



Türkiye'de Kamu Sektöründe Yeni Yönetim Felsefesi: Kaynak Kullanımında Etkinlik Açısından Bir Değerlendirme

M. Umur TOSUN

Özet: Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde 2002 yılından bu yana Türkiye'de kamu sektörüne ilişkin birtakım yeni düzenlemeler yapılmaktadır. Düzenlemelerin temel amacı kamu sektöründe tahsis etkinliğinin iyileştirilmesidir. Bu çalışmada sözü edilen yeni düzenlemelerin kaynak tahsis etkinliği üzerine etkilerinin bir değerlendirilmesinin yapılması amaçlanmaktadır. Bu bağlamda kamu mali yönetimi kontrol kanunu gibi düzenlemelerle yapılmaya çalışılan reformların piyasa dışı işlem maliyetlerini artırmak suretiyle beklenen etkinlik artışlarını gerçekleştirmediği değerlendirilmiştir. Etkinlik artışları önündeki engellerin sırasıyla sosyal sermayenin azlığı, kamu sektöründe performans göstergelerinin tespitinde karşılaşılan güçlükler ve Türkiye'nin idarî teşkilatlanma şekli olduğu tespit edilmiştir.

Anahtar kelimeler: Tahsis Etkinliği, Yeni Kamu Yönetimi, X-Etkinliği, İşlem Maliyetleri.

The New Public Management in Turkey: An Evaluation from the Perspective of Allocative Efficiency

Abstract: Since the year 2002, Turkey experienced a series of rectifications involving public sector from the perceptives of new public management theory. These rectifications are aiming to enhance the allocative efficiency in Turkish public sector. The purpose of this study is to evaluate the impacts of the rectifications on allocative efficiency. It is concluded that the rectifications, such as Public Financial Management and Control Law article no.5018, that are aiming to enhance the allocative efficiency of the Turkish public sector have negative impacts on the allocative efficiency via transaction costs. It is also concluded that the main hurdles against efficiency enhancing policies are the lack of social capital, the difficulties in determining the performance indicators and the administrative structure of Turkey.

Keywords: Allocative Efficiency, New Public Management, X-Efficiency, Transaction Costs.

GİRİŞ

Ünlü filozof Thomas Hobbes (1651), “Leviathan” adını taşıyan eserinde devletsiz bir hayatı, *korku dolu*, *hayvani* ve *kısa* olarak nitelendirmektedir. Hobbes devleti, en azından tanım olarak, hiçbir zaman adaletsizliğin ve zalimliğin kaynağı olarak görmemiştir. Halbuki kitabının adını, Leviathan,

* Yrd.Doç.Dr., Hacettepe Üniversitesi İİBF Maliye Bölümü

gerçek veya hayal ürünü bir deniz canavarı şeklinde tanımlaması, Hobbes'un bir çelişki içinde olduğu intibamı yaratmıştır. Hobbes, Leviathan ismini “Yahudi İncili'nin” (Book of Job) kırkıbirinci bölümünden almıştır. Söz konusu bölümde Leviathan “Gururun Kralı” olarak ifade edilmiştir. Kitapta, aşırı gurur, insanlar arasındaki kayganın kaynağı olarak gösterilmiş ve Leviathan, devletin içindeki bir canavardan daha çok, insanların içindeki bir canavar olarak ortaya çıkmış ve anlatılmıştır.

Kamu Tercih Okulu, Leviathan'ı aşağılayıcı ve lanetli bir terim olarak kullanmış ve aşırı büyük kamu sektörünü imha edilmesi gereken, istenmeyen veya en azından sınırlandırılması gereken bir canavar olarak tanımlamıştır. Kamu Tercih Okulu'nun kurucusu olarak kabul gören Buchanan (1975) da Hobbes gibi, en kötü devleti devletsizliğe tercih etmekle birlikte, devletin yürüteceği faaliyetlerin sınırlarının iyi tespit edilmesi gerektiğini ifade etmiştir.

Özellikle 1970'li yılların ikinci yarısı, kamu kesiminde yeni yönetim felsefelerinin neler olması gerektiği ve kaynak kullanımında etkinlik arayışlarının daha çok gün yüzüne çıkmaya başladığı yıllar olarak nitelendirilebilir. Söz konusu yıllar Avusturya Okulu ile Kamu Tercih Okulu'nun önde gelenlerinin eserlerinin yayınlandığı ve kamu sektörünün yönetim ve kaynak kullanımındaki etkinlik anlayışına yönelik ciddi eleştirilerin yer aldığı yıllar olarak da ifade edilebilir. Dolayısıyla sorun devlet kurumlarının ve bürokrasisinin performanslarını artırmak için nasıl yeniden şekilleneceklerine odaklanmaktadır. Bu çerçevede, yeni kamu yönetimi felsefesine göre, devletin yönetilebilir kılınması ancak piyasa türü müşevviklerin devlet kurumlarına enjekte edilmesi, büyük idarelerin küçültülmesi, faaliyetlerin mümkün olduğu kadar özel sektör tarafından yerine getirilmesi, devletin personel rejimine performans artırıcı mekanizmalar yerleştirilmesi ile mümkün olabilecektir. Bu noktadan hareketle ülkemizde 2002 yılından sonra yürürlüğe giren Kamu Malî Yönetimi Kontrol Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu, Bilgi Edinme Kanunu vb. kanunlarla yeni kamu yönetimi felsefesinin Türk İdarî Sistemine uyarlanmasına çalışılmaktadır.

