

Küreselleşme ve Bir Politika Transferi Olarak Yeni Kamu İşletmeciliği[†]**Globalization and new public management as a policy transfer****Fevzi Kaçer^{1*} Veysel Erat²**¹Dokuz Eylül Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İzmir. fevzi.kacer@deu.edu.tr²Dokuz Eylül Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İzmir. veysel.erat@deu.edu.tr

* Yazışılan yazar/Corresponding author

Geliş Tarihi/Received: 07.11.2014, Kabul Tarihi/Accepted: 31.12.2014

doi: 10.5505/pjess.2014.57966

Özet

Gelişmekte olan ülkelerde yaygın şekilde kullanılan ve politika üretim araçlarından biri olan politika transferi, bir soruna diğer ülkelerin teknik bilgi ve deneyimleri ile çözüm bulma sürecidir. Özellikle 1970'lerden sonra Refah Devletinin krize girmesiyle birlikte, bürokrasiye ve kamu yönetimine getirilen eleştiriler bağlamında kamu yönetiminde değişim çabası başlamıştır. İngiltere ve ABD'de yükselişe geçen yeni-sağ anlayışa dayalı olarak kamu yönetiminde yaşanan değişim ile beraber, "yönetim"den (administration) "işletmeciliğe" (managerializm) doğru bir dönüşüm gerçekleşmiştir. Yeni kamu işletmeciliği olarak adlandırılan bu değişim, politika transferi yoluyla yayılmıştır. Küreselleşme politika transferini kolaylaştırıp yaygınlaştıran önemli bir etken olmuştur. Ulaşım, iletişim ve bilişim teknolojilerindeki gelişmeler politika yapıcıların diğer ülke uygulamalarından faydalanma, ders çıkarma ve karşılaştırma yapma imkanlarını artırmıştır. Bu çalışmada yeni kamu işletmeciliğinin nasıl yayıldığı ve kabul gördüğü politika transferi açısından değerlendirilmektedir.

Anahtar kelimeler: Politika Transferi, Küreselleşme, Yeni Kamu İşletmeciliği.

JEL kodları: Z18, D78, D73, H83

Abstract

Policy transfer, having widely been used in developing countries and being one of the means of policy-making, is the process of finding solutions to any problem with technical knowledge and experience of other countries. Especially after the 1970s with the advent of crisis of the Welfare State, change attempts in public administration started within the context of criticisms against bureaucracy and public administration. With the changes in public administration depending on the rise of new-right approach in Britain and the US, a transformation from "administration" to "managerialism" came about. This change, called as new public management, has spread to the world through the transfer policy. Globalization has been an important factor in facilitation and promotion of policy transfer. Developments in transportation, communication and Information Technology (IT) have increased the facilities of policy makers about lesson-drawing, emulation and comparison from other countries' implementations. In this article, the spread and acceptance of the new public management is evaluated in terms of policy transfer.

Keywords: Policy Transfer, Globalization, New Public Management.

JEL codes: Z18, D78, D73, H83

[†] 15-17 Ekim 2014 tarihleri arasında düzenlenen Artvin Çoruh Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Kongresi'nde sunulmak üzere kabul edilen metnin gözden geçirilmiş ve yeniden düzenlenmiş halidir.

1. GİRİŞ

Gelişmekte olan ülkelerde yaygın şekilde kullanılan ve politika üretim araçlarından biri olan politika transferi, bir soruna diğer ülkelerin teknik bilgi ve deneyimleri ile çözüm bulma sürecidir. Diğer bir tanımlamayla farklı zaman ve mekânda politikalar, kurumlar, programlar hakkındaki bilginin ülkeler arasında transferi diyebileceğimiz bu yöntem, tarihsel olarak eskiye dayandırılabilir örnekleri bulunmakla birlikte II. Dünya Savaşı'ndan sonra, özellikle küreselleşmeyle birlikte, iletişim sistemlerinde yaşanan gelişmelerle daha da artmıştır. Bu anlamıyla politika transferine hem akademik çalışma alanı hem de bir politika üretim aracı olarak artan ilgi, özellikle karşılaştırmalı kamu politikası ve uluslararası ilişkiler alanında çalışanlar arasında giderek artmıştır.

1970'lerde kapitalizmin içine düştüğü kriz ve bu bağlamda refah devletinin yüklendiği roller temelinde sorgulanması, geleneksel kamu yönetimi anlayışından özel sektör lehine bir kopuşa neden olmaktadır. Bu dönemde hantal, verimsiz ve faaliyet alanı giderek gelişen devletin başarısızlığı temelinde dile getirilen eleştirilere karşı, devletin küçülmesi şeklinde radikal bir anlayış gelişmiştir. Özellikle İngiltere ve Amerika'da yükselişe geçen yeni sağ anlayışıyla birlikte kamu yönetiminde yaşanan değişim ile birlikte, "yönetim"den (administration) "işletmeciliğe" (managerializm) doğru dönüşüm gerçekleşmektedir. Yeni kamu işletmeciliği küçültülmesi istenen devlet alanında etkin bir yönetim için öngörülen ve 1980'lerde yükselişe geçen neoliberal politikaların hepsiyle ilişkili ancak devlet içinde geleneksel yönetim anlayışının eleştirileri üzerine kurulu yeni bir paradigmadır. Özellikle Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası, Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) gibi kuruluşların çabalarıyla birçok ülke bu anlayış çerçevesinde kamu yönetimi alanında yeniden yapılanma içine girmiştir.

Bu çalışmada yeni kamu işletmeciliğinin dünya geneline nasıl yayıldığı ve kabul gördüğü politika transferi açısından değerlendirilmektedir. Bu bağlamda öncelikle politika transferinin ne olduğu, ikinci olarak küreselleşmenin politika transferi ile ilişkisi incelenecektir. Son olarak yeni kamu işletmeciliğinin politika transferi bağlamında yayılışı ele alınacaktır.

2. POLİTİKA TRANSFERİ

Literatürde politika transferi denildiğinde genelde Dolowitz ve Marsh'ın kavramsal çerçevesini çizmiş olduğu model ön plana çıkmaktadır. Dolowitz ve Marsh (1996, 2000) siyaset bilimi kapsamında politika transferinin bir modelini geliştirmeye çalışmışlardır. Bizde bu çalışmada Dolowitz ve Marsh'ı takip edeceğiz, politika transferi derken onların kavramsal çerçevesini kastediyor olacağız. Yazarlar politika transferini, politika yayılması, politika yakınsaması, ders çıkarma gibi heterojen kavramları kapsayacak şekilde bir şemsiye kavram olarak kullanmaktadır. Politika transferi "bir yer ve/veya zamandaki politikalar, idari düzenlemeler, kurumlar hakkında bilginin başka bir zaman ve/veya yerde ki politikaların, idari düzenlemelerin ve kurumların gelişiminde kullanıldığı süreci ifade etmektedir" (Dolowitz ve Marsh, 1996). Politika transferi, politika yapma sürecinin farklı unsurları ile ilgili ve politika sürecinin, gündem belirleme, politika oluşturulması, uygulanması ve değerlendirilmesi gibi genel fonksiyonel aşamaları kapsayabilir. Böylece politika transferi belirli bir politika ortamında, yerel, bölgesel, ulusal ve uluslararası alanlar

gibi bir veya daha fazla boyutta ayrıca politika sürecinde bir veya daha fazla aşamayla ilişkilendirilebilir (Pownall, 1999: 411). Bununla birlikte politika transferi yeni bir olgu ve araç değildir. İnsanlar ve toplumlar birbirleri ile etkileşimde buldukları her durumda birbirlerinden bir şeyler öğrenirler. Tarihin her döneminde toplumdan topluma bilgi, gelenek, görenek, kurumsal yapılar, teknolojiler transfer edilmiştir. Eski Yunanlılardan, Romalılarından günümüze kadar aktarılan hukuk, yönetim, felsefe gibi birçok farklı alandaki bilgi hala kullanılabilir. Aristo şehirlerin geliştirilmesi için anayasaları, siyasal kurumları ve çeşitli şehir-devletlerin uygulamalarını incelemiştir. Günümüzde de politika yapımcılar, karar vericiler en iyi politikaya, en iyi karara ulaşmak için, kendi ülkelerinin deneyimlerinden ve diğer ülkelerdeki uygulamalardan faydalanmaktadırlar (Rose, 1991a: 1).

