

I.Ü.Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi
No: 27 (Ekim 2002)

KAMU ÖRGÜTLERINE YÖNELİK YÖNETSEL BİLGİ VE SİYASA AKTARIMI: ELESTİREL BİR İNCELEME

Hamza ATES*

Abstract

Transferring private sector management techniques and philosophy into public sector organisations is a new, fashionable, but controversial issue. The NPM movement and managerialism have widened the scope and extent of management knowledge and policy transfer all over the world. However, the transfer process brings new policy issues as well as some practical problems. This article suggests that, a successful knowledge transfer from private sector to public organisations requires a thorough educational process as well as internalisation of the transferred knowledge by public managers.

Giris

İşletmecilik bilgisi aktarımı, en az özel sektör kadar kamu sektörü yönetiminde de gündemde olan bir konudur. Özellikle özel sektör yönetim tekniklerinin hızlı bir sıçrama kaydettiği son 30 yılda, kamu örgütlerinin işletme yönünden eksiklikleri olduğu, bu nedenle özel sektör yönetim tekniklerinden bir şekilde kamu örgütlerinin de yararlanması gerektiği fikri gittikçe güç kazanmış ve farklı biçimlerde ancak çoğunlukla tek yönlü olarak özel sektör yönetiminden kamu yönetimine doğru bir bilgi ve teknik akışı başlamıştır.

Bu makalede bu aktarım sürecinin genel bir fotoğrafı çekilmektedir. Bu bağlamda, özel sektörden alınan bilgi ve teknikler sayesinde kamu yönetiminde nasıl bir değişim yaşandığı irdelendikten sonra, bilgi ve siyasa aktarımı konusu, kimin nasıl bu sürece katıldığı, aktarım dereceleri, niçin bu aktarım sürecinin hep gündemde olduğu gibi temel sorunlar çerçevesinde açıklanacaktır. Bilgi ve teknik aktarımını etkileyen nedenler ve karşılaşılan sorunlar ile bunların asılma yolları da çalışmanın son kısmında değinilecek konular arasındadır.

*Yrd.Doç.Dr., Kocaeli Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Öğretim Üyesi.

1. Geleneksel Kamu Yönetimi'nden Yeni Kamu İşletmeciliği'ne: Değişimin Parametreleri

Peters ve Waterman'ın çok satan kitabı "Mükemmellik Pesinde"¹, dünyanın hemen her yerinde özel sektör kuruluşları kadar kamu sektörü örgütlerinde de geniş bir yankı buldu. Bu kitapta özel sektörde elde edildiği söylenen verimlilik ve başarı artışı, kamu sektöründe de ilgi ve heyecan ile karşılandı. Nitekim 11 yıl sonra yazılan "Devletin Yeniden İnşası"² kitabı da kamu sektöründeki örgütlerin aynı yolu denemeleri sonucu elde ettikleri başarı hikayelerini anlatmaktaydı. "Özel sektörde olan kamu sektöründe neden olmasın?" anlayışı, zamanla OECD'nin Anglo-Sakson ülkelerinden başlamak üzere pek çok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde devlet anlayışının değişmesine, ve bürokratik yapı, süreç, kültür ve personel sisteminde köklü reformlara girişilmesine neden oldu. New Public Management (NPM), Managerialism, Girişimci Yönetim, Pazar İlkelerine Yönelik Yönetim, Post-bürokratik Kamu Yönetimi gibi çeşitli şekillerde adlandırılan bu eğilimin iki temel ögesi:

- ✓ Weberyen anlamdaki bürokratik idarenin yönetim prensibi olarak yerini pazar ilkelerine ve vatandaşın memnuniyetine dayanan, esnek, karar verme katmanları daha düz, sonuca yönelik ve girişimcilige önem veren bir anlayışa terk etmesi,
- ✓ Yeni işletme kavram ve tekniklerinin kamu örgütlerinde de uygulanmasıdır.

Buradan da anlaşılacağı gibi NPM'in en önemli şartlarından biri, yeni yönetim teknik ve kavramlarının öğrenilmesi ve kamu sektöründe de uygulanmasıdır. 'Managerialism' denen bu olgunun dayandığı temel kabul, "özel sektörün kamu sektörüne göre daha verimli hale geldiği, dolayısıyla kamu yönetimlerinin performansları, kalite ve verimlerini arttırmak için özel sektör yönetim tekniklerinden daha fazla yararlanmaları gerektiği"dir. (Pollitt, 1991)

Bu anlayış 1970'lerden, hatta 1960'ların ortasından beri Batı ülkelerinde gözlemlenen bir gerçeğe dayanmaktadır: Özel sektör yönetimi 19. ve 20. yüzyıllarda kamu yönetimi doktrini, araçları ve tekniklerinden oldukça etkilenmesine rağmen 1960'ların ortalarından beri hızlı ilerlemeler göstermiştir. Hemen her gün onlarca yönetim tekniği üretilmekte, yeni yönetim kavramları ortaya çıkmaktadır. Bu durum, şirketlerin verimliliklerinde ve performanslarında kaydedilen artış ile daha da belirginleşmektedir. Bugün yası oldukça genç sayılabilecek pek çok özel şirket, yeni yönetim tekniklerini uygulamak, örgüt ve çalışma düzenleriyle iş alışkanlıklarını da bunlara adapte etmek suretiyle hızla gelişerek bazı devletlerin bütçelerinden fazla ciroya kavuşmuştur. Hala eski kültür ve alışkanlıklarını ekonominin, toplumun ve siyasal yaşamın yeni gereklerine uyduramayan Leyland gibi eski sanayi devlerinin çoğu ya batmış, ya da küçülme sürecine girmiştir.

Öte yandan özel sektör yönetimindeki bu gelişme kamu sektöründe tekrar edilememiştir. İkinci Dünya Savaşı sonrası ortaya çıkan Refah Devleti anlayışı devlet kurumlarının hantal bir yapıya dönüşmesine neden olmuştur. Verimsizlik, asiri bürokrasi, hantallık, kalite eksikliği ve halk-devlet uzaklaşması, kamu

¹ In search of Excellence, 1982.

² Reinventing Government, 1993

yönetiminin gerek felsefe ve disiplin gerekse uygulama olarak sorgulanmasına yol açmış, hatanın nerede yapıldığı araştırılmaya başlanmıştır. Ayrıca çoğunlukla özel sektördeki verim artışına paralel olarak yükselen refah düzeyi ve halkın beklentilerindeki artışlar, özelde kamu kurum ve kuruluşlarının ve genelde de devletin yönetim sistemlerini ve kullanılan teknikleri artık kabul edilemez hale getirmiştir. Bir başka deyişle kamu yönetiminden beklentiler artmasına rağmen kamu sektöründeki performansın gittikçe düşmesi, geniş halk yığınlarının memnuniyetsizliğini artırmıştır.

1973 sonrasında meydana gelen ve genel olarak kamu yönetimlerinin sorumlu tutulduğu “devlet krizi” kamu yönetiminin etkinliğinin azaltılmasını reçete olarak sunan “yeni sağ” kadroların güçlenmesine neden olmuştur. 1979’da İngiltere’de Margaret Thatcher’in Muhafazakar Partisi’nin iktidara gelmesiyle başlayan bu süreç, pek çok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkenin aynı çizgiye gelmesiyle ivme kazanmıştır.

Ancak, “Bütün kötülüklerin kaynağı kamu yönetiminin hantallığıdır” sloganının doğal sonucu olan özelleştirme her ne kadar bir panacee olarak görülse de verimsizlik ve kalitesizlik sorununun ideal bir çözümü olamamıştır. Çünkü probleme yanlış istikametten bakılmış, mülkiyet değişiminin istenen sonuçları tek başına vereceği zannedilmiştir. Ancak bunun yanlış olduğu kısa zamanda anlaşılmış ve kamu kuruluşlarının mülkiyetini değiştirmek yerine onların yönetim felsefe ve tekniklerini değiştirmeye çabaları gündeme gelmiştir. Böylece Kamu İşletmeciliği disiplini güç kazanmış ve kamu yönetiminde son yıllardaki en moda akımlardan olan managerializm doğmuştur.