Bu çalışma Türkiye'de yeni kamu yönetimi felsefesinin kaynak kullanımında etkinlik arayışları çerçevesinde bir değerlendirilmesinin yapılmasını amaçlamaktadır. Bu amaçla geleneksel kamu yönetimi ile çağdaş kamu yönetimi felsefelerine yer verildikten sonra, kamu kesiminin başarısız olmasının nedenleri açıklanacak ardından söz konusu yeni yönetim anlayışının kamu sektöründe uygulanmasından kaynaklanan sorunlara değinilecektir. Özellikle yeni düzenlemeler çerçevesinde, Türkiye'de kaynak kullanımında etkinlik açısından beklenen sonuçlara ulaşma potansiyeli değerlendirilecektir.

KAMUSAL HİZMETLERİN SAĞLANMASI

Demokratik toplumlarda kişilere tanınan özgürlükler genelde kabul gören sınıflandırma ile pozitif statü hakları, negatif statü hakları ve aktif statü hakları olarak üçlü bir sınıflandırma ile özetlenmektedir (Kapani 1993). Pozitif statü hakları, vatandaşa devletten olumlu bir davranış, bir hizmet veya bir yardım isteme imkânlarını tanıır (sağlık hakkı, öğrenim hakkı, çalışma hakkı, sosyal güvenlik hakkı vs.). Negatif statü hakları, kişinin devlet tarafından aşamayacak ve dokunulamayacak özel alanının sınırlarını çizen özgürlüklerdir (vicdan hürriyeti, düşünce hürriyeti, kişi güvenliği, konut dokunulmazlığı gibi). Aktif statü hakları ise, siyasal görüş ve tutumlarını açıklama, örgütlenme, oy kullanma, referandum, seçme ve seçilme yollarıyla vatandaşa toplum yönetiminde söz sahibi olma ve kararlara katılma yetkisini veren siyasal haklardır (Kapani 1993). Söz konusu genel anlamdaki haklar, hukukî olarak kamu hizmetlerinin çerçevesini belirler. İktisat biliminin konusu kapsamına giren haklar ise daha çok pozitif statü haklar içinde düşünülebilir. Bu bağlamda eğitim, sağlık, sosyal güvenlik sistemi gibi devletin ve özel sektörün birlikte sağladığı türden pozitif statü haklarına ait mal ve hizmetler düşünülebilir. Bir mal ve hizmetin sağlanması denildiğinde sağlamanın iki boyutlu olduğunu belirtmek gerekir. Bir mal ve hizmetin sağlanması bir yandan mal ve hizmetin üretimi ile ilgili iken diğer yandan mal ve hizmetin üretiminin finansmanı ile ilgilidir. Bu noktada iki çarpı ikilik bir matris gösterimi ile mal ve hizmetin sağlanması diğer bir deyişle finansman ve üretimi gösterilebilir.

Tablo-1 Mal ve Hizmetin Sağlanmasının Sınıflandırılması

Finansman	Üretim	
	Özel	Kamu
Özel	1	2
Kamu	3	4

Üretimi ve finansmanı özel sektör tarafından gerçekleştirilen ve yukarıdaki sınıflandırmada (1) no.lu alana tekabül eden mal ve hizmetler tüketimde rakip olma ve tüketimden dışlanma özelliklerinin bulunduğu türden mallardır. Bu türden malların finansmanında fiyatlar veya kullanıcı ücreti esas alınırken; malların üretiminde mülkiyet haklarının tam tanımlandığı kâr azamileştirici firmaların varlığı kaynak tahsisinde hem X- (üretim) etkinliğinde hem de tahsis etkinliğinde belirleyici rol oynamaktadır (Cullis ve Jones 1992).

(2) ve (4) no.lu alanlarda üretimi kamu tarafından gerçekleştirilen, finansmanı ise özel ve/veya kamu sektörleri tarafından sağlanan mal ve hizmetler grubu yer almaktadır. Finansman açısından vergilerin ve fiyatın kullanıldığı bu türden mal ve hizmetler için Forte (1967) tarafından birkaç argüman ileri sürülmektedir. Forte (1967)'e göre, hükümet politikalarına ulaşmak açısından piyasa

üretimnin hibeler ve diğer finansal araçlarla sağlanması tatmin edici sonuçlar yaratmayabilir. Forte (1967)'nin argümanları büyüklük (ölçek), piyasa başarısızlıkları ve azalan marjinal maliyetlerle ilgilidir. Ölçeğin çok büyük olduğu ve bölünmezliğin bulunduğu durumlarda sadece kamusal üretim mümkündür. Benzer olarak özel sektörün bu türden mal veya hizmeti üretmesi, kendisine ekonomik güç sağlayabilir. Forte (1967)'ye göre tekel ve monopson gücü bu türden güçlerdir ve böyle durumlarda özel kesim üretimi yerine kamusal üretim arzulanır. Marjinal maliyetlerin düşüklüğü durumunda, kamusal üretim, düşük maliyetlerden yararlanarak daha fazla üretim yapabilecektir.