Amerikalılar iç savaş esnasında birlik ordusunu finanse etmek için İngilizlerden milli gelir vergisi kavramını ödünç almışlardır. Bizim kendi tarihimizde Osmanlılardan başlayarak Cumhuriyet döneminde de devam eden diğer ülkelerden, hukuk, eğitim, hatta giyim kuşama kadar birçok alanda politika ve uygulamalar transfer edilmiştir. Sosyal güvenlik ve işsizlik sigortası gibi politikalar 19. Yüzyılın ikinci yarısında ve 20. Yüzyılın başlarında ülkeler arasında politika transferinin konusu olmuştur. Ülkeler arasında politika transferine olan ilgi, iletişim ve ulaşım teknolojileri alanındaki gelişmeler ve küreselleşmeyle birlikte giderek artmaktadır. Özelleştirme ve Yeni Kamu İşletmeciliği'nin küresel çapta yaygınlaşma trendleri bu artan ilgiyi ortaya koymaktadır (Mossberger ve Wolman, 2003; 429).

Politika transferi konusundaki çalışmalarının gelişimi ile ilgili Dolowitz ve Marsh (1996: 344) şu değerlendirmelerde bulunmaktalar: Politika transfer çalışması karşılaştırmalı siyaset literatürünün bir alt kümesi olarak yavaş yavaş ortaya çıkmıştır. Karşılaştırmalı çalışmalar 1940'lardan önce hükümetlerin resmi kurumlarına odaklanmış ve dolayısıyla 'devlet merkezli' ve fazlasıyla betimleyici çalışmalar olmuştur. Bu yaklaşımlar 1940'lı yıllardan itibaren önemini yitirmeye başlamasıyla birlikte, çalışmalar sivil toplum devlet ile etkileşimi üzerine yoğunlaşmaya başlamıştır. 1960'larda odak noktası karşılaştırmalı politika analizi üzerine kaymıştır.

2.1. Politika Transferinin Aktörleri

Özel bir politika transferi durumunda, birden fazla aktör kategorisinin transfere dahil olması muhtemel olmasına rağmen, literatürde, politika transferine dahil olan aktörler altı ana kategori içinde ele alınmaktadır. Bu aktörler,

- 1-Seçilmiş görevliler
- 2-Siyasal partiler
- 3- Bürokratlar /kamu görevlileri
- 4-Baskı grupları
- 5-Politika girişimcileri/ uzmanlar
- 6-Ulusüstü Kuruluşlar

Literatürde politika transferine dahil olan aktörler ve ajanlarla ilgili bir anomali vardır. Bu bağlamda, söz konusu süreçte politika transferinin aktörleri olarak devletin resmi kurumlarına vurgu yapılmaktadır. Başka bir ifadeyle, politika transferi sürecinde,

bürokratlara, politikacılara ve hükümet uzmanlarına özellikle dikkat çekilmektedir. Ancak, politika transferinde bireylerin, ağların ve kuruluşların rol aldığı daha geniş bir yelpazeden bahsetmek mümkündür. Politika transferi mekaniğinde; uluslararası kuruluşlar ve devlet dışı aktörler olarak çıkar grupları, sivil toplum kuruluşları (STK), düşünce kuruluşları, (think tanks), danışman firmaları, hukuk firmaları ve bankalar gibi önemli aktörler vardır. Bu devlet dışı aktörler uluslararası savunma ağlarının (Transnational Advocacy Networks /TANs) bir parçası olarak işlev gördükleri zaman gündem belirlemede önemli bir etkiye sahip olabilmektedirler (Stone, 2004: 549).

2.2. Politika Transferinin Nedenleri

Ülkeler ve politika yapıcılarını birçok farklı nedenle politika transferi gerçekleştirmektedirler. Bu nedenler, politika transferinin türleri konusunda da ilintilidir. Politika transferinin nedenleri, politika yapıcılarının gönüllü olarak mı yoksa çeşitli faktörlerin etkisiyle mi politika transferine giriştiklerini ortaya koymaktadır. Bu bağlamda politika transferi temelde gönüllü transfer ve zorlayıcı transfer olmak üzere iki başlık altında incelenmektedir (Sobacı, 2011: 195) . Dolowitz ve Marsh (2000: 13) gönüllü ve zorlayıcı transferi bir düzlemde ele almakta, bu düzlemin bir ucunda gönüllü transfer diğer uçta zorunlu transfer bulunmaktadır. Bu iki uç arasından gönüllüden zorlayıcıya farklı transfer türleri yer almaktadır.

Gönüllü Transfer: Gönüllü politika transferinin temel itici gücü mevcut statükoya ilişkin bir sorun veya tatminsizliğin ortaya çıkmasıdır. Rutin uygulamalar çözüm üretmez hale geldiğinde yeni politika arayışı bir zorunluluk olarak ortaya çıkar. Politikacıların ve partilerin muhatap oldukları seçim rekabetleri, yıllık olağan beyanatlar gibi periyodik politik olaylar, kendilerini seleflerinden ayırma ve politik tartışmalardan avantaj elde etmek veya diğer ülkelerin gerisinde kalmama isteği politika yapıcılarını yeni politika arayışlarına iter (Haktankaçmaz, 2009:185, Sobacı, 2011: 195).

Zorlayıcı Transfer: Zorlayıcı transfer doğrudan ve dolaylı olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Bir ülkenin başka bir ülkeye bir politikanın uygulanmasına yönelik olarak baskı uygulaması zorlaması doğrudan zorlayıcı transferin en bariz şeklidir. Bir ülkenin başka bir ülke tarafından politika transferine doğrudan zorlanması nadir görülmektedir. Ancak ulusüstü kuruluşlar doğrudan zorlayıcı transfer konusunda önemli bir rol oynamaktadırlar. Uluslararası Para Fonu (IMF), Dünya Bankası gibi kuruluşlar özellikle az gelişmiş ülkelere vermiş oldukları krediler karşılığında bir önkoşul olarak bu ülkelerin ekonomi politikaları konusunda doğrudan zorlayıcı etkilerde bulunabilmektedirler (Dolowitz ve Marsh, 1996: 347-348). Özellikle neoliberal politikaların yayılmasında bu kurumların doğrudan zorlayıcı etkilerinden bahsedilebilir. Hoberg (1991:111), dolaylı zorlayıcı transfere ilişkin olarak, karşılıklı bağımlılığa ve dışsallıkların potansiyel rollerine vurgu yapmaktadır. Örneğin Kanada, ekonomik üstünlük ve dışsallıklar bağlamında, ABD gücüne karşı yüksek derecede savunmasızdır. Teknolojik gelişmeler, uluslararası konsensüs, devletlerin sermayeye bağımlılığı zorlayıcı politika transferine neden olan diğer sebepler arasında sayılabilir.

2.3. Politika Transferinin Kapsamı

Bir siyasi sisteme, konu ya da duruma bağlı olarak hemen hemen her şeyin transfere konu edilebileceği kabul edilmektedir. Literatürde politika transferi kapsamında ele alınabilecek

konular; politika hedefleri, politika içerikleri, politika araçları, politika programları, kurumlar, ideolojiler, fikir ve davranışlar, olumsuz dersler olarak sekiz grup altında ifade edilmektedir (Dolowitz ve Marsh, 2000: 12). Genel olarak geniş manada politika hedefleri transfer edilebileceği gibi spesifik politika araçları da transfer edilebilir. Yukarıdaki değinilen gruplardan biri, bir kaç transfere konu olabileceği gibi hepsi birden bir transfere konu olabilir (Dolowitz ve Marsh, 1996: 350, Haktankaçmaz, 2009: 183). Politikaların toptan transferi konusunda, bir politikanın bütünlüğünün bozulmaması için tamamını, ortaya çıkabilecek olumsuzluklardan kaçınmak için belli bölümlerinin transfer edilmesi gerektiği konusunda farklı görüşler vardır (Haktankaçmaz, 2009: 183). Bununla birlikte politikaları uygulayan kurumlar da transfer edilebilir (Dolowitz ve Marsh, 1996: 350). Bir yerde başarılı olduğuna inanılan örgütlenmeler ve kurumsal yapılar başka ülkeler tarafından transfer edilebilmektedir. Ombudsman kurumu ve AB'nin de etkisiyle bölgesel kalkınma ajansları bu tür kurum transferlerine örnek verilebilir (Haktankaçmaz, 2009:184, Sobacı, 2009: 86).

Kolay olmamakla birlikte fikirlerin ve ideolojilerin transfer edilmesi, özellikle 1970'li yıllardan sonra neoliberal ve yeni sağ ideoloji ve bu ideolojinin beslediği fikirler olarak özeleştirme, devletin küçültülmesi gibi politikalar birçok ülke tarafından transfer edilmiştir. Transfere konu olan şey sadece olumlu ve iyi örnekler olmamaktadır. Aynı zamanda başka ülkelerdeki yanlışlar, yürütülen başarısız programlar ve politikalarda bir tecrübe olarak olumsuz dersler çıkarma bağlamında transfer edilebilmektedir.