Genellikle 'özel sektör yönetim tekniklerinin kamu sektöründe de kullanılması' olarak tanımlanan managerializm NPM'in iki önemli boyutundan biridir. İngiltere'deki Next Steps İnciyatifi ve Kanada'daki Kamu Sektörü 2000 gibi projelerde uygulama testi yapılan bu felsefeyi betimleyen beş özellik (Ateş, 1999: 14-15) şunlardır:

- ✓ Management (işletme)'in administration (idare)'dan üstün olması
- ✓ Dolayısıyla özel sektörün yönetim olarak kamu sektöründen daha iyi bir konumda bulunması
- ✓ İyi yönetim'in ülkedeki pek çok ekonomik ve sosyal problemlere önemli ölçüde çözüm üretecek kapasitede olması
- ✓ Evrensel olarak uygulanabilecek birtakim yönetim teknikleri olduğu iddiası
- ✓ Bütün bunların da “bürokrasi kötü, değişim iyidir” sloganı altında kamu sektöründe pek çok anti-bürokratik reforma yol vermesi.

3. İşletmecilik Bilgisi ve Kamu Örgütleri: Bilgi ve Siyasa Aktarımı

Kamu İşletmeciliği literatürü gerek ülke içinde ve gerekse uluslararası alanda bilgi ve siyasa aktarımının çok hızlı şekilde geliştiğini ortaya koymaktadır. Bununla birlikte bilgi ve siyasa aktarımı çok genel bir kavram olup kapsayıcı bir teorik ve metodolojik temelden yoksundur (Common, 1997). Bunun en belirgin sebebi, farklı kullanım alanlarını birleştiren veya yakınlaştıran bir literatüre sahip olmamasıdır.

Örneğin, Marsh ve Dolowitz (1996) kamu örgütleri arasında bilgi ve siyasa aktarımının çok hızlı geliştiğini iddia ederken, Evans ve Davies (1996) bu görüşü siddetle eleştirmekte ve bu sürecin zannedildiği kadar hızlı işlemediğini, çünkü baskasından öğrenmenin örgütler tarafından hoş karşılanmadığını savunmaktadır. Bu iki görüşten ilk olanın daha doğru olduğu kabul edilirse, bir başka deyişle hızlı bir bilgi ve siyasa aktarımı söz konusuysa, bu duruma neden olan etkenler nelerdir ve bu süreçte kimler rol oynamaktadır?

a. Aktarımda görev alanlar

(i). Uluslararası Kuruluşlar

Dolowitz'ın incelemesi, uluslararası örgütleri ön plana çıkarmaktadır. Aslında Dolowitz (1996) bu görüşünde yalnızca değildir. Örneğin, Wright (1994: 108) Yeni Kamu İşletmeciliği ve İyi Yönetişim akımlarıyla birlikte işletme bilgi ve uygulamaları aktarımının akademik topluluk kadar uluslararası örgütler tarafından da yaygınlaştırıldığını gözlemlemektedir. Birleşmiş Milletler, OECD, AB, Dünya Sağlık Örgütü, Dünya Bankası, ve IMF gibi örgütler bu süreçte önemli rol oynamaktadırlar. Ayrıca bu listeye Inter-American Kalkınma Bankası, Avrupa Gelişme Bankası, bölgesel kalkınma ve yardım kuruluşları, ve az gelişmiş ülkelere yardım kuruluşları³ gibi bölgesel nitelikteki örgütleri de katmak yerinde olacaktır. Her ne kadar bu sayılan örgütlerin hepsi az veya çok işletme bilgi ve uygulamalarını farklı paketler ve kilitler altında ve farklı amaçlarla aktarmaktaysa da bu alanda belki de en örgütlü ve en çok çalışan kuruluşlar Dünya Bankası, OECD, ve Dünya Sağlık Örgütü'dür.

Bu kuruluşlardan Dünya Bankası'nın gücü önemli ölçüde IMF ile ortak çalışmasından ileri gelmektedir. Her ikisinin de Washington-merkezli oluşu, birbirlerinin politikalarını etkilemeleri, birbirleriyle düzenli bir danışma ilişkisi içinde olmaları, aynı ideolojik bakış açisini paylaşmaları, ortak yapısal uyum programları yapmaları ve benzer amaç tasarımları bu ikisinin tek bir güç gibi algılanmasına neden olmaktadır (Onimode, 1989). Bu ikilinin bilgi ve siyasa aktarımı için kullandığı en önemli araç, kendi finansal kredilerini kullandırken öne sürdükleri şartlılık⁴ hususudur. Nitekim kamu işletme sistemlerinde yapılacak reformlar, gerek ikili gerekse çok taraflı yardım programlarının ayrılmaz bir parçası haline gelmeye başlamıştır. Elinde çok güçlü mali imkanlar bulunan uluslararası örgütler genellikle yardım şartları arasına kamu işletmeciliği reformunu da eklemektedirler. Örneğin Dünya Bankası'nın 1994 yılı mali programında verilecek her 10 yeni krediden 9'u kamu işletmeciliğinde reform şartı tasarılmaktadır (Laking, 1999: 9). Bu şekilde Dolowitz ve Marsh (1997)'in deyişiyle "zorlama yoluyla aktarım"⁵ gerçekleştirmektedirler. Zorlama yoluyla aktarıma Avrupa Birliği ve diğer bölgesel blokların belirli siyasa ve teknikleri üstü kapalı şekilde ancak belirli bir zorlama yoluyla benimsetmelerini de örnek olarak vermek mümkündür.

³ ABD Uluslararası Kalkınma Kurumu, İngiltere Disisleri Bakanlığıyla koordineli olarak çalışan Overseas Development Agency, ...vs

⁴ conditionality

⁵ coercive transfer

Fakat uluslararası örgütlerin yaptığı bilgi ve teknik aktarımının sadece zorlama yoluyla sağlandığını iddia etmek haksızlık olur. Moran ve Wood (1996: 129) ve Common'un (1997: 3) vurguladıkları gibi, çeşitli ülkelerde pek çok kamu kurumu bu kuruluşlardan "örnek çıkarma"⁶ gibi yöntemlerle gönüllü olarak bilgi aktarımı yapmaktadırlar. Örneğin, OECD'ye bağlı Public Management Committee, çıkardığı 'Public Management Series' isimli yayınlarıyla pek çok kamu kurumunda işletmecilik mantığı ve tekniklerinin yerlesmesine katkıda bulunmaktadır. OECD'nin bu derece etkili olmasının nedeni bu yayınlar ve araştırmalardaki güçlü inceleme ve yorumları, bunların kamu kurumlarının ihtiyaçlarına uygun bulunması, ve bu bilgi ve teknikleri yaymak için uğrasan kişi ve kuruluşların güçlü olmasıdır. Aynı şekilde, Avrupa Topluluğu'nun çeşitli komisyonlarının uyguladığı 'en iyi örnek' yöntemi, pek çok yönetim tekniklerinin yayılmasında önemli rol oynamaktadır.

Bu örgütlerin çalışanlarından çoğu genellikle üye ülkelerin kamu örgütlerinden seçilen kişilerden oluşur ki bu da belli başlı işletme tekniklerinin ve siyasetlerin oluşumu, düzenlenmesi, gelişimi ve uygulanmasını kolaylaştıran çeşitli uluslararası siyaset ağlarının oluşmasına neden olur.

Uluslararası örgütlerin belirli işletme tekniklerini yaymak için kullandıkları en önemli yöntemlerden biri de uluslararası toplantılardır. Bu toplantılarda örgütün önem verdiği teknik ve kavramlar tanıtılır ve bunları çeşitli ortamlarda uygulama ve geliştirme imkanları tartışılır. Toplantı sonunda hazırlanan toplantı metinleri⁷ özellikle reklamı yapılan kavram ve tekniklerin yayılması için uygun bir ortam oluşturur.

(ii). Diğerleri

Her ne kadar literatürde uluslararası kuruluşların kamu işletmesi bilgisi üretiminde ve uluslararası alanda özellikle kamu sektörüne ihracında oynadıkları rol daha fazla yer tutuyorsa da bu kuruluşlar arenadaki tek oyuncu değildir. Marsh ve Dolowitz (1997) siyaset ve yönetim teknikleri transferinde rol oynayan bes aktör daha tespit etmektedir: seçilmiş görevliler, profesyoneller ve bürokratlar, baskı grupları, düşün depoları (think-tank), ve siyaset ağlarıdır.