Kamunun finanse ettiği ve özel sektör tarafından üretimi gerçekleştirilen türden mal ve hizmetler ise (3) no.lu alan ile temsil edilmektedir. Bu kapsamda üretilen mal ve hizmetler, aşırı politikacı etkisi veya belirli bazı gruplara anayasal hakların üstünde haklar verilmesi gibi durumlar ortaya çıkabileceğinden son derece tartışmalıdır. Yukarıdaki sınıflandırmadan anlaşılacağı gibi kamusal üretim açısından tartışılmalı alanlar Tablo-1'deki (2) ve (3) no.lu alanlar kapsamında düşünülebilecek türden mal ve hizmet gruplarıdır. Dolayısıyla kamunun örgütlenmesi açısından mal ve hizmetin sağlanması konusunda ortaya çıkabilecek sorunlar, söz konusu mal ve hizmetin *sağlanamaması* gibi sorunlara yol açabilecektir. Başka bir deyişle kamuca sağlanan mal ve hizmetler için ortaya çıkabilecek “kamusal başarısızlıklar” (government failure) ekonominin genel işleyişi açısından aksaklıkların ortaya çıkmasına yol açabilecektir.

Kamusal Başarısızlıklar

Kamunun başarısız olarak nitelendirildiği durumlar aslında başka bir başarısızlığı düzeltmek için uygulanan politikalardan ya da politika uygulamalarının karar alma süreçlerinden ortaya çıkmaktadır. Piyasanın etkin kaynak tahsisini yapmakta başarısız olduğu durumlar olarak nitelendirilen “piyasa başarısızlıkları”¹, kamunun ekonomiye müdahalesinin iktisadî gerekçesini oluşturmaktadır. Devletler, söz konusu piyasa başarısızlıklarına müdahale araçlarını² kullanmak suretiyle müdahale ettiklerinde “kamusal başarısızlıklar” ortaya çıkabilmektedir. Wolf (1987) kamusal başarısızlıkları aşağıda belirtilen şekilde sınıflandırmaktadır:

- Maliyet ve hâsılat arasında bağlantı bulunmaması,
- Kurumların hedeflerinin olmaması veya hedeflerin iktisadî olmaması (İçsellikler),

¹ Eksik rekabet piyasalarının varlığı, dışsallıklar, piyasa dışı işlem maliyetlerinin varlığı, eksik ya da asimetrik bilgi, örgütlenmeden kaynaklanan başarısızlıklar piyasa başarısızlıklarına verilebilecek örneklerdir.

² Vergilendirme, sübvansane etme, kamu mülkiyetli şirketler kurma, düzenleme cinsinden müdahale etme (regülasyon) devletin müdahale araçları olarak sayılabilir.

- Türevsel dışsallıklar.

Bunlardan maliyet ve hâsılat arasındaki bağlantının olmamasına göre; piyasanın aksine kamu sektöründe üretilen mal ve hizmetin maliyeti ile bu mal ve hizmetten elde edilen hâsılat arasında bir ilişki bulunmayabilmektedir. Söz konusu farklılaşma piyasa dışında üretilen mal ve hizmetlerin üretiminin, vergiler veya karşılıklı / karşılıksız hibeler ile gerçekleştiriliyor olmasından kaynaklanabilmektedir (Grand 1991). Bu noktadan hareketle kaynakların tahsisinde çarpıklıklar ortaya çıkabilmekte, tahsis etkinliği³ oluşabilmektedir. Grand (1991), bu türden maliyet ve hâsılat arasındaki farklılaşmanın *her zaman geçerli olmayabileceğini* belirterek, kamuda maliyet ile hâsılat arasında ilişkinin kurulabildiği örnekler olarak ABD Posta İdaresi ile İngiltere'de 1989 yılı öncesindeki toplu konut uygulamaları göstermektedir.