Son olarak özellikle ülkemizde Turgut Özal ve Kemal Derviş örnekleri olduğu gibi uzman transferini de belirtmek gerekir. Yukarıdaki sekiz grup içinde yer almamakla birlikte, Fukuyama'nın (2005: 103) Devlet İnşası kitabında dile getirdiği üzere belirli alanlarda ve kurumlarda iyileştirmelere gitmek için uzman transferi; program ve kurum transferinden daha başarılı sonuçlar doğurabilecektir.

2.4. Politika Transferinin Dereceleri

Politika transferi bir ya hep ya hiç süreci değildir (Dolowitz ve Marsh, 2000: 1). Transferin değişik dereceleri vardır. Rose (1993: 132-134) beşli bir derecelendirme yapmaktadır. Bunlar: kopyalama (copying), Öykünme (emulation), melezleştirme (hybridization), sentez (synthesis), esinlenme (inspiration) olarak adlandırılmaktadır. Dolowitz ve Marsh (1996: 351) bu sınıflandırmayı esas almakla birlikte melezleşme ve sentez kategorilerini birleştirerek dörtlü bir derecelendirme yapmaktalar.

Kopyalama: Bir ülkenin, başka bir yerdeki programı hiçbir değişiklik yapmadan olduğu gibi almasıdır (Rose, 1991: 21; Dolowitz ve Marsh, 1996: 351).

Öykünme: Bir ülkenin politika yapıcıları başka bir ülkeden politika transferinde bulunurken, tarihsel, kültürel ve kurumsal farklılıkları göz önünde bulundurmamak zorundadır. Bu yüzden bir programın bütün detaylarını değil kendi düzenlemeleri için en iyi standardı sağlayacağını düşündükleri programın, arkasındaki fikri aldıkları durumdur (Rose, 1991: 21; Dolowitz ve Marsh, 1996: 351).

Melezleştirme ve Sentez: Politikayı transfer edecek ülkeye en uygun bir politika geliştirmek için iki veya daha fazla ülkede bulunan program unsurlarını birleştirmeyi içermektedir (Dolowitz ve Marsh, 1996: 351).

Esinlenme: Farklı bir yerde, yabancı bir ülkede benzer sorunlar hakkındaki çalışmalar, politika yapıcıları için kendi ülke sorunlarının çözümde ilham kaynağı olabilir (Rose, 1991: 22, Dolowitz ve Marsh, 1996: 351).

Bütün bu politika transferi dereceleri zamana, mekâna, gönüllü veya zorunluluk durumlarına bağlı olarak değişik şekillerde tercih edilebilir.

2.5. Politika Transferinin Kaynakları

Politikaların nereden transfer edileceği bağlamında yönetimin uluslararası, ulusal ve yerel olmak üzere üç düzeyinden bahsedilebilir. Politika transferi yapacak aktör bu üç düzeyde politika transferi gerçekleştirebilir (Dolowitz ve Marsh, 2000: 12). Ulusüstü ve bölgesel düzeyler de eklenerek beş kategoride ele alan çalışmalarda bulunmaktadır (Evans ve Davies, 1999: 368).

Politika yapııcılar bir soruna çözümler aradıklarında, belli bir alanda politika geliştirmek istediklerinde ders çıkarmak bağlamında kendi ülkelerinin geçmişine bakmaları en mantıklı olanıdır. Böylece geçmişten, tarihten neyin işe yaradığı veya iyi olduğunun öğrenilmesinin yanı sıra neyin tekrar edilmemesinin de öğrenilebilmesi mümkündür. Bu açıdan bakıldığında ülkelerin kendi geçmişlerinden ders çıkarmaya çalışmaları zaman ve kaynak tasarrufu açısından daha avantajlı bir yoldur (Dolowitz ve Marsh, 1996:351-352).

Ulusal düzey içinde bir organizasyonun farklı branş ve bölümlerinden, yerel düzeydeki yönetim katmanlarından ve diğer uluslararası birimlerden dersler çıkarılabilir ve politikalar, programlar, kurumsal yapılar transfer edilebilir.

2.6. Politika Transferinin Kısıtları

Politika transferi önünde çeşitli engeller vardır. Bunlar kültürel, çevresel engeller olabileceği gibi, politika transferi yapacakların kapasiteleri ile de ilgilidir. Politikalar belli bir zemin üzerinde geliştirilir. Bu zemin, politikayı oluşturan kurumların, personel, bilgi, kaynak, organizasyon gibi birçok farklı bileşenden meydana gelmektedir. Ayrıca bir politika oluşturulurken, bu politikayı uygulamaya koyacak kurumlar, personel ve çevresel faktörler dikkate alınmak zorundadır. Yani politika, bir konuda soruna çözüm üretmek için geliştirilir, ancak bu sorunla baş edebilmek için mevcut şartlar göz önünde bulundurulmadan soyutlamaya gidilerek, bu sorunun çözüm yolu budur demek sorunu çözmeye yetmemektedir. Günümüzde hükümetlerin karşı karşıya buldukları sorunlar çok karmaşıktır ve çözümleri de aynı oranda karmaşık olmaktadır. Politika transfer edilirken, bu politikaları uygulamaya koyan kurumların analizi bu açıdan büyük önem arz etmektedir. Burada bir örnek vermek gerekirse, performans bütçe uygulamalarını transfer eden birçok ülke bulunmaktadır. Ancak uygulamada kurumsal yetersizlikler nedeniyle ülkemizde olduğu gibi beklenen fayda sağlanamamaktadır.

Bir programın karmaşıklığı, o programın transfer edilebilirliğini etkilemektedir, örneğin daha karmaşık olan bir programın transferi daha zordur. Rose (1993: 132-134) bu konuda altı hipotez ileri sürmektedir.

- 1- Tek hedefli programlar, çok hedefli olanlardan daha kolay transfer edilebilir;
- 2- Problem ne kadar kolaysa gerçekleşme ihtimali de o kadar yüksektir;

- 3- Çözüm ve problem arasındaki ilişki ne kadar doğrudan algılanıyorsa, transfer edilebilmesi o kadar muhtemeldir;
- 4- Bir politikanın algılanan yan etkileri ne kadar az olursa transfer ihtimali de o kadar artmaktadır;
- 5- Aktörlerin bir programın başka bir yerde nasıl işlediğine ilişkin bilgileri ne kadar çoksa transfer o kadar kolay olur.
- 6- Bir programın çıktıları ne kadar kolay öngörülebiliyorsa, transferi de o kadar basit olur.

2.7. Politika Transferi ve Politika Başarısızlığı

Niçin bazı politika transferlerinin başarısız olduğunu incelemek, politikaların başarı veya başarısızlığında rol oynayan faktörleri tanımak açısından önemlidir. Genellikle bir ülkede başarılı olmuş bir politikasının diğer bir ülkede de başarılı olacağı varsayımı üzerinde hareket edilmektedir. Ancak her zaman ve her durum için bu varsayım gerçekleşmemektedir.

Transfer edilecek politikalar, programlar, kurumlar, politikayı transfer eden ülkenin yerel şartlarına tam olarak uyarlanmadığı zaman politikanın kabulünde zorluklar çıkarabilir ve dirençler oluşturabilir. Ayrıca politika transferi, zorla aktarılmışsa veya transfer edilen ülkeye uygun değilse, belirsizliğin ve istikrarsızlığın kaynağı olabilir (Gonzalez, 2007: 1).

Yapılan araştırmalarda üç temel faktörün politika başarısızlığı üzerinde önemli bir etkiye sahip olduğu görülmüştür. Bu faktörlerden ilki politikayı transfer edecek ülkenin söz konusu politika ve kurum hakkında veya bunların transfer edildiği ülkede nasıl yürütüldüğü konusunda yetersiz bilgiye sahip olmasıdır. Bu yetersiz bilgiye dayalı transfer olarak adlandırılmaktadır. İkincisi, transferin gerçekleşmesine rağmen, transfer edilen ülkede söz konusu politikayı veya kurumsal yapıyı başarılı kılan önemli bir öğenin transfer edilememesi başarısızlığa neden olabilir. Bu durum tamamlanmamış transfer olarak adlandırılmaktadır. Üçüncüsü; politikanın transfer edildiği ülke ile politikayı transfer eden ülke arasındaki ekonomik, sosyal, politik ve ideolojik bağlam farklılıklarının yeterince dikkate alınmamasıdır. Bu durum ise uygun olmayan transfer olarak adlandırılmaktadır (Dolowitz ve Marsh, 2000: 17).