Bunlardan düşün depolarının 1980li yıllardan sonra önemi daha da artmıştır. Özellikle neo-liberal düşün depolarının gerek ülke içinde gerekse uluslararası alanda yönetimi geliştirme adına yaptıkları veya yaptırdıkları araştırmalar bu alanda yapılan yayınlar arasında önemli yer tutmaktadır (Marsh ve Dolowitz, 1997: 15). Örneğin Thatcher hükümetlerinin uyguladıkları yeni yönetim tekniklerinin büyük kısmı Adam Smith Institute veya Institute for Economic Affairs gibi belli başlı İngiliz neo-liberal düşün depoları tarafından üretilen veya uygulanması planlanan bilgi ve siyasalardır.

Yine kamu yönetimi yazınında fazla anılmayan ancak pratik olarak önemi fazla olan bir diğer olgu da siyaset ağlarıdır. Kamu örgütlerinde siyasalari ve yönetim tekniklerini değiştirmek veya etkilemek için mutlaka hükümetlerin karar

⁶ lesson drawing

⁷ proceedings

mekanizmalarında etkili olabilmek gerektiğinden, bir ayagi hükümet ve siyasi partilerde, diğeri ayagi da üniversite, düşün depolari ve sivil toplum içinde, hatta uluslararası kuruluşlarda olan ihtisas grupları olmaktadır. Genel amaçlı bu tip toplulukların yanında sadece belirli kavram ve tekniklerin benimsenmesini amaçlayan topluluklar da vardır. Literatürde ağı veya savunma koalisyonu diye anılan bu topluluklar önemli siyasa ve politikalarla birlikte belirli yönetim tekniklerinin de ulusal veya uluslararası alanda yaygınlaştırılması için uğraşmaktadır. Örneğin kamu kurumlarında ise alma ve isten çıkarma politikaları konusunda ihtisaslaşan ve ABD, Kanada, Avustralya ve Yeni Zelanda üst düzey bürokrat ve siyasetçilerden oluşan böyle bir grup, esnek örgütler ve performansa dayalı ücret gibi işletme yönetim tekniklerinin kendi ülkelerinde yaygınlaştırılması ve uygulamadaki problemlerin çözülmesi konusunda oldukça başarılı çalışmalar yapmaktadır (Common, 1997).

b. Evet Bilgi Aktarımı, Ama Nasıl?: Bilgi ve Siyasa Aktarım Süreci

Kamu işletmeciliğinde bilgi ve siyasa aktarımında pek çok farklı yöntem kullanılmaktadır. Örneğin, Rose (1991) gerek kamu ve özel sektör arasında karşılıklı olarak ve gerek her iki sektörün de kendi içindeki farklı örgütler arasında “ders çıkarma” yoluyla bilgi aktarımı olduğunu belirlerken, Wright (1997) “bilgi ve siyasa yayılması”ndan ve Bennet (1991) de “siyasa benzesmesi”nden bahsetmektedir. Ancak, literatürde bu olguya ne ad verilirse verilsin, su bir gerçektir ki, bilgi ve siyasa aktarımı modern yönetim bilgisinin gelişmesinde önemli rol oynamaktadır. Literatürde daha çok bu sürecin uluslararası alanda olan kısmi üzerinde durulmasının nedeni, yönetim bilgi ve tekniklerinin üretiminin özellikle gelişmiş ülkelerde yoğunlaşması ve geliştirmekte olan ülkelerin yaptığının çoğunlukla bir taklit ve ithal işleminden ibaret olmasıdır.

c. Aktarım Dereceleri

Kamu sektöründe bilgi ve siyasa aktarımı bağlamında üç farklı aktarım derecesinden bahsedilebilir: kopyalama, taklit, ve ilham alma. Kopyalama en basit, en kolay ve en çok başvurulan bilgi ve teknik edinme yöntemidir. Burada başka bir yerde üretilen ve geliştirilen bir bilgi veya yöntemin aynen başka bir ortamda da kullanılması sözkonusudur. Ancak bir ülkede veya kurumda başarıyla uygulanan bir yönetim tekniğinin başka bir ortamda aynı sonucu vermesi garanti değildir, hatta çoğu zaman istenmeyen etkileri elde edilmesi beklenen faydadan fazla olur. Taklit de kopyalama gibidir, ancak bu yöntemde herhangi bir modelin bütün detayları ile kopya edilmesi sözkonusu değildir. Bilgi ve siyasa aktarımının en etkili yöntemi, bir yerde üretilen bilgi, siyasa ve tekniklerin başka ortamlarda ihtiyaç duyulan bilgi veya teknikler için ilham kaynağı olarak alınıp ihtiyaca ve şartlara göre yeniden üretilmesidir. Örneğin, Thatcher hükümetinin İngiltere’de refah devletini Shumpeteryen bir çalışma devletine dönüştürmek için kullandığı bilgi ve tekniklerin, daha önce Amerikan hükümetlerinin uyguladığı ve başarılı olduğu yöntemler incelendikten sonra İngiltere’nin ihtiyaçlarına göre yeniden üretme yoluyla geliştirildiği için başarılı olduğu iddia edilmektedir (Gideonse ve Meyers, 1998). Bununla birlikte, bilgi transferi bir “ya hep ya hiç” meselesi değildir. Herhangi bir alan veya olayda, yukarıda sayılan yöntemler bir arada veya karışık bir şekilde mevcut olabilir.

d. Niçin İşletme Bilgi ve Teknikleri Aktarılır?

İşletme bilgi ve tekniklerinin aktarım sürecini tartışırken üzerinde durmadan geçemeyeceğimiz önemli bir konu da aktarımda görev alan aktörleri nelerin bu yola sevk ettigidir. Bunun bilinmesi bize belirli kurumların niçin özellikle belirli bilgi ve teknikleri aktardıkları hakkında fikir verir. Daha da önemlisi, bazı kurumların niçin pratikte uygulanması zor, üstelik kendi şartlarına uygun olmayan kavram ve teknikleri aktardıkları da bu şekilde anlaşılabilir (Dolowitz ve Marsh, 1997: 4).

Bu nedenle bilgi, kavram, teknik ve siyasa aktarımını gönüllü aktarım ve zorlama yoluyla aktarım olarak ikiye ayırmakta fayda vardır. Gönüllü aktarım, ussal düşünen aktörlerin kendi ihtiyaçlarına uygun bilgi, model ve teknik aramaları sonucu meydana gelen aktarımdır. Zorlama yoluyla meydana gelen aktarımda ise baskalarının istegi ve hareketleri söz konusudur. Bu iki tip bilgi ve teknik aktarımı iki zıt kutup durumundadır, normalde aktarımlar bu ikisi arasında bir yerde gerçekleşir. Çoğu zaman da gönüllülük ve zorlama bir arada görülür. Bu arada, üzerinde durulması gereken husus şudur ki, aktarım sürecinde zorlama olgusu çoğu zaman hem zorlayan hem de zorlanan tarafından inkar edilir ve gönüllülük havası verilir. Ancak bilgi, kavram ve teknik aktaran kurumun içinde bulunduğu şartlar, aktarılan bilgiye olan ihtiyacın derecesi, ve kurumlar arası ilişkiler arada zorlama olup olmadığını ortaya çıkarır.

e. En İyi Örnek (Best Practice) Yoluyla İşletmecilik Bilgisi Aktarımı

Özellikle son 20 yılda NPM hareketinin gelişmesiyle birlikte etkisini gösteren bir eğilim de kamu örgütlerindeki yeniliklerin ve yeni yönetim tekniklerinin “en iyi örnek (best practice) alan çalışmaları” yoluyla dünyanın çeşitli yerlerindeki kamu ve hatta özel sektör kuruluşlarına yayılmasıdır. Bu yolla bilgi aktarımı dört şekilde olmaktadır:

- a) Kamu kuruluşlarının yöneticileri kendi kurumlarında uyguladıkları yenilikleri “best practice” olarak sunmaktadır. Burada teoriden çok uygulama ön plandadır.
- b) Çeşitli uluslararası kalite ve yenilik ödülleri yoluyla performansını artıran kamu kuruluşları ortaya çıkmakta ve buralarda performans, kalite ve müşteri memnuniyetini artırma adına yapılan çalışmalar en iyi örnek olarak akademik topluluğa ulaşmaktadır.
- c) OECD ve Dünya Bankası gibi birtakim uluslararası kuruluşlar, üye ülkelerdeki iyi işleyen yönetim tekniklerini ve özellikle yönetim adına yapılan yenilikleri sahip oldukları bilgi depolarında toplamakta ve düzenleyerek üye ülkelere tavsiye etmekte veya pazarlamaktadırlar. Örneğin OECD’nin Kamu İşletmesi Bölümü (PUMA) son yıllarda yeni yönetim teknik ve bilgilerinin toplanması, sunulması ve pazarlanmasında öncü kuruluşlardan birisi haline gelmiştir.
- d) İşletme bilgi ve teknikleri konusunda uzmanlaşmış özel sektör kuruluşları, danışmanlık hizmetleri adıyla bu bilgi ve becerilerin uygulanması ve yaygınlaşmasına katkıda bulunmaktadır. Bu şirketler genellikle çok uluslu şirketlerdir ve kamu sektöründen özel sektöre ve gönüllü kuruluşlara kadar çok

genis bir alanda danismanlik hizmetleri vermektedirler. Bunlari etki alanini da ABD ve Ingiltere gibi en gelismis ülkelerden Papua Yeni Gine ve Mozambik gibi en fakir ülkelere kadar yayilmaktadir (Dolowitz ve Marsh, 1996: 343-357). Bu sirketler, çalistiklari alanda elde ettikleri basari hikayelerini 'best practice' olarak sunmakta ve böylece hem kendi propagandalarini yapmakta hem de gelistirdikleri teknikleri ve elde ettikleri bilgileri baskalarına aktarmaktadirlar.

En iyi örnek araştırmaları, aynı veya benzer nitelikteki sorunlara değişik çözümler sunma konusunda oldukça faydalıdır. Ancak bu yolla edinilen bilgilerin uygulanması konusunda özellikle işletme, kamu yönetimi, kamu işletmesi ve sosyoloji gibi disiplinler açısından üzerinde düşünülmesi gereken birtakım problemler de söz konusudur. Örneğin, bu veya benzeri yollarla edinilecek birden fazla çözümden hangisi yöneticisi olduğumuz örgütte iyi uygulanabilir ve sorun çıkarmadan çalışabilir? Öte yandan, bize en iyi örnek olarak sunulan uygulamaların gerçekten eldekilerin en iyisi olup olmadığına karar vermek her zaman kolay olmayabilir. Bir konuda daha iyi sonuçlar üreten başka yaklaşımlar da olabilir ve biz bunları bilmiyor olabiliriz. Bir başka deyişle, bize sunulan bilgi ve teknikler bu konudaki bütün ihtimaller sinanmadan elde edilmiş, dolayısıyla daha verimli sonuçlar doğurabilecek daha iyi bilgi ve teknikler ihmal edilmiş olabilir. Özellikle büyük ve güçlü kurumların bilgi tekeli ile karşı karşıya olma olasılığımız hiç de yabana atılacak cinsten değildir. Bu nedenle kamu örgütlerinin içinde bulunduğu çevre şartları ile yönetim bilgileri akisini etkileyen faktörler belirlenerek, elde edilecek bilgi ve örnek olayların içselleştirilmeden önce evdeki şartlara uyumunun gözetilmesi ve seçmeci bir bilgi aktarımı uygulaması en iyi çözüm önerisi gibi görünmektedir.

4. Bilgi Aktarımını Etkileyen Etkenler

Bir kamu kurumunun başka bir kurum, kişi veya ülkeden işletmecilik bilgi, beceri ve tekniği aktarmak istemesi, muhtemel bir aktarım sürecinin sadece ilk aşamasıdır. Bundan sonrası, aktarılacak şeyin, aktarım ortamının ve aktaracak kurumun özelliklerine göre kolay, zor veya imkansız olabilir. Böyle bir bilgi aktarımı sürecinde problem yaratan altı etkenden söz edilebilir:

1. alınacak bilgi veya tekniğin karmaşıklığı,
2. kurumsal engeller,
3. alınacak tekniğin halen kullanımda olan bilgi ve teknik ile uyusmaması,
4. fizibilite engelleri,
5. dil engelleri,
6. ve eski ilişkilerin engelleyici olması durumu.

Dolowitz ve Marsh'ın (1997) yaptıkları araştırmaya göre, eski ve kullanımda olan bilgi ve teknikler ile transfer edilenler arasında ne kadar uyum olursa transfer süreci de o kadar kolaylaşmaktadır. Aktarılacak bilgi veya siyasanın karmaşıklığı konusunda ise Rose'un (1993: 132-134) belirlediği aşağıdaki kriterler yol gösterici olabilir. Buna göre,

- ✓ tek bir amacı olan
- ✓ istenen sonucu daha direkt olarak sağlayan

- ✓ nitelik olarak daha görgül (empirical) olan
- ✓ negatif dissalligi daha az olan
- ✓ kullanimi daha kolay olan
- ✓ sonucu daha kolay tahmin edilebilen bilgi ve teknikler daha kolay transfer edilebilirler.

Bilgi veya teknik aktaracak ülke veya kurumda siyasi, bürokratik, teknolojik ve ekonomik kaynakların uygun olup olmaması da aktarım sürecini etkilemektedir. Temel olarak bir ülkede egemen siyasi ideoloji, belirli bilgi veya tekniklerin alınıp alınmamasına karar verilmesinde önemli rol oynar. İşletme bilgi veya tekniklerinin siyasi ve ideolojik bir yanının da olduğu (Pattison ve Paton, 1998) hatırlanırsa bu durumun işletme bilgisi aktarımı için de geçerli olduğu sonucu ortaya çıkmaktadır. Örneğin, İngiltere’de Muhafazakar Parti hükümetlerinin Next Steps girişimi gibi, Citizen’s Charter gibi bürokrasinin parçalanmasını ve vatandaşlara kamu hizmetlerinden yararlanmada seçim hakkı tanınmasını öngören kamu işletmesi tekniklerini benimsemeye zorlanmalarını bu hükümetlerin neo-liberal ideolojiye sahip olmaları ile açıklanabilir. Ancak, bu tekniklerin benimsenmesinin devletçi / yarı devletçi idari kültüre sahip ülkelerde ne kadar zor olduğu da açıktır. Ayrıca işletme tekniklerinden bazılarının uygulanması ek masraflara neden olur ki pek çok kamu kurumunun bunlara ayıracağı ek bütçesi bulunmamaktadır. Yine mevcut idari kültür de işletme bilgi ve tekniklerinin biçimsel olarak kabul edilmesinde olmasa bile içselleştirilmesinde çok önemli rol oynamaktadır (Wilson ve Doig, 1996: 53). Son olarak, ‘Business Process Reengineering’ gibi birtakım işletme tekniklerinin uygulanması için gelişmiş bir teknolojik altyapıya ihtiyaç olduğu ve her kamu kurumunda bu asgari altyapının mevcut olmadığı da unutulmamalıdır.

5. Aktarım Sürecinin Son Halkaları: Eğitim ve İçselleştirme

Kamu İşletmeciliği bağlamında aktarılan işletme yönetimi tekniklerinin iyi işlenmesi için gerekli olan en önemli şey, bu kavramların ve tekniklerin içselleştirilmesi, idari kültürde bu doğrultuda bir değişimin gerçekleşmesidir. Bir başka deyişle bir bilgi veya tekniği aktarmak işin sadece bir kısmı olup asıl önemli olan ‘aktarılan şeyin felsefesini kamu görevlilerinin düşüncelerine asılamak’tır (Reichard, 1997: 1). Bu süreçte elimizde iki önemli araç bulunmaktadır: Eğitim ve içselleştirme.

a. Eğitim

Eğitim deyince, sadece mevcut personele aktarılan bilgilerin nakledilmesi ve yeni tekniklerin gösterilmesinden daha fazla şeyler anlamak gerekir. İşletme felsefesine ve tekniklerine yatkın elemanların işe alınmasından kariyer gelişimi ve iste yükselmelerin bu yeni felsefe ve teknikler doğrultusunda yapılmasına, bunları özümsemiş personelin ödüllendirilmesine ve işin yeni sisteme göre düzenlenmesine kadar pek çok olgu eğitim kavramının içine girmektedir. Ayrıca yukarıda bahsedilen “kültür değişimi”nin meydana gelebilmesi için işletme eğitiminde sadece bilgi değil, beceri ve değer aktarımı da gerekmektedir (Reichard, 1997: 5).