Wolf (1987)'un içsellikler olarak tanımladığı kamu kurumlarında kâr gibi bir amacın olmaması ya da amaçların iktisadî olmaması ise, piyasa başarısızlıklarından olan dışsallıkların tam tersi bir kavramı ifade *etmemektedir*. Buna göre, kamu firmalarının amaçlarının olmaması, firmanın performansı ya da kamu kurumlarında çalışanların performansına yön veren, düzenleyen veya değerlendiren amaçların olmaması şeklinde açıklanmaktadır. Kamu kurumlarında belirli bir amacın olmaması, kamu kurumlarının kendi hedeflerini kendilerinin koyması gibi bir durum ortaya çıkartabilmektedir. Örneğin kendilerine ayrılan bütçelerin azamîleştirilmesi (Niskanen 1971) gibi bir hedef ya da sadece çalışanların konforlu bir hayat sürmeleri hedefler arasında yer alabileceği gibi, teknolojik gelişme sağlayacak araştırma geliştirme çalışmaları yapmak veya bilginin kontrolü ve toplanması amaç olarak yer alabilir. Bu kapsam içinde Niskanen (1971)'in bürokrat davranışı da ifade edilebilir. Niskanen'e göre *bazı* bürokratlar 4P'yi⁴ azamîleştirmek peşinde olabilirler. Buna göre bazı kamu firmalarının yöneticileri, terfilerini, kendilerine yapılan ödemeleri, itibarlarını ve güçlerini azamîleştirmek isterler. Bütün bu anlatımlar, kamu firmalarının sundukları mal ve hizmetin maliyetlerini artırıcı etki gösterebilmekte ve etkin üretim miktarından daha az mal ve hizmet sunumu gerçekleştirebilmektedir. Başka bir deyişle, özel sektörde de firmaların kendi hedeflerini veya çalışanları güdüleme hedeflerini kendilerinin belirlemesi söz konusu olduğunda, değerlendirme ölçütü olarak *firma kârına katkı*, kamu firmaları için geçerli bir ölçüt oluşturmayabilir (Grand 1991).

Kamusal başarısızlıkların diğer bir unsuru olan türevsel dışsallıklar ise, devletin belirli bir piyasa başarısızlığını düzeltmek için kullandığı araçların *bir yan*

³ Tahsis etkinliği, *tüketicilerin en çok değer afettikleri mal ve hizmetlerin minimum maliyetle üretilmesi olarak ifade edilebilir*.

⁴ 4P İngilizce'deki **P**ower, **P**romotion, **P**ayment ve **P**restige kelimelerinin baş harfleri kullanılarak oluşturulan bir formülasyonu ifade etmektedir.

ürünü olarak başka bir dışsallık ortaya çıkarabilmesidir. Dolayısıyla türevsel dışsallıklar kamu kurumu tarafından algılanmayabilir ve kamu kurumunun davranışını değiştirmeyebilir. Böylelikle türevsel dışsallık sürekli bir hal alabilir (Wolf 1987). Örnek olarak kamunun, eğitim sektöründeki pozitif dışsallığın toplum tarafından tam anlamıyla elde edilmesini sağlamak amacıyla özel kesim eğitim kurumları yanında kamusal eğitim hizmeti sunan okullar açması ve söz konusu okullarda eğitilen işgücünün piyasanın talep ettiği nitelikli işgücü sunumunu karşılamaması verilebilir. Kamu, piyasaya bırakılması durumunda daha az üretim gerçekleştiren bir sektöre doğrudan üretime katılmak şeklinde müdahale etmektedir. Ancak elde edilmesi plânlanan pozitif dışsallık piyasanın talep ettiği nitelikli işgücünü karşılamakta yetersiz kalırsa, bu defa ortaya negatif bir dışsallık çıkarmış olacaktır. Zira eğitimlerini kendi mesleklerinde icra edemeyen bireyler mutsuz olacaklardır. Bu kapsamda başka örnekler olarak yolsuzluk olgusu, rant kollama faaliyetleri, asimetrik bilgi, ahlakî risk (moral hazard)⁵ verilebilir.

Yukarıda açıklanmaya çalışılan bütün unsurlar kamu yönetiminde geleneksel yaklaşımın bir uzantısı şeklinde ortaya çıkan unsurlar olarak dikkat çekmektedir. Geleneksel yaklaşımın söz konusu zayıf yönlerinin ortadan kaldırılması amacıyla yeni kamu yönetimi yaklaşımı ortaya çıkmıştır. Bundan sonraki iki alt bölümde söz konusu geleneksel ve yeni kamu yönetimi anlayışları incelenmeye çalışılacaktır.

GELENEKSEL KAMU YÖNETİM ANLAYIŞI

Weberyen bürokratik düzen olarak ifade edilebilecek geleneksel kamu yönetimi anlayışı, modern büyük ölçekli politik, idarî ve ekonomik kurumların işleyişini rasyonel kararlar üzerine inşa etmek olarak ifade edilebilir. Modern çağın ayırıcı özelliği faaliyetlerin bürokratlar tarafından uyumlu çalışmasını sağlamaktır. Kurum içindeki birimler hiyerarşik olarak yukarıdan aşağıya sıralanmış ve kurallar kişisel olmayan, objektif temellere bağlanmıştır. Kurumun başında yer alacak yönetici uzmanlaşma alanlarına göre atanacaktır. Böylelikle feodal dönemde gücü elinde bulunduran feodal beyin yetkileri ve gücü, kurumlar arasında paylaştırılmış olacaktır. Bu noktadan hareketle modern ekonomi, modern toplum ve modern teknoloji bürokratik örgütler tarafından şekillendirilmiş olacaktır. Weber'e göre bürokrasinin en önemli işlevi, kamusal faaliyetlerin karar alma sürecinde her türlü kişisel faktörün ortadan kaldırılması olacaktır. Kamu faaliyetlerinde kişisel faktörlerin karar alma sürecinde dışarda