3. KÜRESELLEŞMENİN POLİTİKA TRANSFERİNE ETKİSİ

Küreselleşme ile sıklıkla kullanılan bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler bilginin üretilme, kullanılma, saklanma, işlenme ve transfer olanaklarını arttırmıştır. Bilgi ve teknoloji alanında meydana gelen yenilikler, ekonomik birimlerin (Acılar ve Aydemir, 2010: 2) yanı sıra siyasi yapıların da geçmişte hiç olmadığı kadar birbirleriyle yakın ilişki içinde olmalarına ortam oluşturmuştur. Küreselleşme hem ekonomik hem de siyasi bir içerik taşımaktadır (Ercan, 2010: 212).

Küreselleşme, iletişimin, ulaşımın, internetin yaygınlık kazanmasıyla birlikte genel olarak uluslararası etkileşimi arttıran bir durumdur. Bu anlamıyla politika transferine olan ilginin ve politika transferi uygulamalarının artmasında birinci öncelik küreselleşmeye verilmektedir. Bu gönüllü politika transferi için doğru bir çıkarsamadır. Ancak zorunlu politika transferi bağlamında özellikle bu dönemde neoliberal politikaların yayılması için ideolojik ve bilinçli bir çaba gösterilmiştir. Gelişmiş ülkeler ve bu ülkelerin bariz bir şekilde

etkisinde olan uluslararası kuruluşlar, iş dünyası ve düşünce kuruluşlarının bu açıdan büyük bir etkisinden söz etmek gerekmektedir. Diğer bir ifadeyle küreselleşme, taşınmış olduğu unsurlar bağlamında ülkeler açısından gönüllü diğer taraftan ulus ötesi yapıların küresel etkileme gücü elde etmeleri nedeniyle zorunlu politika transferinin artmasına neden olmuştur.

Küreselleşme kavramı, bölgeleri ve sınırları aşarak esneyen toplumsal ilişkilerin ve aktivitelerin çok daha fazlasına işaret eder. Küreselleşme, önemli toplumsal ilişkilerin ve örgütlenmelerin bölgeler arası veya kıtalar arası ölçekteki mekânsal erişiminde bir kayışı temsil eder. Küreselleşme toplumsal etkileşimin bölgeler arası akışının ve toplumsal etkileşim örüntülerinin genişleyen mekanına, artan hacmine ve derinleşen etkisine gönderme yapar (Held ve McGrew, 2008: 10-11). Bunun olağan sonuçlarından biri ülkeler arasında politikaların, uygulamaların, kurumların, iyi uygulama örneklerinin aktarılmasının giderek kolaylaştığı söylenebilir. Özellikle politika yapıcılar çözmek zorunda oldukları problemler veya geliştirmek istedikleri alanlarla ilgili başka devletlerden, uygulayıcılardan politika transferi yoluna gitmektedirler. Bu hem maliyet hem zaman açısından belli avantajlar sağlamaktadır.

Ayrıca küreselleşme ve küreselleşme bağlamında yeni kamu işletmeciliğinin ilkelerinin hedeflenen politik, ekonomik amaçlara ulaşılmasında gelişmiş ülkelere avantajlar[§] sağladığı için bu ülkelerin etkisinde olan uluslararası kuruluşlar tarafından çevre ülkelerine bu politikaların aktarılmasında bu kuruluşlar birer baskı aygıtı görevini görmektedirler.

Küreselleşme kavramının siyasi alanda dolaşıma girmesi Thatcher ve Reagan iktidarları döneminde olmuştur (Demirel, 2006: 106). Küreselleşme ve neoliberalizm, tarihsel açıdan olduğu kadar içerik ve yöntem olarak da birbirlerine yakın kavramlardır. Beck (2007: 171), neoliberalizmin yönetim ideolojisi olarak ele aldığı 'globalizm'i dünya piyasasının siyasi eylemi yok ettiği ya da siyasi eylemin yerini aldığı görüş olarak tanımlamaktadır. Bu yaklaşımda globalizm küreselleşmenin diğer boyutları olan, ekoloji, kültür, sivil toplum ve siyaseti dünya piyasa sisteminin altına yerleştirerek bu çok boyutluluğu ekonomik boyut şeklinde tek boyuta indirger.

Özellikle 1970'lerden sonra Refah Devleti'nin krize girmesiyle birlikte, bürokrasiye ve kamu yönetimine getirilen eleştiriler bağlamında kamu yönetiminde bir değişim çabası başlamıştır. Küreselleşme, literatürde yeni kamu işletmeciliği olarak bilinen bu değişimin bir politika transferi şeklinde dünyada yaygınlaşmasında temel etken olmuştur.

4. YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ

Yeni kamu işletmeciliği bir vizyon, ideoloji veya belirli yönetim yaklaşımları veya teknikleri demetidir (Kalimullah vd., 2012: 6). Genel bir tanımlama ile yeni kamu işletmeciliği, özel sektör yönetim tekniklerinin kamu hizmetlerine uygulanmasını açıklamak için kullanılır (Lane, 2000). 1980'ler, yeni kamu işletmeciliği ile birlikte ve onunla bağlantılı yönetsel yeniden yapılanma sürecinin başladığı yıllardır. Yeni kamu işletmeciliği ile bağlantılı olan diğer yönetsel eğilim ve gelişmeler şu şekildedir (Hood, 1991: 3):

[§] Özellikle sermayenin önündeki engellerin kaldırılması, finans sermayenin akışkan hale gelmesi, gümrük engellerinin kaldırılması, yabancı yatırımlar için avantajlar ve korumalar sağlanması gibi yeni kamu işletmeciliğinin de hedeflediği bu gibi uygulamalar daha çok gelişmiş ülkeler yararına hizmet etmektedir.

- (i) Kamu harcamaları ve personel açısından yönetimin büyümesini yavaşlatma veya tersine döndürme girişimleri,
- (ii) Hizmet sunumunda yerellik vurgusu ile birlikte özelleştirme ve özelleştirme benzeri uygulamalar,
- (iii) Üretim ve kamu hizmetlerinin dağıtımında bilgi teknolojisinin kullanılması,
- (iv) Kamu işletmeciliğinin genel konuları, politika tasarımı, karar stilleri ve hükümetlerarası işbirliği üzerine uluslararası gündemin geliştirilmesi.

Neo-liberal devlet ve ekonomi anlayışı üzerine kurulu olan yeni kamu işletmeciliği, kişisel çıkarların takip edilmesi sonucunda kamu çıkarlarına ulaşılacağı savunusu ile (i) herkesin kârlı ve verimli istihdama kavuşması için tüm engellerin kalktığı doğal düzenin ve dengenin var olduğu bir evren; (ii) kendi ekonomik çıkarlarını gerçekleştiren ussal insan ve (iii) çıkarlar arası ahengin bir sonucu olarak kamu çıkarının sağlanacağı varsayımları üzerine kuruludur. Böylece doğal dengenin sağlanması ile yeni kamu işletmeciliğinin temel ilkelerinden biri olan verimliliğin sağlanacağı savunulur (Şener, 2007: 36). Bu anlamıyla yeni kamu işletmeciliği, geleneksel burjuva değerlerine içkin olarak özel yönetim tekniklerinin uygulanması ile belirlenen standart ve performans ölçütlerine ulaşmak amacıyla yöneticilerin sonuç odaklı yönetimidir (Akdoğan, 2007: 31).

1980'ler ve 90'lar geleneksel kamu yönetimine tepki olarak yeni kamu işletmeciliğinin inşa edildiği yıllardır. Geleneksel yönetim anlayışından uzaklaşmak adına örgüt, personel ve istihdam koşullarında esnekliğin temel alındığı reformların yanı sıra performans araçları ile başarının ölçülmesi, örgütsel ve kişisel hedeflerin açıkça belirlenmesi, hükümet programlarının gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğinin saptanması, özelleştirme ve sözleşmeler aracılığı ile hükümet fonksiyonlarının azaltılması yeni kamu işletmeciliği anlayışının genel çerçevesini oluşturmaktadır (Huges, 2013: 143-144). Post-Fordist birikim rejimlerinin gereklerine göre yeniden yapılandırılan kamu işletmeciliği anlayışı; özelleştirme, kamu harcamaları ve çalışanlarının azaltılması, hükümetin hizmet ve işlevlerinin yerleşmesi yoluyla hükümeti küçültme, kamu yönetiminin bağımsız olarak işleyen parçalara ayrılması, özel işletme şeklinde çalışan kamu yönetimi, denetim ve yönetimde işletmecilik anlayışının hakim olacağı bir değişim girişimidir (Şahin, 2009b: 175). Etkin, tutumlu ve verimli yönetim, sonuç odaklılık, dar merkez, esnek hiyerarşi, katılımcı yönetim, piyasa mekanizması, yurttaş odaklılık, yönetimde açıklık, çok yönlü değerlendirme, ekip yönelimli, azalan bürokrasi, stratejik planlama, toplam kalite yönetimi, performans ve performansa bağlı ücret, girişimci ve yetkilendirilmiş yönetici, insan kaynakları planlaması, ve bilgi ve iletişim teknolojilerinin yaygınlaştırılması yeni kamu yönetimi işletmeciliğinin diğer temel vurgularıdır (Eroğlu, 2010: 228; Eryılmaz, 2013: 58).

