliliği artırıcı yönü, örgütlerde yeni bir örgüt kültürü oluşturmadaki katkıları, esneklik sağlanması ve politikacıların kamu yönetiminin gündelik işlerine aşırı müdahalelerinin minimum düzeye indirilmesidir. Aleyhinde söylenen şeylerse, uygulama birimlerinin denetlenmesi sorunu, uygulama-politika belirleme ayrımının maliyeti ve politika ile uygulamanın sınırlarının tam olarak çizilmesinde karşılaşılan güçlükler olarak belirtilebilir (Self, 1993: 240).

#### **b. Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı**

Kamu yönetiminde reform sorununa yönelik olarak önce İngilizce konuşan ülkelerde, yani ABD, İngiltere, Kanada, Avustralya ve Yeni Zelanda'da başlayıp, sonra diğer ülkelere doğru etki alanını genişleten<sup>6</sup> Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı (YKA) denen ve genel kabul görmüş modelin tohumları, 1970'lerde atılmıştı. Bu tohumlar filizlerini 1980'lerde vermeye başladı ama, meyvelerin toplanması ancak 1990'lı yılların başlarından itibaren (Kutlu, 2001: 32 – 36).

Bu model, değişik ülkelerde değişik isimler almış olmakla birlikte temel elementlerinden çok fazla bir sapma olmamıştır. Sözgelimi, Amerika'da Hükümetin Yeniden Keşfi (Reinventing Government), İngiltere'de Gelecek Adımlar Acente Reformu (Next Steps Agencies Reform), Kanada'da Vision 2000, YKA'nın uygulamaları şeklinde algılanmıştır. Bütün bu uygulamalar

değişik politik görüşlü yöneticiler tarafından denendiği için yalnızca belli bir politik görüşe mal edilemezler. Sözgelimi, ABD ve İngiltere'deki uygulayıcıları sağ görüşe sahip olmalarına karşın, Avustralya'da sol görüşlü bir başbakan YKA'yı uygulamaya koymuştur (Zifcak, 1994: 7-9). Ayrıca, İngiliz İşçi Partisi'nin gölge Hazine Bakanı (ve hatta sonra İşçi Partisinin lideri) John Smith iktidara geldiklerinde YKA'yı uygulamaya devam edecekleri sözünü bile vermişti.

Biraz önce de belirtildiği gibi, Amerika ve İngiltere'de bu modelin ortaya çıkışı gerçekleşirken Türkiye'de Turgut Özal, bunlara paralel bir çaba içindeydi (Kutlu, 1999). Buna yönelik olarak başarılmaya çalışılan özelleştirme ve özerkleştirme çabalarıyla yapısal dönüşüm projeleri, Dünya Bankasının gözetiminde girişilen “ekonominin ve kamu yönetiminin globalleştirilip liberalleştirilmesi” girişimleri olarak da ifade edilebilir.

Burada, artık çok geniş bir uygulama alanına sahip olan YKA'nın temel elementleri üzerinde kısaca durulması, bunu takiben de bu uygulamaların verimliliği gerçekten artırıp artırmadığı konusunun irdelenmesi yerinde olacaktır.

YKA'nın elementlerine baktığımız zaman bunların, eğer benzetme uygunsu, bir çiçek bahçesi şeklinde olduğunu ve bu bahçeden isteyeninin isteği çiçeklerden bir demet oluşturmasının mümkün olduğunu söyleyebiliriz. Temel olarak yedi element var ve isteyen bu elementlerden birkaçını bir araya getirerek, YKA'nın kendi versiyonunu oluşturabilir. Bu elementler derli-toplu bir biçimde ilk defa Christopher Hood (1991) tarafından bir araya getirildi<sup>7</sup>. Bu yedi temel element şöyle sıralanabilir:

1. Aktif katılımlı yönetim ('hands-on' management),
2. Sonuç-odaklı yönetim (greater emphasis on output controls),
3. Kaynak kullanımında disiplin (greater discipline and parsimony of resource use),
4. Rekabetin artırılması (shift to greater competition),
5. Özel sektör yönetim tekniklerinin kullanımı (stress on private sector styles of management practice),

6. Büyük organizasyonların optimum büyüklükte birimlere bölünmesi (shift to disaggregation of units),
7. Performansın ölçülmesi (explicit standards of measurement of performance).