⁵ İktisat teorisinde ahlakî risk kavramı, riskin yeniden dağılımının insan davranışlarını değiştirmesi anlamında kullanılmaktadır. Örneğin yangına karşı sigortalı bir evin sakinlerinin evin içinde kibritle daha rahat oynamaları gibi. Ahlakî risk kavramı, bilgi asimetrisi kavramıyla yakından alakalıdır.

tutulması bürokrasinin başarısında belirleyici rol oynayacaktır. Stanley (1959)'e göre Weber, ideal tipteki rasyonel bürokrasi ile resmî olmayan kişisel bürokrasiyi birbirinden ayıran bir yapı oluşturmak istemiştir. Yine Stanley (1959) Weberyen anlamda kişisel olmayan bürokrasiyi altı temel özelliğinden hareketle değerlendirmenin mümkün olacağını iddia etmektedir. Bunlar;

- Hiyerarşik otoriter yapı; buna göre eğer bir kurumun yönetimi üç veya daha fazla kademededen oluşuyorsa mutlaka bir ast-üst ilişkisi kurulmalıdır.
- Uzmanlaşmış idarî personel; örgütün fiziksel üretiminin dışında işlevlerinin bulunması durumunda olması gereken özelliği ifade etmektedir.
- Sınırlı amaçlar; örgütün sadece maddesel üretimle ilgili olması durumunda sınırlı amaçlarının olduğu varsayılmaktadır.
- Performans vurgusu; örgütün içinde çalışanlara yönelik bir ödül sisteminin nitelik ve niceliğe bağlı olmasıdır.
- İdarî birimler halinde yer alma; birimler arasında sınırlı bir işbirliğinin varlığı.
- Teşvik edici ödüllendirmeden; üst yönetimde yer alanların alt kademe de yer alanlarla ödülleri paylaşması kastedilmektedir.

Modern çağın kişisel olmayan kamu yönetimi anlayışı geleneksel kamu yönetimi anlayışının kamusal başarısızlıklar olarak yukarıda ifade edilen unsurlar ile karşılaştırılması ve uygulamada karşılaşılan sorunlar kamu yönetiminde yeni yönetim felsefesinin doğuşuna ön ayak olmuştur.

YENİ YÖNETİM FELSEFESİ

Hiyerarşik örgütlenme ve buna bağlı unsurlar ile modern çağın dönüşümüne yol açan örgütlenme tipi, yukarıda ifade edilen kamusal başarısızlıkların üretilmesinde rol oynamıştır. Örneğin türevsel dışsallıklar olarak nitelendirilen ve kamunun müdahalesi ile olumlu dışsallıktan olumsuz dışsallığa dönüşen bir yüksek eğitim politikasını düşünelim. Kamu üniversitelerinde okuyacak öğrencilerin seçimine ilişkin olarak piyasa dışı tayınlama mekanizması (sınav) gerekecektir. Söz konusu tayınlama mekanizmasının öğrencilerin bütün özellikleri dikkate alınmasıyla mümkün olabilecektir. Aksi durumda öğrencilerin benimsemedikleri meslekler edinmeleri söz konusudur ki, bu durumun yarattığı kaynak israfı ölçülemeyecek boyutlara ulaşabilir. Kamu kurumlarının hedeflerinin olmaması ve personel rejimine ilişkin çarpıklıklar birleştiğinde telafisi mümkün olmayan sonuçlar ortaya çıkabilir. Sonuç olarak, sivil toplum örgütlerinden vatandaşlara kadar toplumun birçok kesiminden kamu yönetimi anlayışı ile ilgili reform talepleri doğmaya başlar. Kamu yönetiminde yeni yönetim felsefesi anlayışı söz konusu türden taleplerin bir sonucu olarak doğmuştur. Yeni kamu yönetimi felsefesi anlayışı, kamu görevlilerinin-

politikacıların yardımsever olamayabilecekleri kendi çıkarlarını azamileştirmeye⁶ çalışan ekonomik birimler olarak düşünmekte ve kamunun yeniden yapılandırılmasında söz konusu durumun göz önünde bulundurulmasının gerekliliğini vurgulamaktadır. Yeni kamu yönetiminin temel felsefi kaynakları olarak şunlar sayılabilmektedir (Güran 2006);

- Kamu hizmetlerinin sunumunda rekabet artırıcı piyasa benzeri çözümler,
- Hizmet sunumunda etkinlik ve etkililiğin artırılması,
- Hizmet kalitesinin iyileştirilmesi,
- Performans yönetimi uygulaması,
- Teknoloji kullanımının yaygınlaşması.