Yeni kamu işletmeciliğinin tüm ilkeleri tam olarak hayata geçirilebilmiş değilse de gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin kamu işletmeciliği anlayışını takip etmektedir (Huges, 2013:). Bu anlayışın savunusu siyasi söylem ve akademik yazında baskın olsa da yeni kamu işletmeciliğine birçok eleştiri yapılmaktadır. Kamu işletmeciliğinin temel eleştirileri, müşteri modelinin her kamu hizmeti için uygun olmadığı, özel sektör yönetim araçlarının kamu sektöründe uygulanma zorluklarının bulunduğu, etkinlik ve verimliliğin kamu yönetiminin temeli olan sosyal devlet, toplumsal sorumluluk ve kamu yararı gibi unsurların yerini aldığı, tarafsızlık, hizmetlerin geniş amaçları gibi ilkelerin ortadan kalktığı, toplumsal boyutun

ihmal edilmesi ve kamu hizmetlerinin metalaştırıldığı şeklindedir (Özer, 2005; Ekşi, 2009; 497; Eryılmaz, 2013: 59).

4.1. Yeni Kamu İşletmeciliğinin Doğuşu

Gelişmiş kapitalist ülkelerde 1950'lerden sonra altın yıllarını yaşayan Keynesyen refah devleti, bu ülkelerdeki kâr oranlarının düşmeye başlaması ve petrol krizi ile birlikte refah devletinin krizine dönüşmüştür (Tokathoğlu, 2005: 44). Tekelci düzenleme biçiminin hakim olduğu bu dönemde, yapısı gereği, emek ücretlerinde artık değer yükseltmenin mümkün olmaktan çıkması, sermayenin kâr marjında düşüşe ve buna paralel olarak sermaye birikim sürecinin kesintiye uğramasına neden olmuştur. Teknolojik yenilenmenin eşzamanlı olarak durmasının olumsuz sonuçlarına karşı kamu harcamalarını arttırma ve talep üretme şeklinde geliştirilen çözüm politikaları bunalımdan çıkmayı sağlayamadığı gibi devletin ekonomiye müdahalesi devletin mali bunalımı ile sonuçlanmıştır (Aslan, 2012:159). Refah devletinin çöküşü kapitalizmin bir düzen olarak yeniden yapılanması sorununu gündeme getirmiştir. Bunalımın devletin toplumsal konum ve işlevleriyle ilgili uzlaşmadan kaynaklandığı düşüncesi doğal bir sonuç olarak devletin toplumsal konum ve işlevlerinin kurumsal ve uygulama düzeyinde ele alınıp, tartışılması ve yeniden biçimlendirilmesi gündeme gelmiştir (Şaylan, 2002: 131-132). 1970'lerden itibaren toplumsal dengeleri derinden sarsan kapitalizmin bu yeni bunalımı gelişmiş ülkelerde refah devleti anlayışının ve az gelişmiş ülkelerde ulusal kalkınmacı politikaların sorgulanmasına neden olmuş ve neoliberal ideoloji devletin yeniden yapılanmasında başat rol oynamıştır (Güzelsarı, 2004). 1960'lı ve 70'li yıllarda liberalizmin temel ilkelerini savunan yazarlar ve liberal düşünce okulları -Friedrich August von Hayek'in kurucusu olduğu neo-Avustralya Okulu, Milton Friedman'ın liderliğindeki Chicago Okulu, James McGill Buchanan'ın önderliğindeki Virginia Politik İktisat Okulu- aracılığıyla neoliberalizm doğmuştur (Aktan, 1995: 12-13).

1980'lerde neoliberalizmin benimsediği birikim rejiminin hegemonya projesi olan yeni sağın savunucuları 1970'lerin krizini verimlilik krizi olarak nitelendirmekte ve krizin nedenlerini enflasyon, işçi sendikaları mücadeleleri, refah harcamalarının artışı, devlet tekelleri, piyasa serbestisinin sınırlı olması ve geleneksel, ahlaki değerlerin çürümeye başlaması olarak saymaktadırlar (Topal, 2002: 6). Bu yaklaşım kalkınmanın asli aktörü olarak görülen devleti kalkınamamanın nedeni ilan ederken özel sektör girişimlerinin kalkınmayı gerçekleştireceği ileri sürülmüştür (Koçak ve Çiçek, 2012: 64). Neoliberal küreselleşme süreci sermayenin yeniden yapılanmasına ve bu bağlam ile devlet yapısı ve kamu yönetiminin yeniden yapılanmasına neden olmuştur (Şahin, 2009a: 60). Yeni kamu işletmeciliği yeni sağın refah devletine yönelmiş olduğu eleştirilerin mevcut kamu yönetimine yansımalarıdır. Geleneksel kamu yönetiminin eleştirisi üstüne kurulan yeni anlayış mevcut yönetim yapısında radikal bir dönüşüme neden olmuştur (Canpolat, 2010: 9).

Kamu sektörü ile özel sektör arasında bir fark bulunmadığı veya cılız ve nispeten önemsiz farklar bulunduğu varsayımında olan yeni kamu işletmeciliğinin siyasal temelleri hükümete piyasa ve müşteri gözüyle bakan ve insan davranışlarının tümünün kendi çıkarları doğrultusunda olduğunu ifade eden kamu tercih teorisi (Genç, 2010: 146), işlem maliyetlerinin nasıl sifıra düştüğünü ve elektronik pazarlarda neden daha az aracıya ihtiyaç duyulduğunu açıklayan işlem maliyeti teorisi (Kurt ve Uğurlu, 2007: 85) ve kamu yönetimi disiplini tüm toplumsal ve felsefi dayanaklarından kopartarak, kamu yönetimini bütçe

maksimizasyonu, maliyet etkinliği ve verimlilik üzerine odaklanan teknik bir aygıt olarak algılayan ve kamu tercih yaklaşımını temel alan agency kuramına (Şahin, 2007: 53) dayanır. Bununla birlikte yeni kamu işletmeciliği geleneksel değerleri arka plana atarak ekonomik değerleri önceler ve bu bağlam nedeniyle kamu örgütlerinin verimlilik doğrultusunda evrileceği konusundaki diğer ekonomi ve işletme teorileri ile yakından ilgilidir. Vatandaşlar tüketici ve müşteri olarak görülürken kamu hizmeti sunanlar ise kişisel çıkarları ardından giden sağlayıcılar olarak görülürler. Böylece yeni kamu işletmeciliği tüketicinin hizmet kalitesini seçme hakkının olduğu bir yurttaşlık modeli üzerine kuruludur (Karcı, 2008: 50).

Max Weber'in bürokratik örgütlenme modeli üzerine kurulu olan geleneksel kamu yönetimi katı hiyerarşi ve merkezîyetçilğe dayanır. Kamusal mal ve hizmetlerin üretilmesinde devlet doğrudan bir aktör olarak ekonomik ve toplumsal alanda etkilidir. Dışa kapalı ve hiyerarşik olarak işleyen devlet yapısı içinde performans derecesi ve maliyet unsuru gibi piyasaya ait faktörler dikkate alınmaz. Profesyonel bürokrasi, iş güvenliği, siyasi iktidara eşit mesafe ve tarafsızlık temelinde bir kamu yönetimi anlayışı hakimdir (Çelikbaş, 2012: 14). Kapitalizmin içine girmiş olduğu krizden sonra Weberyen bürokratik modelin yetersizliği yönündeki ve kamu sektörünün daralması ve/veya verimliliğin artırılması eleştirileri ile birlikte,

(i) sanayi toplumundan büyük teknolojik yeniliklerin ve hızlı şekilde bilgi teknolojisinin geliştiği bilgi toplumuna geçiş,

(ii) moderniteden postmoderniteye geçiş,

(iii) artan rekabet ile ekonominin küreselleşmesinin yeni düzen haline gelmesi,

(iv) küreselleşmenin ve küreselleşme ile birlikte ulusüstü yapılanmaların yönetim üzerindeki etkileri,

(v) yolsuzluk, kaynak kullanımındaki verimsizlik vb. nedenlerin ulusal hazine üzerindeki ağır yükünün ekonomiyi serbestleştirmeyi zorunlu kıldığı düşüncesi,

(vi) rekabetin hakim olduğu dünyada insanların kaliteli mal ve hizmeti talep ediyor olması kamu yönetiminde değişimi zorunlu kılan dinamikler ve çevresel nedenler olarak kabul edilir (Ekşi, 2009: 492; Kalimullah, vd., 2012: 5-6). Özetle yeni sağın 1980'lerde birçok ülkeyi etkisi altına alan reformlarla sağlamak istediği, kaynak israfına neden olan hantal bürokrasiden ve onun neden olduğu az gelişmişlikten kurtulmanın yegane çaresi devlet ve kamu yönetiminin faaliyet alanlarının daraltılması ve özellikle ekonomik nitelikteki faaliyetlerin bırakılmasıdır. Kamu yönetiminin geri kalan faaliyet alanlarında verimliliği sağlamanın yolu da işletmecilik mantığının kamuda bu alanlarda uygulanmasıdır (Arslan, 2010: 25).