Bu elementlerin verimliliği arttırması ile ilgili yönüne baktığımızda hepsinin doğrudan ya da dolaylı olarak etkinlik artışına yönelik olduğu sonucuna varabiliriz.

Birinci olarak aktif katılımlı yönetim, daha önceki yönetim modellerinin aksine olarak kamu yöneticilerine, başında buldukları yönetim biriminin yönetiminde aktif bir şekilde hareket etmelerini sağlama ve gerektiği yerlerde gerekirse yalnız başına kararlar alıp, inisiyatif sahibi olmalarını gerektiriyor. Klasik yöneticinin aktif olması çok fazla istenen bir şey değildi. Çünkü yönetici, yalnızca koordinasyon sağlamalı ama, yönetim eylemine çok fazla katılmamalıydı. ‘En iyi yönetici en az şey yapan yöneticidir’ türü bir inanış söz konusuydu. Burada ise bunun aksine, yöneticinin daha pragmatik olması gerektiği, başında bulunduğu organizasyon neyi gerektiriyorsa onu yapmasının gerekliliği vurgulanıyor. Bu element sayesinde, yönetim faaliyetini yerine getiren yöneticinin gerek karar alma mekanizmasının hızlı işlemesi, gerekse pragmatik olmasından dolayı kaynakları daha iyi kullanacağı, değişen durumlara çabuk adapte olmasının vereceği avantajla etkin bir kaynak kullanımına neden olacağı için verimliliği arttırıcı etkiye yöneliktir denebilir (Foster & Plowden, 1996: 46-47).

İkinci olarak sonuç-odaklı yönetim, kamu yönetiminde katı bir biçimde uygulanan kurallar yerine, yani prosedür yerine, sonuçların önemli olduğu bir yönetim anlayışını ifade ediyor. Bu da, pragmatik olmayı ve ‘bir şeyi nasıl yaptığını değil, ne kadar yaptığını’ ön plana çıkaran bir anlayış. Kamu yöneticilerinin sık sık yakındıkları kırtasiyecilik ve ‘kuralların ellerini kollarını bağlaması’, bu element sayesinde önlenmiş oluyor. Bu aslında Weberian bürokratik teorisinin uygulanmasının reddi anlamına geliyor (Ferlie, Ashburner, Fitzgerald, & Pettigrew, 1997: 103). Çünkü anılan teori, kuralları ön plana çıkarıyordu. Bu element de, verimlilik artışını sağlamak amacıyla dizayn edilmiş görüntüsü veriyor. Burada vurgu çıktıktan yana yapılmış olmaktadır.

Üçüncü elemense kaynak kullanımında disiplini sağlamaya önem verir nitelikte. Bu da, girdi miktarını kontrol etme amacını gütmekte. Bir önceki bölümde sayılan eleştiriler ve nedenlerden dolayı, yani kıt kaynakların etkin kullanımının sağlanması gerekçesiyle bu element, diğerleri arasında başat bir öneme sahiptir.

Dördüncü elemente baktığımızda onun da kamu kurumlarının hem diğer kamu kurumlarıyla hem de özel sektörle rekabet halinde olmasının gerekliliği üzerinde duruyor ve bunun sonucunda da, kamu kaynaklarının çarçur edilmemesine yönelik bir amaç güdüyor. Amerika Birleşik Devletlerinde ve anılan diğer ülkelerdeki uygulamalarına bakıldığında zaman, tahmin edilenin aksine kamu yönetiminde rekabetin nasıl arttırılabileceğine yönelik örnekler söz konusu. Başkan Clinton'u derinden etkileyen Gaebler ve Osborne (1992) tarafından yazılan kitapta, somut olaylardan çıkarak bunun örnekleri sıralanmıştır. Hatta kilisenin bile bu ilkelerden yararlanarak, sunduğu hizmeti nasıl daha verimli hale getireceği yönünde örnekler sıralanmıştır. Rekabet sayesinde kamu görevlileri hem kendileriyle hem de kendi dışındaki insanlarla yarışır hale gelmekte; sundukları hizmeti veya, ürettikleri malları daha ucuz ve daha kaliteli nasıl üretiriz çabasına bürünmekteler.