Bu noktadan hareketle yeni kamu yönetimi anlayışını, orta ve uzun vadeli hedefleri olan, yetkiyi paylaşan, yenilik ve değişikliğe açık yönetici tipini içeren, başarıyı ödüllendiren, ekip çalışmasına yönelmiş, müşteri ve kalite odaklı kitlesel üretim yerine farklılığa dayalı üretime yönelmiş bir sistem olarak tanımlamak mümkündür. Bu bağlamda *performans yönetimi*, *toplam kalite ve iyi yönetişim* kavramlarının uygulanması yeni kamu yönetimi anlayışının uygulama yöntemleri olarak görülmekte ve önerilmektedir. Güran (2005)'in aktardığına göre Lawson, performans yönetimini, bir kurum veya örgütün en yüksek stratejik önceliklerini belirleme ve bu önceliklerin örgütün en üst seviyesinden tabana, örgütün tüm birimlerine ve çalışanlara yayarak stratejik çıktılara dönüştürme ve optimum sonuç alma süreci olarak tanımlamaktadır. Toplam kalite yönetimi, organizasyonun tüm katma değer yaratan süreçlerinde ulaşılan sonuçların, sürekli iyileştirilmesine yönelik bir sistemdir (Duncan 1995). İyi yönetişim ise, bir şemsiye kavram olup içinde birçok alt kavramı barındırmaktadır. Karar alma süreçleri ve kararların uygulanma süreçleri olarak tanımlanan iyi yönetişim, katılım, kanun hakimiyeti, saydamlık, eşitlik, etkinlik, etkililik ve hesap verilebilirlik gibi kendi içinde başlı başına tanımlanma ve inceleme gerektiren birçok kavramı bünyesinde barındırmaktadır. Ancak bütün bu kavramların yukarıda ifade edilen kamusal başarısızlık kavramı içinde incelenmeye çalışılan *kamusal başarısızlık türleri* ile doğrudan veya dolaylı ilgisi bulunmaktadır. Örnek olarak yine kamunun türevsel bir dışsallık olarak ürettiği yolsuzlukla⁷ mücadelede hesap verilebilirlik ve saydamlık kavramlarının yeri ve önemi verilebilir.

Yukarıda ifade edilen üç yöntemin bir üst başlığı olarak nitelendirilebilecek yeni kamu yönetimi anlayışının Hood (1991) tarafından aktarılan yedi adet unsuru

⁶ Bkz. S.5.

⁷ Yolsuzluk, literatürdeki genel olarak kabul edilen şekliyle, kamu görevlisinin kişisel çıkar sağlamak amacıyla kamu görevini kötüye kullanması olarak tanımlanmaktadır. Literatürde yapılan tanımlara ilişkin olarak bkz. Tosun (2001).

bulunmaktadır. Bunlardan birincisi, *kamu sektöründe tecrübeye dayalı profesyonel yönetim anlayışının* egemen kılınması olarak ifade edilebilir. Söz konusu özelliğin anlamı, kurumun üst düzey yönetici tarafından denetlenmesidir. Böyle bir yönetim felsefesindeki temel amaç yetki karmaşasına yol açmadan faaliyetlerden sorumlu şahsın belirlenmesi ve hesap verilebilirliğinin sağlanmasıdır. İkinci unsur, kurumun *açıkça tanımlanmış standartlarının ve performans ölçütlerinin* varlığıdır. Standartların ve performans ölçütlerinin varlığının anlamı, amaçların tanımlanması, başarı göstergelerinin mümkünse sayısal nitelikte ölçütler olarak tespit edilmesidir. Birinci unsurun tamamlayıcı bir unsuru olarak hesap verilebilirlik, ulaşılmak istenen hedeflerin ve etkinlik kriterlerinin açıkça tanımlanmasını gerekli kılmaktadır. Üçüncü unsur, *üretilen çıktılar üzerindeki kontrolün* sağlanmasıdır. Çıktılar üzerinde kontrolün sağlanması, kaynakların tahsisi ve performans ölçütlerine bağlı ödüllendirme mekanizmalarının kurulması, merkezî bürokrasi yerine kişisel yönetim anlayışının egemen kılınması olarak tanımlanmaktadır. Dördüncü olarak *kamu sektöründeki birimlerin birbirinden* ayrılması yeni kamu yönetimi felsefesinin unsuru olarak tanımlanmaktadır. Birimlerin birbirinden ayrılmasından, üretilecek ürünler etrafında birbiri ile işbirliği sağlayacak şekilde birimlerin kümeleştirilmesi anlaşılmalıdır. Herbir birime bütçe tahsis edilmesi ve diğer birimlerle işbirliğinin sağlanması temel amaç olmalıdır. Söz konusu özellikle, kamu sektörünün hem kamudan hem de kamu dışından sözleşme ile hizmetlerin gereklerini yerine getirebilmeleri amaçlanmakta ve böylelikle etkinlik kazançlarının doğması umulmaktadır. Beşinci unsur, *kamu sektöründe rekabetin* artırılmasıdır. Kamunun ihale ve sözleşmelerle iş yaptırabilme olanaklarının artırılması kamu sektöründe rekabetin artırılmasının ana ögesini oluşturmaktadır. Böylelikle daha iyi standartlarda, düşük maliyetli hizmet sunumu rekabetin sonucu olarak ortaya çıkabilecektir. Altıncı ve belki de yeni kamu yönetimi anlayışının temel felsefe taşı *özel sektöre benzer bir yönetim anlayışının kamu sektöründe* geçerli hale getirilmesidir. Özel sektörün kullandığı araçların; kiralamada esneklik, halkla ilişkiler, ödüllendirme gibi, kamuda kullanılmasını sağlayarak emir-komuta tipi yönetim anlayışında bir dönüşümün sağlanması anlaşılmaktadır. Son olarak kaynak kullanımında disiplinin ve israfın önlenmesi yeni yönetim anlayışının özelliği olarak tanımlanmaktadır. Maliyetlerin azaltılması, iş disiplininin sağlanması, sendikal taleplere karşı çıkılması ve iş yapanların kanunlara uyum maliyetlerinin azaltılması ana hedefler olarak ortaya konulmaktadır. Kamu sektörünün kaynak taleplerini kontrol etmek, az olanla çok iş yapmak diğer bir hedef olarak vurgulanmaktadır.