4.2. Yeni Kamu İşletmeciliğinin Politika Transferi Bağlamında Yayılması

Yeni Kamu işletmeciliği ilke ve uygulamalarının özellikle 1980'li yıllardan sonra birçok ülkede yaygınlık kazandığı genelde kabul edilen bir olgudur. Bu yayılmanın nasıl olduğu bunun arkasındaki dinamikler çok farklı açılardan ele alınmış olunmasına rağmen genel geçer üzerinde anlaşılmaya varılmış bir konsensüs yoktur. Bu pek mümkünde de değildir. YKİ'nin yayılma sürecinde, çok farklı dinamikler bu süreçte işlemiştir. Ülkelerin kendi iç sorunları ve bunlarla başa çıkma için içine girdikleri arayışlar, diğer taraftan kapitalizmin içine girdiği kriz ve bu krizden çıkma arayışları, küreselleşmeyle hız kazanan

uluslararasılaşma ve bu dönemde uluslararası örgütlerin giderek artan ağırlıkları bütün bunlar yeni kamu işletmeciliğinin yayılmasında önemli rol oynamıştır. Refah devletinin krize girmesi bu bağlamda özellikle kamu yönetimine getirilen eleştiriler, gelişmekte olan ülkelerin ithal ikameci sistemi artık sürdürülemez hale gelmeleri ile birlikte ihracata yönelik dışa açılma stratejileri ve bunun gerektirdiği yeniden yapılanma, hem YKİ'nin ortaya çıkmasında hem de yayılmasında rol oynamıştır. Kapitalist sistemin içine girdiği krizden neoliberal ve yeni sağ politikalarla çıkma çabası benzer bir etkiye sahip olmuştur. Yine dünyanın dört bir tarafını dolaşan yönetim guruları, danışmanlar, uzmanlar ve işletme okulları YKİ'nin yayılmasında küreselleşmesinde misyonerlik rolü üstlenmişlerdir.

Bu bağlamda, 1980'li yıllara damgasını vuran iki politikacı Başbakan Thatcher ve Başkan Reagan öncülüğünde gerçekleştirilen genel hatlarıyla (i) toplumsal bölüşüm düzeninin köklü bir şekilde değişmesi, (ii) devletin ekonomiye müdahale biçimlerinin değişmesi ve (iii) bütün ekonomik süreçlerin küreselleşmesinin hız kazanması şeklindeki politikalar ve bu politikalarla beslenen YKİ, büyük bir yaygınlık kazanmıştır (Şaylan, 2002: 195). Yeni kamu işletmeciliği başlangıçta düşünce ve ilkeleri ayrıntılı bir şekilde ortaya konulmuş bir paradigma değildir. Yeni kamu işletmeciliği iki farklı kuramsal temelden beslenmektedir. Bunlar özellikle II. Dünya Savaşı'ndan sonra geliştirilen "kamu tercihi, "işlem maliyetleri teorisi" ve "asil-vekil teorisi" ne dayanan yeni kurumsal iktisattır. Diğer ise özel sektör tarzı işletmecilik anlayışıdır (Hood, 1991: 5)

Değişim, Thatcher Hükümeti'nin yaygın özelleştirme, kesintiler ve yük atma ile birlikte 80'lerin başında İngiltere'de başlamıştır (Huges, 2013: 154). Neoliberal ideolojinin yükselişi ve yeni kamu işletmeciliğinin kamu yönetimi alanında krize siyasal bir cevap olması bağlamı ile düşünüldüğünde yaklaşımın öncelikli olarak krizden ilk etkilenen veya ekonomik durgunluk içinde bulunan ülkeler olan ABD, Yeni Zelanda, Avustralya ve İngiltere'de reform programları adı ile uygulanmış ve bu ülkelerin başarılı yaklaşımı OECD ülkeleri ve diğer ülkelerin gündemine getirerek küresel düzeyde yaygınlık kazanmasına neden olmuştur (Güzelsarı, 2004; Gruening, 2001: 2; Gasper, 2002: 17). Yani kamu işletmeciliği yaklaşımı diğer ulusüstü örgütlerin de etkisiyle kısa sürede Batı ülkeleri dışına yayılmıştır. Yirminci yüzyılın sonuna gelindiğinde, birçok gelişmekte olan ülke; serbest ticaret, sınırlı devlet müdahalesi, özelleştirme ve rekabet gibi yapısal ekonomik uyarlamalarda kendi finansal koşulları aracılığı ile hükümetler üzerinde baskı kuran dış destekçilerin teşviki ile piyasa temelli ekonomiye geçmek için karar vermiştir (Rubakula, 2014: 85).

Yeni kamu işletmeciliği bağlamında gerçekleştirilen reformlara örnek olarak: Avustralya'da 1984'te Mali Yönetimi Geliştirme Programı ve 1988'de Planlama Yönetimi ve Bütçeleme; Kanada'da 1989'da Kamu Hizmeti 2000 ve 1992'de Kamu Hizmeti Reform Yasası; İngiltere'de 1982'de Mali Yönetim Girişimi ve 1988'de Sonraki Adımlar; Yeni Zelanda'da 1988'de Devlet Sektörü Kanunu ve 1989'da Kamu Finansman Kanunu; ABD'de 1984'te Grace Komisyonu ve 1993'te Ulusal Performans Değerlendirme; Danimarka'da 1983'te 2000'de Kamu Sektörü ve 1991'de Kamu Sektörü için Modernizasyon Programı; Japonya'da 1982'de Yönetim Reformlarının Temel Politikası; 1989'da Fransa'da 1989'da Kamu Hizmetlerinin Yenilenmesi; Avusturya'da 1988'de İdare'nin Yönetimi Projesi; İtalya'da 1990'da Kamu Yönetiminin İşlevselliği ve Etkinliği ve Yunanistan'da 1991'de Kamu Yönetiminin Örgüt ve İşleyişinin Modernizasyonu ile 1992'de Yönetim'de Modernleşme Programı verilebilir. Yeni yönetim anlayışı sadece gelişmiş kapitalist ülkelerde değil Asya, Afrika, Latin Amerika'daki

gelişmekte olan ülkelerde ve Doğu Avrupa'da geçiş toplumlarında da benimsenmiştir (Haque, 2004).

İlk yıllarda ilgili yazın İngiliz deneyimi üzerinden yürütülse de görüldüğü gibi yeni kamu işletmeciliği, salt İngiliz deneyimi ile sınırlı olmayan, yönetim alanında yükselişe geçen diğer yönetim konularıyla da ilgili olan ve gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki reform çalışmalarını etkilemiş bir yaklaşımdır (Ömürgönülşen, 2003: 21).

Common (1998: 440), YKİ'nin yayılmasının, küreselleşmesinin, beş muhtemel açıklamasının olabileceğini belirtmektedir. YKİ misyonerliği, yeni sağ politikaların ve özelleştirmenin uluslararasılaşması, uluslararası örgütlerin rolü ve artan politika transferi faaliyeti. Benzer şekilde Sobacı (2009: 95-97) yeni kamu işletmeciliğinin yaygınlaşmasını iki temel yaklaşımda açıklamaktadır: (i) İçsel faktörlere dayalı yaklaşımlara göre yeni kamu işletmeciliğinin diğer ülkelere transferinde bu ülkelerin ekonomik ve mali yapısı, politik faktörleri, tarihsel ve kültürel yapısı ile politika oluşturma sürecinde etkin bir rol oynayan politikacılar ve bürokratlar belirleyicidir. (ii) Dışsal faktörlere dayalı yaklaşım ise yeni kamu işletmeciliğinin politika transferine konu olmasını ülkeleri birbirine yaklaştıran küreselleşme olgusu, uluslar arası örgütler, yönetim danışmanları, düşünce kuruluşları, araştırma merkezleri ve enstitüler, OECD, Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası aktörler ile açıklamaktadırlar (Sobacı, 2009: 95-97). 1991'de OECD birçok ülkenin kamusal mal ve hizmetlerin üretilmesi ve geliştirilmesi için; yönetsel kontrolleri rahatlatmayı içeren sıkı performans hedeflerini ve kamusal mal ve hizmetlerin piyasa tarafından ara malların ise idare tarafından üretilmesini kapsayan iki yöntemi kullandığını belirtmiştir. Daha sonra 90'ların sonunda OECD kamu sektörünün etkinliği ve etkililiğinin geliştirilmesinin süreç ve kural temelli eski yönetim paradigmasından yeni yönetim pratiklerinin ekonominin mantığı ile birleştirme girişiminde bulunan yeni paradigma ile yer değiştirmesinden geçtiğini ileri sürmüştür (Huges, 2013: 156-157).