Beşinci element, özel sektör yönetim tekniklerinin kullanımı, kamu yönetiminde esnekliği sağlamaya ve bu esneklik yardımıyla da kamu kaynaklarının etkin kullanımı amacına ulaşmaya yönelik. Bilindiği gibi, özel sektörün yegane amacı kâr elde etmektir. Gözlemlerimiz, özel sektörün kâr amacına ulaşabilmesi için karar verme mekanizmasını çok etkin kullandığı ve süratle karar verebildiği yönündedir. Kâr elde etmek için de geliştirilmiş birçok yöntem vardır. İşletme biliminin geliştirdiği bu yöntemler, kamu yönetimi için de rahat bir şekilde kullanılabilir.

Altıncı elementse aşırı bir şekilde büyümüş olan hantal yapıli bürokratik birimlerin optimum düzeyde ve etkin bir şekilde yönetilebilecek birimlere bölünmesini ifade eder. Bu element de, açık bir şekilde üretici verimliliği arttırıcı nitelikte. Karar verme mekanizmasının hızlandırılması, koordinasyonun daha iyi bir şekilde sağlanması, kırtasiyecilik ve nemelazımcılığı azaltıcı etkilere sahip olması, bu elementin pozitif yönleridir.

Performansın ölçülmesi de, kamu organizasyonlarına girdi/çıktı rasyosuna dikkat etmeleri gerektiğini ve başarılı veya başarısız olduklarını sına

imkanı vermesinden dolayı, kayda değer elementlerden birisidir. Bu haliyle bu element, doğrudan doğruya verimlilik artırımı için etkili değil ama, kamu görevlilerinin çalışmalarının sonuçlarını görmeleri ve eğer performanslarında herhangi bir düşüklük varsa buna çare bulmaları bakımından, dolaylı etkisi de olsa, verimsizlikleri ortaya çıkarması açısından önemli.

#### **V. Reform ‘Kalıcı’ mı?**

Gerek ‘özel sektör yönetim tekniklerinin’ uygulanması gerekse Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı uygulandığı ülkelerde büyük yankılar uyandırdı. Başarılı oldukları konusunda hem bu modelleri uygulamaya koyan hükümetler, hem de muhalefetlerde bir konsensüs söz konusudur. Ancak, özellikle YKA’nda bu elementlerin pragmatik olmaları ve ‘başarı için geleneksel olmayan yöntemler de kullanılabilir’ türü kabulleri açısından eleştiriler yöneltmişse de, bu itirazlar, kaynak kullanımında sağlanan verimlilik artışı ve yukarıda anılan baskıların ağırlığından kurtulmak isteyen politikacılar ve bürokratların karşı koymasıyla bertaraf edilmiştir denebilir.

Başarıya dayanak teşkil eden üç neden sıralanabilir. Birincisi, bu modellerin tüm partilerin desteğini almış olmasıdır (Doern, 1993: 70). Yani hem sağ hem de sol görüşlü hükümetler bu modellere destek verdiler. Bu, aslında çok da anlaşılabilir değildir. Şöyle ki; sağ görüşlüler için YKA liberal ideoloji ve devletin işlevsel mekanizmasının gözden geçirilmesi idi. Sol görüşlüler için ise bu modeller, özelleştirmeye bir alternatif şekliydi. ‘Evet, kamu yönetiminin verimliliği özel sektörden düşük ama, bu uygulamalar sayesinde verimlilik artışına gidebilir, böylece özelleştirmeye gitmekten kurtuluruz’ düşüncesi ve dileği rol oynuyordu.

İkinci nedense, bu modeller yönetimsel (managerial) bir dil kullanıyordu. Yani modelin getirdiği elementlerin hepsi, yalnızca kamu yönetiminin verimliliğini arttırmaya yönelikti. Ortaya çıktıkları şartlar göz önünde tutulursa görülecek olan şey, bu elementlerin ortaya çıkışının öyle hesaplanmış ve planlanmış bir eylem olmadığı; aksine farklı farklı denemelerin 1980’ler boyunca sınındığı, 1990’ların başlarında ise teorik bir temele kavuşturulduğu görülür. 80’li yıllarda kamu yönetimi biliminin artık sınırlarına ulaştığı, yani bir tıkanmaya uğradığı yaygın bir kanaatti. Ama, 90’lı yıllarda bu tıkanmanın anılan ‘özel sektör yönetim modelleri’ ve YKA ile aşıldığının görülmesi, aslında moral bir etki yapmaktan geri kalmamıştır.