Bu bağlamda yeni kamu yönetimi felsefesi, II. Dünya Savaşı'ndan sonra ortaya çıkan kamu tercihi teorisi, piyasa dışı işlem maliyetleri (transaction costs) teorisi ve asil-vekil teorisi ile kamu sektöründe özel sektör tipi yönetim teorilerinin bir karışımı olarak nitelendirilebilir (Hood 1991). Bu noktadan hareketle yeni kamu yönetimi felsefesinin kaynak kullanımında yaratabileceği muhtemel etkilerin

incelenmesi, yeni felsefenin evrenselliği, yayılımı ve uygulanabilirliği hakkında bilgi edinilmesine yol açabilecektir. Bu türden bir analizin yapılabilmesi yöntemin, *teknik etkinlik, tahsis etkinliği ve kaynak kullanımı üzerine etkilerinin incelenmesi* ile mümkün olabilir. Zira yeni kamu yönetimi anlayışından beklenen en önemli unsur etkinlik ve kaynak kullanımı üzerine tasarrufta bulunabilmesidir.

TEKNİK ETKİNLİK, TAHSİS ETKİNLİĞİ VE KAYNAK KULLANIMI

Ekonomik olarak bir kaynağın etkin kullanılıp kullanılmadığının birkaç göstergesi mevcuttur. Bunlardan en önemlisi X-etkinliği kavramı ile tahsis etkinliği kavramlarıdır. X-etkinliği, kullanılan üretim faktörleri (kaynaklar) açısından bir malın üretiminin mümkün olan en düşük maliyetle üretilmesini ifade etmektedir. Eğer kaynaklar israf edilirse veya malın üretiminde umursamaz biçimde israfçı davranılırsa X-etkinsizliği meydana gelecektir.

Tahsis etkinliği ise daha geniş bir kavram olup X-etkinliğini bünyesinde barındırır. Eğer bir malın üretiminde X-etkinsizliği varsa tahsis etkinliğinden bahsetmek de mümkün olmayacaktır. Bununla birlikte tahsis etkinliği kavramı, üretilen malın tüketicilerin isteklerini ne ölçüde tatmin ettiği ile de ilgilidir. Başka bir deyişle tahsis etkinliği, etkililiği de içine alan bir kavramdır (Grand 1991). Bir tanım vermek gerekirse, tahsis etkinliği bir kişinin durumunu iyileştirmenin ancak bir başka kişinin durumunun kötüleştirilmesi ile mümkün olduğu durum olarak tanımlanmaktadır. Dolayısıyla tahsis etkinliği Pareto etkinliğini ifade etmektedir. Aynı fikri paylaşan bir başka tanım, tüketimden elde edilen toplam sosyal fayda ile üretimin sosyal maliyeti arasındaki farkın mümkün olduğuca fazla olduğu durumun üretimde tahsis etkinliğini ifade etmesidir (Grand 1991). Grand (1990) tahsis etkinliğini, bir başka çalışmasında, bir sosyal amaca ulaşmanın başka bir sosyal amaçtan uzaklaşmadan mümkün olmadığı durum olarak tanımlamaktadır.