Eğitim yoluyla işletmecilik bilgisi aktarımında karşımıza çıkabilecek önemli bir problem de, kültür değişimi ikilemidir. İşletme felsefesini benimsemiş, davranış

kodlarını da buna göre gözden geçirmiş bir kamu yöneticisi, eski yöntem ve değerler içinde yaşayan diğer personel karşısında kendisini yalnız hissedecektir. Yeni olanın kabulü zor olduğu için o kuruma aktarılan yeni kavramlara ve tekniklere olduğu kadar, onları benimseyenlere karşı da direnç oluşacaktır. Çoğu zaman siddetli olan bu direnç, kamu yöneticilerini yeni öğrendikleri ile içinde buldukları çevre arasında bir tercihe zorlayabilir. Bu durum, ancak zamanla yeni kavramların ve tekniklerin daha geniş kabul görmesi ve somut faydalarının görülmesi ile asılabilir.

Kamu örgütlerinde işletme bilgi, beceri ve teknikleri aktarımında bir başka engel de özgün bir kamu işletmeciliği ders programının oluşturulmasıdır. Daha çok üniversitelerin görev alanına giren bu konuda, ne yazık ki üniversitelerin gereken performansı gösterebildikleri söylenemez. Bu boşluk pek çok ülkede daha çok hükümet-merkezli programlar tarafından doldurulmaktadır (Savoie, 1990: 42). Her ne kadar akademisyenler kurs dizaynı, araştırma projelerinin baslatılması ve hizmet için eğitimde ders vermek üzere çağrılmakta iseler de, bu programlar genellikle her kurumun kendi içinde ve kendi elemanları tarafından hazırlanmaktadır.

Kamu kurumlarının, kamu işletmeciliği programlarında üniversitelerin önüne geçmesinin belli başlı sebepleri olarak şunlar sayılabilir:

- ✓ Üniversitelerde ya geleneksel “kamu yönetimi” ya da saf işletme ağırlıklı programların uygulanması ve kamu örgütlerinin işletmecilik ihtiyaçlarını karşılamada her ikisinin de yetersiz kalması en önemli sebep durumundadır. Birinci durumda yeni kavramlara ve tekniklere açıklık olmamakta, dolayısıyla yeniliklerin gerçekleşmesi zor olmaktadır. İkinci durumda ise kamu örgütlerinin özel durumlarını ve ihtiyaçlarını dikkate almayan işletme kavramlarının ve tekniklerinin uygulanmasının zorluğu bir yana, meydana getireceği problemler de büyük olacaktır (Savoie, 1990: 42).
- ✓ Ayrıca kurumsal dayanışmadan kaynaklanan nedenlerle bürokratların, üniversite mensuplarını “disaridan birileri” olarak görmeleri de kendi ihtiyaçlarına göre kendi programlarını kendilerinin üretmeleri gerektiği sonucuna ulaştırmaktadır (Savoie, 1990: 49-51).

b. İçselleştirme

Yukarıda da anlatıldığı gibi, işletme kavramları ve teknikleri bir kamu örgütünde idari kültürü değiştirmedikçe, yani o kurumda çalışanlarca içselleştirilmedikçe sürekli olmazlar. Bu nedenle işletme bilgi ve tekniklerinin içselleştirilmeleri önem arz etmektedir. İçselleştirme sürecini açıklamada Michael Polyani'nin “Yasayarak (zimni) Öğrenme- Açık Öğrenme” kuramının ayrı bir yeri vardır. Bu nedenle bu kuramın, işletmecilik bilgisinin kamu kurumlarına aktarımında nasıl kullanılabileceğini burada kısaca açıklamakta yarar vardır.

Macar kimyacı Polyani'nin 1940'lerde geliştirdiği ‘yasayarak (tacit) ve açık (explicit) öğrenme kuramı’, insanın öğrenme sürecinde kişisel boyutunu dikkate almaktadır. Buna göre, bizler konuştuklarımız ve açıkladıklarımızdan çok fazlasını bilebiliriz. Yasayarak öğrenme dolaysız, kişisel ve aniden gerçekleşen bir olay iken açık öğrenme daha çok kurallara bağlanmış ve programlanmış bir öğrenme olayıdır.

Eger yasayarak öğrenme birseyin nasıl yapılacağını bilme⁸ ise, açık öğrenme de birsey hakkında bilgi edinmedir⁹.

Bu iki öğrenme çeşidi arasındaki fark, işletme bilgilerinin öğrenilmesi sürecinde iki farklı durumu temsil etmektedir. Açık öğrenme genellikle bir kütüphanede veya laboratuvarında araştırma ve model üretme sonucu gerçekleşirken, bir başka deyişle bir planlı araştırma sonucu iken, yasayarak öğrenme olayları veya durumları görme şeklinde gerçekleşen anlık bir olaydır. Bir anlamda yasayarak öğrenme pratik bir olay iken açık öğrenme teoriye daha yatkındır. Mann'ın (1997: 9) deyişle "birseyi yapmadan önce öğrenme açık öğrenmenin sonucu iken yaparken öğrenme yasayarak öğrenme demektir".

İşletme bilgileri aktarımı alanındaki bu ayırım önemli sonuçları da beraberinde getirmektedir. Yasayarak öğrenme sonucu elde edilen bilgiler daha kolay ve çabuk içselleştirilirken, açık öğrenme sonucu elde edilenler için aynı şeyi söylemek mümkün değildir. Bu nedenle, kısıden kişiye geçen, pratik yapılarak öğrenilen işletmecilik bilgileri, teoriye bogulan ve uygulanması için ideal ortamlar gereken bilgi, yöntem ve tekniklere tercih edilmelidir.

6. Problem ve Eleştiriler

Kamu yönetimine işletme yönetimi kavramlarının ve tekniklerinin aktarımında güdülen amaçlardan pek çoğu¹⁰ aslında herkesin istediği şeylerdir. Ancak farklı alanların ihtiyaçlarına göre geliştirilmiş kavramların farklı ortamlara başarıyla eklenmesinin mümkün olup olmadığı tartışmaları bir yana, işletme kavramlarının ve tekniklerinin kamu örgütleri düzleminde pratikte gerçekleştirilme yolları konusunda da çözülmesi gereken ciddi sorunlar ve dikkat edilmesi gereken hususlar bulunmaktadır. Bunları genel olarak kamu yönetimi – işletme yönetimi ayrılığı'ndan ve işletmeciliğin özellikle uluslararası alanda aktarılabilirliği sorunundan kaynaklanan genel problemler ile işletme yönetimi kavram ve tekniklerinin uygulanmasından doğan problemler olmak üzere iki grupta incelemek mümkündür.

a. Genel Problemler

(i) Kamu yönetimi mi, özel sektör yönetimi mi?

Gerek akademisyen gerek siyasetçi ve gerekse uygulayıcı olsun pek çok kişi kamu sektörüne özel sektör ilke ve tekniklerinin aktarılmasını savunmaktadır. Özellikle siyasetçilerin Ekonomik Kuram, Managerialism ve Kamu Tercihi Kuramları'ndan etkilendiği durumlarda bu çağrının siddeti artmaktadır. Bu çağrılarda hedef kamu yönetiminin işletme haline gelmesi değil, işletme gibi yönetilmesidir. Bununla beraber yönetimdeki bu vurgu kaymasının başarıya ulaşması, her şeyden önce su iki sorunun cevabının açık olarak alınmasına bağlıdır:

⁸ know-how

⁹ know-about.

¹⁰ daha girişimci olmak, açık amaç ve hedefler tayin etmek, daha çok hesap verme, az kaynakla daha iyi hizmet verme...vs

- ✓ Kamu sektöründe yönetim isinin farklı olduğu konu nedir? Bir başka deyişle, kamu sektörünün işlev olarak farkı nedir?
- ✓ Hangi bağlamda kamu sektörü özel sektörden farklıdır?