Üçüncü olarak, genelde dünyada ve özelde de İngilizce konuşan ülkelerde yaygın bir yönetim dilinin konuşulmaya başlanması da, bu akımların başarıya ulaşmasında bir başka etkendi denebilir. Bu anlayışın kabullenmesinde bu ‘dost canlısı’ ortamın etkisi, ihmal edilemez bir boyuttaydı.

Değişik ülkelerde bu tekniklerin reform gereksinimini ortaya çıkaran sorunlara çözüm olup-olmadığı konusunda çok miktarda araştırma yapılmıştır (VI Effectiveness Report, 2000). Bu araştırmalardaki genel kanaat, hem ekonomik hem de toplumsal, politik sorunların bu üretici verimlilik artışının Yeni Anlayış sayesinde sağlandığı yönünde. Sözgelimi YKA İngiltere’de Muhafazakar parti tarafından 1988 yılında uygulamaya konuldu. 1997 yılında hükümete gelen İşçi Partisi ise, bu uygulamalara sahiplendi ve çok küçük sayılabilecek değişikliklerle yetinildi (James, 2002). OECD<sup>8</sup> gibi uluslararası kuruluşlar da, bir çok araştırma yaptı. Vardıkları sonuç, bu reformların amacına ulaştığı ve verimlilik artışına neden olduğu yönünde. İngiliz ve Amerikan hükümetleri bağımsız kuruluşlara araştırmalar yaptırdı; bunlarda da bu reformların başarılı olduğu sonucuna varıldı. Böylece, Türk kamu yönetiminin genel karakteristiği olan Klasik Weberian Bürokrasi anlayışına sahip olan ülkeler, “Sessiz Devrim”<sup>9</sup> olarak da nitelenen bir reform denemesiyle kamu yönetimlerini reforma tabi tutup, verimlilik sorunlarını aşma yönünde hatırı sayılır ilerlemeler kaydettiler.

## VI. Sonuç

Kamu yönetimleri, son dönemde ortaya çıkan ekonomik, siyasal ve toplumsal sorunların etkilerini gidermeye yönelik olarak bir dizi radikal reform hareketlerini başlatmışlardır. Bu reformlar; hem işlevsel hem de yapısal sorunları çözmeye gayretleriyle dizayn edildikleri için kriz ortamları ile karşı karşıya olan hükümetler ve devletler için ‘çıkış yolu’ olma özelliğine sahip olmuşlardır. Ortaya çıktıkları koşulların kendine özgü durumu çözümlerin özelliklerini büyük oranda etkilemiştir.

Uygulamaya konulan yöntemler kıt kaynakların en rasyonel şekilde kullanımını garanti etmelerinden dolayı tercih edilmişlerdir. Rasyonel kullanım kuşkusuz önemliydi, ancak kuramsal anlamda değişikliğe yönelme, yani ilkesel bazda değişikliklerin yolunun açılması, bu reformların, uzun dönemde etkilerini sürdürmelerini sağlaması açısından anlamlıdır. Böylece

devletin işlevleri sorgulanma yoluna gidilmiş, devlet, mümkün olan her alandan çekilerek özel sektör lehine işlevlerini tanımlamış, sorumluluk alanı içinde kalan kamu kurumlarının ise, etkinliklerini arttırmaya yönelmiştir.

Özel sektör yönetim yöntemlerinin beş yolu ile Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının temel yedi unsuru, anılan dönem boyunca üretici verimlilik artışını sağlayacak şekilde dizayn edildi. Ayrıca bu tür verimlilik; hem ölçme yönünden avantajlı olmasından, hem de kıt kaynakların en iyi şekilde kullanımını garanti etmesinden dolayı tercih edilen bir araç oldu.

Ayrıca bu reformların, ‘moda’ anlayışı çerçevesinde değerlendirilemeyecek kavramlar olduğu, yani gelip geçici bir hevesle girilen ama kısa zamanda kendisinden sıkılınan bir anlayış olmadıklarını kanıtladılar. Yani, kalıcılık özelliği süregelen, ancak bu arada değişime ve gelişime açık kavramlar olarak pratikte bu reformları uygulayanlar arasında itibar kazanmakla kalmamış, bilimsel çalışma yapan çevrelerde de benimsenen modeller olmuşlardır. Anılan ülkelerde bu model üzerinde sağlanan ‘konsensüs’ün etkileri ve geleneksel reformlarda görülen ‘direnme’nin olmaması, bu modelin hem ‘farklı’ hem de ‘modern’ olduğunun bir göstergesi olup, verimliliği artırıcı yönüne de vurgu yapmaktadır.