Bunun yanı sıra bir politikalar bütününden oluşan neoliberalizmin genel olarak 'kumanda tepesinde' Dünya Ticaret Örgütü, G-7, Uluslar arası Ödemeler Bankası, Kuzey Amerika Serbest Ticaret Anlaşması ve Avrupa Komisyonu gibi örgütler bulunmaktadır (Kozanoğlu vd., 2008: 39-66). Ulusal olan kamu yönetimlerinin küreselleşmesi bu örgütler eliyle gerçekleşmiştir (Özer, 2008: 29). Gerçekten de reformların hayata geçmesinde uluslararası aktörler önemli rol oynamıştır bu kuruluşlar küresel bir etki ile ulus devletlerin yönetim yapılarını etkileyecek bağlayıcı kararlar alarak yeni kamu işletmeciliğine uygulama alanı açmışlardır. Kamu politikasının önemli bir aşaması olan hükümet yetkililerinin dikkatlerini sorun üzerine çekme aşaması (Kalu, 2004: 71) yada politika yapılmasına karar verme aşaması olan gündem belirleme de büyük bir etkiye sahip olan bu aktörlerin reform gündemlerini ise liberalizasyon, deregülasyon, özelleştirme, bürokrasiden kaçınma, bütçe reformu, performans ölçümleri, işletme türü yönetim, yönetimde saydamlık, rekabet, etkinlik ve etililik gibi unsurlar oluşturmaktadır (Güzelsarı, 2004; Arslan, 2010: 32).

Bir ucunda gönüllü politika transferi konusu olabilecek YKİ ilke, uygulama ve değerlerinin alınmasının diğer ucunda dolaylı veya direk zorlayıcı politika transferi söz konusudur. Politika transferinin hangi türlerinin yeni kamu işletmeciliğinin yayılmasında zemin oluşturduğu incelendiğinde, hükümetlerin politika öğrenme faaliyeti içinde kamu sektörünü modernize etmeleri için bir baskı sözkonusu olduğunda ve ayrıca yabancı yatırım

çekebilmek ve kredi bulmak istedikleri zaman yeni kamu işletmeciliği, dolaylı zorlayıcı bir politika transferi olarak görülür. Seçkinlerin öncülüğünde modernleşmek isteyen devletler için Batı'nın belirli standart ve modeller sağlaması bu bağlamda düşünülebilir. Diğer taraftan seçkinler başka bir ülkede kabul edilen belirli bir politikada çoğu ülkenin yaptığını yapmak için siyasi gündeme bir sorun koyabilirler. Bu da gönüllü politika transferine girmektedir. Burada küreselleşme trenine binmek, geri kalmamak, dönüşen yeni ekonomiye ayak uydurmak için ülkelerin gönüllü bir şekilde YKİ'nin diğer ülkelerdeki uygulamalarının transferi söz konusu olabilmektedir. Bunun yanı sıra özellikle gelişmekte olan ülkeleri, kredi kuruluşlarının, uluslararası örgütlerin direk zorlaması durumunda ise zorlayıcı politika transferi söz konusudur (Common, 1998).

5. SONUÇ

Neoliberal devlet ve ekonomi anlayışı ile iç içe gelişen yeni kamu işletmeciliğinin inşa süreci olan 1980 ve 1990'lı yıllar aynı zamanda konu ile ilgili akademik yazının geliştiği yıllardır. Literatürde yeni kamu işletmeciliği konusunda, genel olarak geleneksel kamu yönetimini nasıl dönüştürdüğü ve özelde seçilmiş kurumlarda meydana getirdiği değişimlerin neler olduğu şeklinde başlıca iki ana inceleme eğilimi söz konusudur. Bu çalışmada yeni kamu işletmeciliğinin içeriği veya etkisi bağlamalarını da içerecek şekilde konuya farklı bir çerçeveden yaklaşmıştır.

Yeni kamu işletmeciliğinin ortaya çıkış ve gelişiminin yaşandığı yıllarda sosyal bilimlerde egemen bir kavram olma yolunda ilerleyen küreselleşme olgusunun yeni kamu işletmeciliğinin yayılmasını ne düzeyde etkilediği incelenmiştir. Dünyada yeni kamu işletmeciliğinin nasıl yayıldığını anlamada en uygun çerçeve, akademik inceleme konusu olarak İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra ortaya çıkan ve kamu politikası disiplini içinde yer alan politika transferidir. Politika transferi gelişmekte olan ülkelerin politika yapım sürecinde sıklıkla kullandıkları bir araçtır. Küreselleşme ile birlikte gelişen teknoloji ve artan iletişim politika transferini yaygınlaştıran bir olgudur. Bunun doğal bir sonucu olarak konu ile ilgili akademik ilginin de arttığı yıllar küreselleşme ile paraleldir.

Aynı dönemde ortaya çıkan ve hızla yaygınlık kazanan yeni kamu işletmeciliği, refah devletinin içine düştüğü krizden çıkmak için kapitalizmi yeniden yapılandıran yeni sağın yönetim alanında geliştirdiği bir yaklaşımdır. Bu yeni yaklaşım öncelikle krizden etkilenen ve ekonomisi durgunluk içinde olan ülkelerde yönetimin belirli alanlarında reformlar şeklinde uygulanmıştır. Reformların neoliberal kriterler ekseninde başarılı olarak uygulanması, yaklaşımın diğer ülkelerce de gönüllü transferine neden olmuştur. Bu ülkelerin yeni kamu işletmeciliğini kabul etmelerinde içsel faktörler olarak ülkelerin ekonomik ve mali yapısı, politik faktörleri, tarihsel ve kültürel yapısının yanı sıra ülkeleri birbirine yaklaştıran küreselleşme olgusu ve yine bu olgu ile düşünülmesi gereken OECD, Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası aktörlerin yer aldığı dışsal faktörler ön plana çıkmaktadır. Diğer taraftan küreselleşmenin iletişim ve ulaşım alanında meydana getirdiği gelişim ile ülkelerin izlenebilirlik, etkileyebilirlik kapasitesi ve etkilenebilirlik derecesi artmıştır.

Sonuç olarak uluslararası aktörler küreselleşmenin etkisi ile ulus devletlerin genel olarak yönetim yapılarını etkileme gücüne sahiptirler. Bu aktörler yeni kamu işletmeciliğinin, ülkelerin belirli koşulları yerine getirmeleri koşulunda verdikleri yardımlar aracılığı ya da bu

örgütlere katılmaları için yapmaları gereken yükümlülükler şeklinde bir politika olarak transferinde etkili olmaktadır. Uluslararası kuruluşların yanı sıra, düşünce kuruluşları, yönetim uzmanları, akademisyenler politika transferi bağlamında yeni kamu işletmeciliği ilkelerinin tanıtılması, teşvik edilmesi ve yaygınlaştırılmasında birer aktör olarak rol oynamaktadırlar.

KAYNAKÇA

- Acılar, A. & M. Aydemir. (2010). Küreselleşme Sürecinde Bilgi ve İletişim Teknolojilerinin Gelişmekte Olan Ülkelere Etkileri. Ed. M. Ercan. *Küreselleşme ve Türkiye'ye Etkileri*, Ankara: Nobel, 1-25.
- Akdoğan, A. A. (2007). Habermas'ın Sistem Kuramı Eleştirisi Çerçevesinde Yeni Kamu İşletmeciliği. *Amme İdaresi Dergisi*, 40(4), 21-44.
- Aktan, C. C. (1995). Klasik Liberalizm, Neo- liberalizm ve Libertarianizm. *Amme İdaresi Dergisi*, 28(5), 3-32.
- Arslan, N. T. (2010). Klasik- Neo Klasik Dönüşüm Süreci: "Yeni Kamu Yönetimi. C.Ü. *İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 11(2), 21-38.
- Aslan, O. E. (2012). *Devlet, Bürokrasi ve Kamu Personel Rejimi*. Ankara: İmge.
- Beck, U. (2007). Küreselleşme Nedir, *Küreselleşme Temel Metinler*. Ed. K. Bülbül, Ankara: Orion Kitabevi, 169-174.
- Benson, D. & Jordan, A. (2011). What have we learned from policy transfer research? Dolowitz and Marsh Revisited, *Political Studies Review*, 9, 366–378.
- Canpolat, H. (2010). Türk Kamu Yönetiminde Değişim: Son Dönem Kamu Yönetimi Reformlarının Küreselleşme ve Yeni Kamu Yönetimi Açısından Değerlendirilmesi . *Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi ve Hizmeti*. Kahramanmaraş: Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi. 8-17.
- Common, R.K. (1998). Convergence and Transfer: A Review of The Globalisation of New Public Management. *International Journal of Public Sector Management*, 11(6), 440 – 450.
- Çelikbaş, R. (2012). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı ve Türkiye Uygulamaları. *Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi*, 1(2), 9-32.
- Demirel, Demokan. (2006). Küresel Eksende Devletin Yeni Kimliği: "Etkin Devlet". *Sayıştay Dergisi*, 60, 105-128.
- Dolowitz, D. P. and Marsh, D. (1996). Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature. *Political Studies*, 44(2), 343-357.
- Dolowitz, D. P. and Marsh, D. (2000). Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13(1), 5-24.
- Ekşi, H. (2009). Kamu Yönetiminde Değişim ve Yeni Kamu Yönetim Modelleri. *SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 11, 491-500.