Yönetimin işlevleri¹¹ hem özel sektörde hem de kamu sektöründe gerçekleştirilmektedir. Eğer bu işlevler üzerinde ciddiyetle durursak her iki sektörde de yönetim isinin esasında aynı olduğunu söylemek gerekecektir. Her iki sektörde de yöneticilerin insan, para ve bilgi kaynaklarını iyi kullanma becerisine sahip olması gerekmektedir.

Bununla beraber, bu fonksiyonların gerçekleştirildiği ortam söz konusu olunca durum değişmekte, ve farklılıklar belirlemektedir. Özellikle, bu işlevlerin ve görevlerin arkasında yatan değerler ele alındığında, kamu sektörünün farklı niteliği ortaya çıkmaktadır. Örneğin, kar güdüsü ve pazar ortamında ortaya çıkan seçim imkanı özel sektörde bütün etkinliklerin ardındaki değerler durumunda iken kamu sektöründe esitlik, açıklık ve hesap verebilme başlıca değerlerdir. Özel sektörde değerler iş çevreleri, şirketlerin ortakları ve yönetim kurulları tarafından belirlenirken, kamu sektöründe değerler siyasal süreç yoluyla tüm toplum tarafından belirlenir.

Kamu sektörünün farklı olma özelliği ve bu farklılığa neden olan değerler, özel sektör yönetiminden farklı bir “kamu sektörü yönetimi” modelinin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Özel sektörde pazarda gerçekleşen arz -talep dengesi söz konusu iken kamu sektöründe ödeme gücü dikkate alınmadan ihtiyaca göre hizmet sunumu ön plandadır. Aynı şekilde özel sektörde müşterinin egemenliği söz konusu iken kamu sektöründe vatandaşlarla ilişkiler konusu oldukça karışık bir ilişkiler ağına neden olmaktadır: Vatandaşlar müşteri olabileceği gibi sadece vergi ödeyen kişiler veya kendilerine sunulan hizmeti kabul etmekten başka çaresi olmayan müvekkil¹² durumunda da olabilirler. Özel sektör modelinde, kapalı kapılar ardında gizli anlaşma yapma ihtiyacı duyulmayacağı kabul edilmekte, ancak kamu sektöründe ise gizlilik esas olup açıklık her zaman arzu edilen ve fakat çok seyrek gerçekleşen bir ilke durumundadır. Müşteriler özel sektörde özel şirketler tarafından verilen hizmetleri veya üretilen malları seçme hürriyetini kullanmakta, bunu da gerekirse o mali almama tehdidini de elde bulundurarak yapmaktadır¹³. Kamu sektöründe ise kamusal mali almama durumu çoğu zaman söz konusu değildir, vatandaş ancak siyasal süreç veya idari şikâyet yolu ile sesini duyurma imkanına sahiptir.¹⁴

Kamu sektörü, yöneticilere özel sektörde görülenden farklı olarak birtakim yeni zorluklar çıkarmaktadır:

- ✓ Siyasal, hukuki ve parlamenter boyut,
- ✓ Kamusal veya müvekkil grubu boyutu,
- ✓ Birden fazla yarı-bağımsız kamusal örgütün oluşturduğu bir örgütsel ağı yönetme zorluğu

¹¹ planlama-örgütlenme-koordinasyon-emretme-kontrol etme

¹² client

¹³ exit

¹⁴ voice

- ✓ Kamu sektöründe amaçların ve hedeflerin açıkça belirtilmemiş olması,
- ✓ Pek çok alanda yarışmanın veya pazar disiplininin olmaması,
- ✓ Performansın veya çıktılarının değerlendirilmesinin zorluğu,
- ✓ Değişik sorumluluk ve hesap verme şekilleri,
- ✓ Adaletli ve eşit davranma mecburiyeti.

Görüldüğü gibi kamu sektörü ve özel sektör yönetim modellerinin farklı olmasını gerektiren pek çok konu vardır. Ancak bu durum, her iki modelin de birbirinden yönetim adına öğreneceği hiç bir şeyin olmadığı anlamına gelmez. Burada anlatılmak istenilen, özel sektör yönetim tekniklerinin kamu sektörüne aynen ithalinin birtakım karışıklıklara ve direnmelere yol açacağı ve beklenen verimin gerçekleşemeyebileceği, ancak özel sektör yönetim tekniklerinin kamu sektöründeki özel durumlara uyarlanarak benimsenmesi gerektiridir. Özel sektörden yönetim teknikleri öğrenme, bu sektörlerin farklılıklarının ve çevresel faktörlerdeki ayırımı dikkate alınması şartıyla verimli olabilir.

(ii) Küreselcilik- Yerlilik ikilemi

Gerek özel sektörde gerekse kamu sektöründe, işletme bilgi ve tekniklerinin bir kültürel veya sosyal sistemden diğerine aktarılabilirliği konusunda boyutları hayli geniş bir tartışma yaşanmaktadır. Küresellesmecilere¹⁵ göre yönetim teknikleri kültürden ve her ülkeye has etmenlerden bağımsızdır ve her ortamda geçerlidirler. Özellikle işletme yönetimi tekniklerinin kamu sektöründe uygulanabilirliği konusunda son zamanlarda sayıları ve etkinlikleri artan bir akademisyen ve uygulayıcı topluluğu bu argümanı dile getirmektedir. Christopher Hood (1995: 104), Osborne ve Gaebler (1992: 325 ve 328), Peter Aucoin (1990: 134), ve Michael Barzelay (1992: 116) bu görüşün temsilcilerinin en tanınmışlarıdır.

Öte yandan, özellikle Anglo-Sakson işletme tekniklerinin Batı Avrupa'ya ve gelişmiş veya gelişmekte olan diğer ülkelere aktarılabilirliği konusunda süphelerini dile getiren yazarlar da vardır. Örneğin Kickert ve Jorgensen (1995: 505), kamu işletmesi tekniklerinin ulusal çerçeveye yani ulus devlet ve idari sistemlere göre değiştiğini iddia ederken, Wright (1994: 116), idare ve yönetim işlerine İngiliz-Amerikan gözlüğüyle bakmanın zararlarından bahsetmektedir. Yine Amerikan kültüründen kaynaklanan işletmeciler yaklaşımının başka ülkelere aktarılmasının McDonald's ve Coca Cola isimleri ile sembolleşen Amerikan kültür emperyalizminin bir diğer boyutu olduğunu iddia eden akademisyenlere de rastlamak mümkündür (Ritzer, 1996; Ka-ho Mok, 1997).

Bu makalede bahsettiğimiz ve kısaca açıkladığımız "best practice" yaklaşımı bu ikisi arasında bir yer işgal etmektedir. Buna göre, bir ülkeden diğer bir ülkeye işletme felsefesi ve tekniklerinin aktarımı mümkündür, ancak 'best practice' kavramının göreceli olması dolayısıyla ulusal özellikler de dikkate alınmalıdır. Bir anlamda durumsallık yaklaşımının önemi kendini hissettirmektedir. Özellikle Aston Ekolü'nün üzerinde durduğu durumsallık yaklaşımı, örgütsel özellikler ile yönetim stratejileri arasında uyum sağlamayı hedeflemektedir (Loeffler, 1998: 5). Model,

¹⁵ veya universalistler olarak da tanımlanmaktadır

kurumsal etkenlerde üç işlevsel olgu belirlemektedir: Reform dinamikleri¹⁶, yapısal değişkenler¹⁷ ve uygulama engelleri¹⁸. Bu durumda aktarım sürecinin başarısı reform dinamiklerinin güçlülüğüne, yapısal değişkenlerin bu süreci ne yönde ve hangi hızda etkileyeceğine, uygulamadaki engellerin kuvvetli olup olmadığına göre değişecektir.

b. Kamu Örgütlerinde İşletme Felsefe ve Tekniklerinin Uygulanışından Kaynaklanan Sorunlar

(i). Dikkat sapması. Uygulamanın, özellikle yeni yönetim sistemlerinin hayata geçirilmesinin, üzerinde ilginin yoğunlaştırılması, üst düzey yöneticilerin asil fonksiyon ve işlerinden farklı alanlarda yoğunlaşarak kendi işlerini ihmal etmelerine yol açabilir.