Sonuç olarak; elde edilen başarılar ve kazanımlar kamu yönetimlerinde reform döneminin başladığının yani ‘macunun tüpten çıktığının’ ve bu süreci geri çevirmenin mümkün olmadığını ilanı şeklindedir. Bu reform girişimlerinin Batılı ülkelere başlaması, Türkiye gibi yüzünü Batıya çeviren ülkelerde de er-geç uygulanacağı anlamına gelmektedir.

### **Notlar**

- <sup>1</sup> Politika burada siyasa anlamında kullanılmıştır, yani eğitim politikası ya da maliye politikası kavramlarının ifade ettiği anlamlar gibi.
- <sup>2</sup> Bununla ilgili olarak İngiliz kamu yönetiminden sıkça verilen bir örnek çok anlamlıdır. Margaret Thatcher, 1979 yılında başbakanlığa gelmesiyle birlikte kamu yönetiminde verimlilik artışı konusuna büyük önem verdiğini söylemiş ve bu yönde ciddi çabalar sergilemişti. Hapishanelerde verimlilik artışına yönelik bir uygulama olmuş ve ‘mademki hapis cezalarının amacı caydırıcılık, öyleyse hapishane şartlarını ağırlaştırıp daha kısa süreli cezalar verip maliyetleri düşürelim’ diye düşünmüş;

bunun sonucunda kısa süreli hapis cezaları verilmiş, hapisane şartları ağırlaştırılmış ama suç oranları düşmemiştir. İlk defa hapse giren insanların vücutları, sanki komando eğitimi almışçasına, içerdeki ağır şartlara alışmışlar, kısa süreli olmasının da etkisiyle tekrar tekrar suç işleyip, hapse girmişlerdir. Böylece yeni suç ve ceza politikası verimli olmuş, ancak suçları önlemede caydırıcı olamadığı için etkili olamamıştır.

- <sup>3</sup> Bu dönem boyunca, sözgelimi, İngiliz Parlamentosunda ve kamuoyunda İMF'den alınan borçla ilgili olarak egemenlik haklarının zedelendiğine yönelik tartışmalar bugün Türkiye'de aynı konu hakkında yapılan tartışmalardan hiç de farklı değil.
- <sup>4</sup> John Hoskyns, hem bürokrat olarak hem de Bayan Thatcher'i yakından etkileyen biri olarak, çok ağır eleştiriler yöneltmişti. Bu eleştiriler başbakan ve kamu yönetimini reforma tabi tutanlar için referans kaynağı olmuştur. Eleştiriler için bakınız: Hoskyns, 1982 ve Hoskyns, 1984
- <sup>5</sup> Bu iki politikacının çağdaşı olan Turgut Özal da Türkiye'de hemen hemen aynı değerleri savunarak, belli yapısal reformlar yapma gayreti içine girmişti. Bu konuyla ilgili olarak Bkz. Güler, 1996
- <sup>6</sup> John Eric Lane'in editörlüğünü yaptığı kitapta YKA'nın İskandinav ülkeleri, Doğu Bloku ülkeler ve Kıta Avrupası ülkelerinde uygulanması sırasında elde ettiği başarılar detaylı bir şekilde verilmektedir. (Bkz. Lane, 1997)
- <sup>7</sup> Akademik bir saygının ifadesi olarak konuyu ele alan neredeyse bütün akademisyenler ona atıfta bulunuyorlar ve onun ifade ettiği elementleri kabulleniyorlar. Bu çalışma da aynı yolu takip edecek. (Hood, 1990)
- <sup>8</sup> OECD'nin PUMA bölümü her yıl düzenli olarak üye ülkeler hakkında raporlar yayımlar bu raporlar için bkz. <http://www.oecd.com/puma>
- <sup>9</sup> 1990-1997 yılları arasında İngiltere Başbakanlığı yapmış olan John Major'ın nitelendirmesi.



**Kaynakça**

BBC2, **People's Century**, 23 Şubat 1997,

Dillman, Bredford (1999); "Private Sector Response to Economic Reform in North Africa: Morocco, T Tunisia, Algeria and Egypt", **The Third Triennial EURAMES Konferansı**, 29-31 Eylül, Belçika-Gent.