- Ekşi, H. (2009). Kamu Yönetiminde Değişim ve Yeni Yönetim Modelleri. *SÜ İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 11(17), 491-500.
- Ercan, M. (2010). Küreselleşme ve Siyasi Sonuçları. *Küreselleşme ve Türkiye'ye Etkileri*, Ed. M.Ercan, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, 207-225.
- Eroğlu, H. T. (2010). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Türk Kamu Personel Yönetimine Etkisi. *ZKÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 6(12), 225-233.
- Eryılmaz, B. (2013). *Kamu Yönetimi*. 6. Baskı, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Evans, M. (2009) New directions in the study of policy transfer. *Policy Studies*, 30(3), 237-241.
- Evans, M. And Davies, J. (1999) Understanding policy transfer: A multi-level, multi-disciplinary Perspective. *Public Administration*, 77(2), 361-385.
- Fukuyama, F. (2005), *Devlet İnşası 21. Yüzyılda Dünya Düzeni ve Yönetişim*. İstanbul: Remzi Kitabevi.
- Gasper, D. (2002). Fashion, learning and values in public management reflections on south african and international experience. *Africa Development*, 27(3), 17-47.
- Genç, F. N. (2010). Yeni Kamu Hizmeti Yaklaşımı. *Türk İdare Dergisi*, 466, 145-159.
- Gonzalez, E. T. (2007). Policy transfer in the philippines: Can it pass the localisation test. *JOAAG*, 2(1), 1-10.
- Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of new public management. *International Public Management Journal*, 4, 1-25.
- Güzelsarı, S. (2004). Kamu Yönetimi Disiplininde Yeni Kamu İşletmeciliği ve Yönetişim Yaklaşımları. *A.Ü.SBF-GETA Tartışma Metinleri*, 66.
- Haktankaçmaz, M.İ. (2009), Ülkeler Arasında Reform Transferi. *Türk İdare Dergisi*, 81(463-464), 181-197.
- Haque, M. S. (2004). *New Public Management: Orgins, Dimensions, and Critical Implications*. *Public Administration and Public Policy* . Oxford, UK: Eolss Publishers Ltd.
- Held, D. ve Mcgrew, A. (2008). Büyük Küreselleşme Tartışması, *Küresel Dönüşümler Büyük Küreselleşme Tartışması*. Ed. Held, D. ve Mcgrew, A., Ankara: Phoenix Yayınları.
- Hoberg, G. (1991) Sleeping with an Elephant: The American Influence on Canadian Environmental Regulation. *Journal of Public Policy*, 11(1), 107-131.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Reason. *Public Administration*, 69, 3-19.
- Huges, O. E. (2013). *Kamu İşletmeciliği & Yönetimi*. Ankara : BigBang Yayınları.
- Kalimullah, N. A., Alam, K. M., & Nour, M. M. (2012). New Public Management: Emergence and Principles. *Bup Journal* , 1(1), 1-22.
- Kalu, Kelechi A. (Ed.) (2004). *Agenda Setting: Domestic and Foreign Policy in Africa. Agenda Setting and Public Policy in Africa*. England: Ashgate. 69-86.

- Karcı, Ş. M. (2008). Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Temel Değerleri Üzerine Bir İnceleme. *Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi*, 16, 40-64.
- Koçak, Y. & Çiçek, A. C. (2012). Neoliberalizmin "Yeni Kamu Yönetimi" Anlayışını Meşrulaştırma Aracı Olarak "Yönetişim" ve Türk Kamu Yönetimine Yansımaları. In Y. Koçak, & A. C. Çiçek, *Kamu Yönetimi*. Ankara: Gazi Kitabevi. 62-78.
- Kozanoğlu H; Gür, N. & Özden, B. A. (2008). Neoliberalizmin Gerçek 100'ü. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Kurt, M., & Uğurlu, Ö. Y. (2007). Yeni Kamu Yönetimi ve Yeni Kamu Yönetimi Yaklaşımının Gelişiminde Avrupa Birliği'nin Rolü: İlerleme Raporları İçerik Analizi. *Afyon Kocatepe Üniversitesi İİBF Dergisi*, 9(2), 81-109.
- Lane, J. E. (2000). *New Public Management*. London: Routledge.
- Mossberger, K And Wolman, H. (2003), Policy Transfer As A Form Of Prospective Policy Evaluation: Challenges And Recommendations, *Public Administration Review*; 63(4), 428-440.
- Ömürgönülşen, U. (2003). Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği. In M. Acar, & H. Özgür, *Çağdaş Kamu Yönetimi I*. Ankara: Nobel Yayın. 3-43.
- Özer, A. (2005). Günümüzün Yükselen Değeri: Yeni Kamu Yönetimi. *Sayıştay Dergisi*, 59, 3-46.
- Özer, A. (2008). Küreselleşme Kıskaçında Yönetim. *Çimento İşveren*, Temmuz Ağustos, 22-39.
- Pownall, I.E. (1999), An international political economy perspective of administrative reform, *Public Administration & Management: An Interactive Journal*, 4(4), 403-434.
- Rose, R. (1991a), Introduction: Lesson-Drawing across Nations, *Journal of Public Policy*, 11(1), 1-2.
- Rose, R. (1991b), What Is Lesson-Drawing?, *Journal of Public Policy*, 11(1), 3-30.
- Rose, R. (1993), Lesson-drawing in public policy: A Guide to Learning Across Time and Space, Chatham House Publishers.
- Rubakula, G. (2014) The New Public Management and its Challenges in Africa. *Public Policy and Administration Research*. 4(4), 85-96.
- Sobacı, M. Z. (2009). *İdari Reform ve Politika Transferi Yeni Kamu İşletmeciliğinin Yayılışı*. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Sobacı, M.Z. (2011), Politika Transferi Bağlamında Kamu Yönetiminde Neo-Liberal Reformların Yayılması: Açık Toplum Enstitüsünün Rolü. *Sosyo Ekonomi Dergisi*, 7(16), 191-210.
- Stone, D. (2004) Transfer agents and global networks in the 'transnationalization' of policy. *Journal of European Public Policy*, 11(3), 545-566.

- Şahin, Y. E. (2007). Kamu Yönetimi Disiplininin Kamusalılık ve Kârlılık Karşıtlığı Açısından Çözümlemesi . In Ş. Aksoy, & Y. Üstüner, *Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar*. Ankara: Nobel Yayın, 49-63.
- Şahin, Y. E. (2009). Küreselleşme ve İnsan Hakları. *Dokuz Eylül Üniversitesi Hemşirelik Yüksekokulu Elektronik Dergisi* , 2(4), 174-178.
- Şahin, Y. E. (2009). Sosyal Devlet ve Yönetişimci Devletin Kamu Politikalarında Yaşanan Değişim: IV. ve IX. Kalkınma Planları Örnekleri. *Toplum ve Demokrasi* , 3(5), 57-72.
- Şaylan, G. (2002). *Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi*. Ankara: İmge Kitabevi.
- Şener, H. E. (2007). Kamu Yönetiminde Postmodernizm. In Ş. Aksoy, & Y. Üstüner, *Kamu Yönetimi Yöntem ve Sorunlar* (pp. 31-48). Ankara : Nobel Basımevi.
- Tokathoğlu, M. Y. (2005). *Küreselleşme ve Kamu Hizmetleri*. Bursa: Alfa Aktüel.
- Topal, A. (2002). Küreselleşme Sürecindeki Türkiye'yi Anlamaya Yarayan Bir Anahtar: Yeni Sağ. *Praksis*, 7, 63-84.