(ii). Kamu Hizmetlerinin Bölünmesi. Pek çok kamu yöneticisi işlev bölgelerini temel alan ve birden çok bölümden oluşan yeni örgütsel yapıların olusturulmasına öncülük etmektedir. Burada temel amaç, açıkça belirlenmiş ve tanımlanmış hedefler doğrultusunda örgütsel süreci yeniden yapılandırmaktır. Etkinlik ve verimlilik ilkelerine vurgu yapılan bu yapısal bölümlendirmede ortak çıkar kavramına ve birimler arasında koordinasyona dikkat edilmeme tehlikesi vardır.

(iii). Hizmetin dışı yaptırılmasında dikkatsizlik. Sözleşme yönetimi, komutaya dayanan yönetimin iyi bir alternatifi durumundadır. Yeni Kamu İşletmeciliği akiminden esinlenen pek çok reform da komuta yönetiminden sözleşme yönetimine geçiş amacıyla gerçekleştirilmektedir. Fakat, burada da dikkat edilmesi gereken hususlar vardır. Su ana kadar gerçekleşen reformlarda sıkça görülen bir durum olan hizmetin mutlaka özel sektöre yaptırılmasının ve bu işi daha iyi yapacak kamu örgütü bulunduğu halde özel şirketin tercih edilmesinin, hizmette verimlilik amacıyla ne kadar uyustugu tartışmalıdır.

(iv). Plan ve Bütçeye Vurgu. Özel sektör mantığının bir parçası olarak kamu sektöründe de gittikçe artan oranda her türlü plana¹⁹ ve bütçelemeye vurgu yapılmaktadır. Bununla beraber bu plan ve bütçenin içinde gerçekleşeceği ortama ve sürece daha az dikkat çekilmesi bir ikilem oluşturmaktadır.

(v). Müşteri kavramına vurgu. Hizmet sunumunda 'birey'e ayrı bir önem vererek onun tüketici rolüne değinilmektedir. Bununla beraber su hususlara daha fazla önem verilmesi gerekir:

- ✓ Vatandaşların görüşlerine daha fazla önem verilmeli ve bu yolla vatandaş güçlendirilmelidir.
- ✓ Sadece bireyler değil, yerel topluluklar da güçlendirilmelidir.
- ✓ Vatandaşların sadece tüketim ve hizmet sunumuna değil hizmetlerin planlanması sürecine de katkı yapmaları sağlanmalıdır.

¹⁶ Örgütsel değişim ve reformu gerektiren sebepler

¹⁷ İdari ve siyasal sistemin reform ve değişimi etkileyen yönleri

¹⁸ İdari ve siyasal sistemin değişim ve reformu engelleyen özellikleri

¹⁹ stratejik, birlik, işleyiş...vs

(vi). Pazar ilkelerine dayanan performans. Pek çok kamu işletmesi reformunda bireyler reformların öznesi olarak ele alınmakta ve kişisel seçim ve kamu hizmetlerinde bir arz-talep-fiyat dengesi oluşturulması konuları öncelik kazanmaktadır. Bunun sonucu olarak pazar mekanizmaları kamu hizmetlerine sokulmaktadır. Ancak, kamu hizmetlerinin çoğu zaman kişisel değil kolektif seçim meselesi olduğu unutulmaktadır. Bu yüzden pazar mekanizmalarının kamu sektöründe çalışıp çalışmayacağı konusu üzerinde düşünülmemektedir.

(vii). Hesap verme sorumluluğunun farklılaştırılması. NPM'in savunduğu pazara dayanan hesap verme sorumluluğu ve bu kavramın bireyselleştirilmesi, yani toplumun tümüne değil, tek tek bireylere karşı sorumluluk anlayışının getirilmesi gibi alternatif sorumluluk türleri kamu yönetimindeki geleneksel parlamentoya ve hiyerarşik üstlere olan sorumlulukta bazı zayıflamalara yol açabilir.

(viii). İşletmeciliğin ideolojileştirilmesi. Bu kavramların ve tekniklerin bir kısmının ideolojik niteliği bulunmaktadır. Özelleştirme, market-benzeri oluşumlar ve özel sektör yönetim tekniklerinin kamu sektörüne ithali siyasetçiler tarafından "özel sektör yönetim tekniklerinin kamu yönetiminden üstün olduğu" inancıyla savunulmaktadır. Zaman zaman özel sektör yüceltilmektedir. Ancak su gerçek unutulmamalıdır ki, "özel sektör ne homojen bir varlık, ne de duragan bir şeydir. Herhangi bir yılda başarılı sayılan bir şirket ertesi yıl rekabette geri plana düşebildiği ve yönetim teknikleri ilkel bulunabildiği gibi, daha önce kötü yönetildiği varsayılan şirketler de daha sonra karlılıklarını arttırabilmekte ve "örnek model" haline gelebilmektedir" (Ates, 1999: 26).

Kısaca, işletme yönetimi kavram ve tekniklerinin kamu yönetimine aktarımı konusunda su ana kadar yapılan uygulama sonuçlarına yöneltilen bu eleştiriler, eskinin kaldırılıp yerine yenisinin konamaması, eksik de olsa işleyen bir düzenin yerine düzensizliğin yerleştirilmesi, kamu yönetimindeki değerlerin ve geleneklerin zayıflatılması ve yerine bünyeye uymayan yenilerinin getirilmesi noktalarında yoğunlaşmaktadır.

Sonuç

Peters ve Waterman (1982)'in "Mükemmellik Pesinde" kitabının savunuculuğunu yaptığı 'işletme tekniklerinin verimliliği artırdığı' tezi, kamu yöneticileri tarafından da azımsanamayacak derecede kabul görmektedir. Kamu yönetiminin içinde bulunduğu açmazlar ve sahip olduğu sorunlar da bu eğilimin kuvvetlenmesine yol açmaktadır. Küresellesme sürecinin de desteklediği bu eğilim, zamanla New Managerialism²⁰ akımının ve Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışının gelişmesine yol açmıştır.

Yeni Kamu İşletmeciliği (NPM) anlayışı ile işletmecilik arasında iki boyutlu bir ilişki bulunmaktadır. Öncelikle NPM, büyük ölçüde işletme kavram ve tekniklerinin

²⁰ kamu kurumlarının da işletmecilik kavram ve tekniklerinden yararlanarak yönetilmesi

kamu sektöründe uygulanmasına dayanmaktadır. Ayrıca NPM'i oluşturan öğeler²¹ işletme bilgi ve becerilerinin iyi öğrenilmesi ve uygulanmasına bağlıdır.

İşletme bilgi ve tekniklerinin kamu yönetimlerine bağlı kuruluşlara transferinde Dünya Bankası, OECD, ve Dünya Sağlık Örgütü gibi uluslararası örgütlerin rolü büyüktür. Ancak daha küçük oranlarda da olsa üniversiteler, düşün depoları ve diğer araştırma-geliştirme kurumlarının ve bazı büyük kamu kurumlarının kendi içlerinde kurdukları birimlerde üretilen bilgi ve tekniklerin önemi yadsınmaz. Fakat üniversitelerin bu konudaki rolünün kısıtlı olması oldukça üzüntü vericidir. Çünkü saf işletmecilik ile geleneksel kamu yönetimi anlayışı arasında, kamu örgütlerinin işletmecilik ihtiyaçlarına cevap verebilecek bir bilim dalı olan Kamu İşletmesi'nin geliştirilmesinde en büyük rolü üniversiteler ve bağlı araştırma kurumlarının yapması beklenirdi.

Gerek literatürde gerekse pratikte kamu örgütlerine işletmecilik bilgi ve tekniklerinin aktarımı çeşitli şekillerde olmaktadır. Zor ve baskı yoluyla aktarım görülebildiği gibi, ikna yoluyla, taklit yoluyla veya karışık şekillerde aktarım da söz konusu olabilmektedir. Ayrıca, bu aktarım sürecinde kimin aktardığı, neyin aktarıldığı, aktarım derecesi, ve kıyaslama imkanının olup olmadığı da önem tasımaktadır. Bu arada gerek üretilen gerekse aktarılan bilgi ve tekniklerin içselleştirilmesi ve sonuçta o örgütün kültüründe bir değişikliğinin var olması hayati önem tasımaktadır. Bu içselleştirmede explicit (açık) öğrenme yerine tacit (yasayarak) öğrenme'nin geliştirilmesi ve ders programları ile eğitimin genel çerçevesinin bu yönde ayarlanmasına ihtiyaç vardır.