Doern, Bruce (1993); "The UK Citizen's Charter: Origins and Implementation in Three Agencies", **Policy and Politics**, Cilt 21/1, ss. 67 – 82.

Dowding, Keith (1995); **The Civil Service**, London: Routledge.

Dunleavy, Patrick (1991); **Democracy, Bureaucracy and Public Choice**, London: Harvester.

Ferlie, Ewan; Ashburner, Lynn; Fitzgerald, Andrew, Louise; Andrew, Pettigrew (1997); **The New Public Management in Action**, Oxford: Oxford University Press.

Foster, Christopher; Plowden, Francis (1996); **The State Under Stress**, Buckingham: Open University.

Gamble, Andrew (1994); **Free Economy and the Strong State**, Basingstoke: Macmillan, 2<sup>nd</sup> Edit.

Gökçe, Orhan; Kutlu, Önder (2002); "Kamu Sektöründe Verimlilik Sorunu ve Son Yirmi Yıllık Dönemde Buna Yönelik Çalışmalar", **II. Orta Anadolu Kongresi: Küresel Rekabette Yeni Verimlilik Stratejileri**, Ekim, Ankara: MPM Yayınları, ss. 17 – 19.

Güler, Birgül (1996); **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi**, Ankara: TODAİE.

Hood, Christopher (1991); "A Public Management for all Seasons", **Public Administration**, 69(1), ss. 136 – 153.

Hoskyns, John (1982); 'Whitehall and Westminster: An Outsider's View', **Fiscal Studies**, 36(2), ss. 162 – 172.

Hoskyns, John (1984); "Conservatism is Not Enough", **The Political Quarterly**, 55(1), ss. 243 – 259.

Hughes, Owen (1994); **Public Management & Administration**, Basingstoke: Macmillan.

James, Oliver (2002); “Beyond the New Public Management: Regulated Partnership in the UK”, **Reforming Public and Corporate Governance: Management and the Market in Australia, Britain and Korea**, Ed. in Byong-Ma, A. Halligan, John. & Wilks, Stephen, Basılacak kitap.

King, Desmond (1987); **The New Right: Politics, Markets and Citizenship**, London: Macmillan.

Kutlu, Önder (2001); **Administrative Reform in the UK: The Next Steps Agencies Reform and its Applicablity to Turkey**, University of Exeter-İngiltere, Basılmamış Doktora Tezi.

Kutlu, Önder (1999); “The Bureaucrat-Politician Relations in Turkey”, **The Third Triennial EURAMES Konferansı**, 29-31 Eylül, Belçika-Gent.

Lane, Jan-Eric (1995); **The Public Sector: Concepts, Models and Approaches**, London: SAGE.

Lane, Jan-Eric (1997); **Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems**, London: SAGE.

Meyer, Günter, (1999); “Impact of Structural Adjustment on Small-Scale Manufacturing in Cairo”, **The Third Triennial EURAMES Konferansı**, 29-31 Eylül, Belçika-Gent.

Mueller, David (1989); **Public Choice II**, Cambridge, Cambridge University Press.

OECD, <http://www.oecd.com/puma>

Osborne, David; Gaebler, Ted (1992); **Reinventing Government**, Reading: Mass, Addison Wesley.

Pollitt, Christorher; Boukaert, Gerard (2000); **Public Management Reform**, Oxford: Oxford University Press.

Pollitt, Christopher (1992); “Running Hospitals: The Rise and Fall of Planning Unit 16”, **Running the Country**, Milton Keynes: Open University.

Pollitt, Christopher (1995); **Management Techniques for the Public Sector**, Canadian Centre for Public Management.

Rose, Richard (1990); “Charging for Public Services”, **Public Administration**, 68 (3), ss. 34 – 51.

Self, Peter (1993); **Government by Market?**, Houndmills: Macmillan.

**VI Effectiveness Report: A Report on the VI’s Effectiveness as an Enforcement Agency 1999-2000**, London: Stationary Office.

Walsh, Kieron (1995); **Public Services and Market Mechanism**, London: Macmillan.

Wilson, Woodrow (1887); “The Study of Administration in Woll”, P. 1966, **Public Administration and Policy**, Harper & Raw.

Zifcak, Spencer (1994); **New Managerialism: Administrative Reform in Whitehall and Canberra**, Buckingham: Open University Press.