KAYNAKLAR

- Akaah, I. P. Et al. 1988. Applicability of marketing concepts and management activities in the Third World: an empirical investigation. *Journal of Business Research*, Mart, sayfa 133-148.
- Aksoy, Sinasi. 1998. Yeni Çağ, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim: Eleştirel Bir Bakış. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 7, No. 1, sayfa 3-13.
- Allison, G.T. 1980. Public and Private Management: Are They Fundamentally Alike in All Unimportant Aspects. *OPM Document*, 127-51-1, sayfa 27-38.
- Altınok, Ramazan. 1997. Bilgi Çağının Getirdikleri ve Kamu Yönetimi Anlayışımız. *Türk İdare Dergisi*. Cilt 69, No. 417. sayfa 223-233.
- Ates, Hamza. 1999. An Exploration of the Theory and Practice of New Public Management. Basılmamış Doktora Tezi, Liverpool Üniversitesi, İngiltere.

²¹ pazar ilkeleri, performans yönetimi...vs

- Aucoin, P. 1990. Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. *Governance*. Cilt 3, No 2.
- Barzelay, M. 1992. *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing Government*. Univ. Of California Press: Berkeley and Los Angeles.
- Bennett, C. 1991. How States Utilize Foreign Evidence. *Journal of Public Policy*. Cilt 33, No. 4.
- Common, Richard.1997. The NPM and Policy Transfer: The Role of International Institutions Public Sector Management for the Next Century konferansina sunulan bildiri, University of Manchester, İngiltere.
- Cooper, P .1995. Toward the Hybrid State: The Rise of Environmental Management in a Deregulated and Re-engineered State. *International Review of Administrative Science*, Cilt 61, No. 2, sayfa 185-200.
- Davies, Ian 1999. Emerging Management Education Issues Within Human Service Organizations: the Importance of Managers' Own Perceptions. Iconolastic Papers, UK.
- Dolowitz David and David Marsh. 1996. Who Learns What From Whom? A Review of the Policy Transfer literatüre. *Political Studies*. No. 44, sayfa 343-357.
- -----1997. Policy Transfer: A Framework for Comparative Analysis. Public Sector Management for the Next Century konferansina sunulan teblig, Univ. of Manchester, İngiltere.
- Dunleavy P. and C. Hood .1994. From Old Administration to New Public Management. *Public Money and Management*. Cilt 14, No. 3.
- Eryilmaz, Bilal. 2000. *Kamu Yönetimi*, İstanbul: Erkam Matbaasi.
- Gideonse, S. and W. Meyers. 1988. Why Workforce Fails, Challenge. No 31.
- Holmes Malcome ve David Shand. 1995. Management Reform: Some Practitioner Perspectives on the Past Ten Years. *Governance*. October 1995.
- Hood, Christopher. 1991. A Public Management for All Seasons. *Public Administration*, Cilt 69, Guz, sayfa 3-19.

- Howells, Jeremy. 1995. Tacit Knowledge and Technology Transfer. Working Paper 16, ESRC Centre for Business Research.
- Kedia, B. L. and R. S. Bhagat. 1988. Cultural constraints on transfer of technology across nations: implications for international and comparative management. *Academy of Management Review*. No. 4, sayfa 559-571.
- Kickert, Walter J. M.. 1996. Public Management in the US and Europe, IPMN International New Public Management Konferansi'na sunulan teblig. St. Gallen, Isvicre, 11-13 Temmuz .
- Kickert, Walter J. M ve Beck Jorgensen. 1995. Introduction: Managerial Reform in Western Europe. *Int. Rev. of Admin. Sci. Cilt* 61, No 4, s. 499-510.
- Laking, Rob. 1999. Don't Try This at Home?: A New Zealand Approach to Public Management Reform in Mongolia", Siena IPMN Workshop'a sunulan teblig.
- Loeffler, Elke. 1999. The Value of Public management Evaluations from an International Perspective: Best Practice Cases Reconsidered. IPMN Siena Workshop'a sunulan teblig.
- Mann, Pete. 1997. Old Managers and New Management: Tacit Knowing and Process Approach to Building Capacity. *Public Sector Management for the Next Century konferansina sunulan teblig*, Univ. of Manchester, Ingiltere.
- Marsh, D. and R. Rhodes. 1992. *Policy Networks in British Government*, Oxford: Clarendon.
- Metcalfe L. 1994. International Policy Coordination and Public Management Reform. *International Review of Administrative Sciences*,...
- Mok, Ka-ho. 1997. The Cost of Managerialism: The Implications for the 'McDonaldisation of Higher Education in Hong Kong, working paper, School of Social and Policy Studies in Education, The University of Sydney.
- Newman, R. G. and K. A. Rhee. 1989. Self-styled barriers inhibit transferring management methods. *Business Horizons*. Mayıs-Haziran, sayfa 17-21.
- OECD, PUMA, 1995, *Governance in Transition*, Paris: OECD.
- Osborne, D. and Ted Gaebler. 1993. *Reinventing Government*. Wokingham: Addison-Wesley Publishing Company.

- Öztürk, Namik Kemal ve Bayram Coskun. 2000. Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Kamu Hizmetlerinde Kalite: Etiksel bir Bakis. Türk Idare Dergisi, Cilt 72, No. 426, sayfa 145-161.
- Pattison Stephen ve Rob Paton. 1998. The Religious Dimensions of Management Beliefs. Iconolostic Papers, UK.
- Peters, Thomas and Robert Waterman.1982. In Search of Excellence, New York: Harper and Row.
- Pierre, John.1995. The Marketization of the State: Citizens, Consumers and the Emergence of the Public Market. Yayinlanmamis arastir ma bulgulari.
- Pollitt, Chris, 1991, Managerialism and the Public Services: the Anglo-American Experience. Oxford, Blackwell.
- ----- 1993. Managerialism and the Public Services. Basil Blackwell: Oxford.
- Reichard, C. 1996. Education and Training for NPM. , IPMN International New Public Management Konferansi'na sunulan teblig. St. Gallen, Isvicre, 11-13
- Ritzer, George. 1996. The McDonaldisation of Society: An Investigation into the Changing Character of Contemporary Society (Revised Edition), Maryland: Pine Forge Press.
- Rose, R. 1993. Lesson Drawing in Public Policy, New Jersey: Chatham House.
- Savoie, Donald J. 1990. Public Management Development: A Comparative Perspective. Int. J. of Public Sector Management, Cilt 3 No. 3, Sayfa 41-52.
- Senti, M. 1997. Welfare State Development in an International Context: Diffusion of Social Policy Program Adoption. 25inci ECPR Joint Sessions'a sunulan teblig, Bern, Isvicre, 27 Subat- 4 Mart.
- Saylan, Gencay. 2000. Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalim ve Yeni Açilimler Üzerine Düsünceler. Amme Idaresi Dergisi, Cilt 33, No. 4, sayfa 1-22.
- Thompson, G.J. 1991. Markets, Hierarchies and Networks. Sage: London.

- Walker, J. 1969. The Diffusion of Innovations Among the American States. The American Journal of Political Science. 63.
- Williams D. And T. Young.1994. Governance, the World Bank and Liberal Theory. Political Studies, Cilt 42, No. 1.
- Wilson Elisabeth ve Alan Doig. 1996. The Shape of Ideology: Structure, Culture and Policy Delivery in the New Public Sector. Public Money and Management, Cilt 16, No. 2, sayfa: 53-61.
- Wright, Vincent. 1994. Reshaping the State: the Implications for Public Administration. West European Politics. Cilt 17, No.3.
- Yasamis, Firuz Demir. 1997. Kamu Yönetimi Kuramında ve Uygulamasında Yeni Gelişmeler: Administration'dan Management'a. Türk İdare Dergisi, Cilt 69, No. 417, s. 1-27.
- Yavas, Ugur, 1997, Management Know-how Transfer to Saudi Arabia, Industrial Management and Data Systems, Cilt 97, No. 7.