Yukarıda yeni yönetim felsefesi anlayışı ile elde edilmek istenen kazanç, kamu sektöründeki kurumların tahsis etkinliğini ve X-etkinliğini sağlayacak şekilde yeniden yapılandırılmalarını ifade etmektedir. Bu noktadan hareketle, yeni yönetim felsefesi anlayışının tahsis etkinliği ve X-etkinliği üzerine oluşabilecek muhtemel etkilerinin ortaya konulması yeni yönetim felsefesinin uygulanabilirliği konusunda ipuçları verecektir. Uygulanabilirlik açısından genel geçer test, bu türden yeni bir örgütlenmenin tahsis etkinliği ve X-etkinliğini artırıp artırmayacağı ya da X-etkinsizliğini azaltıp azaltmayacağı olacaktır. Bilimsel anlamda yeni kamu yönetimi felsefesinin savunulması ancak yukarıda ifade edilen testten geçer not alıp almaması ile mümkün olabilecektir. Kaynak kullanımı kavramının dışında yeni bir düzenlemenin eşitlik açısından sonuçlar doğurması da kaçınılmaz olarak ortaya çıkacaktır. Ancak bu çalışma

sadece kaynak kullanımına ilişkin etkilerin ortaya çıkarılmasını amaçladığından daha derin inceleme gerektiren eşitlik konusuna değinilmeyecektir.

TÜRKİYE'DE YENİ KAMU YÖNETİMİ ANLAYIŞI VE TEKNİK ETKİNLİK, TAHSİS ETKİNLİĞİ ÇERÇEVESİNDE İNCELENMESİ

Çalışmanın bu bölümünde, yeni kamu yönetimi felsefesinin temel ilkelerinin kaynak kullanımında etkinlik üzerindeki etkilerinin Türkiye açısından bir değerlendirilmesi yapılacaktır. Evvelce ifade edildiği gibi, yeni kamu yönetimi felsefesi, kamu hizmetlerinin üretilmesinde piyasa benzeri çözümlerin kullanılmasını, hizmet sunumunda etkililiğin ve etkinliğin artırılmasını, kalite yönetiminin egemen kılınmasını, performans yönetimi uygulamasını ve teknoloji kullanımının artırılmasını ve yaygınlaştırılmasını öngörmektedir. Yeni kamu yönetimi anlayışının İngiltere, Yeni Zelanda, Avusturalya gibi idarî teşkilatlanmasını Anglo-Sakson sisteme uygun şekilde yapılanmış ülkelerde hayata geçirildiği bilinmektedir (Gözler 2003). Dolayısıyla idarî teşkilatlanma şekli Kıta Avrupasına uygun ülkelerde kaynak kullanımında etkinlik açısından sorunların ortaya çıkabileceği baştan ifade edilebilir. Türkiye'nin de idarî teşkilatlanmasını Kıta Avrupası'na uygun şekilde oluşturduğu bilinmektedir (Gözler 2003). Ülkemizde yaşanması muhtemel sorunların ortaya konulması yönetim süreçlerini sürekli iyileştirme çabasındaki ülkemizde önemli görülebilir.

Kamu hizmetlerinde piyasa benzeri çözümlerin uygulanması sınırlı kabul görebilecek bir yaklaşım olarak değerlendirilmelidir. Zira piyasanın üretiminde rol alabileceği kamusal mal ve hizmetler sınırlıdır. Kamu hizmetleri doğası itibarıyla, fiyatlandırmanın dolayısıyla tüketimden dışlanmanın mümkün olamadığı malları da kapsamaktadır. Yukarıda Tablo-1'de (4) no.lu alana düşen türden malların başka bir deyişle salt kamusal malların (adalet, ulusal güvenlik vb.) piyasa benzeri çözümleri tahsis etkinliği ve X-etkinliği kavramları açısından değerlendirildiğinde etkinlik artışı yaratmayacağı sonucuna ulaşılabilir. İki taraf arasındaki ihtilafın çözümünde belirli bir fiyat ödenerek ihtilafın çözülmeye çalışılması ödeme gücü yüksek olanın adalet hizmetinden yararlanması gibi bir sonucu ortaya çıkarabilir ki, bu durum her zaman etkin hizmet üretim miktarına ulaşılmasını sağlamayabilir. Dolayısıyla saf kamusal mallar için piyasa benzeri çözümler oluşturmak imkansız değilse bile güçtür. Kamu hizmeti açısından piyasa benzeri çözümler yine Tablo-1'de (2) ve (3) no.lu alanlar için söz konusu olabilir. Örneğin araç muayenelerinin özel sektör tarafından yerine getirilmesi ancak kamu tarafından denetlenmesi söz konusu alanlara ilişkin bir piyasa çözümü olabilir. Bu türden kamu hizmetlerinin hem üretiminde hem de finansmanında piyasa benzeri çözümlerin üretilmesi yine yukarıda ifade edilen kamusal başarısızlıkları ortadan kaldıracığından kaynak tahsisinde etkinlik artışlarına yol açabilir. Sözü edilen türden etkinlik

artışının elde edilebilmesi kamunun ilgili özel firmalar üzerinde kuracağı etkili ve etkin bir denetimle sağlanabilir. Başka bir deyişle yeni kamu yönetimi felsefesi açısından kamu-özel kesim arasında işbirliğinin sağlanması gerekebilir. Bu noktadan hareketle yeni kamu yönetimi felsefesinin arzu edilen etkinlik artışlarını sağlayabilmesi için gerekli bileşenler olarak sosyal sermaye, idarî teşkilatlanma ve performans ölçütlerinin tespiti, ölçülmesi ve denetimi önemli rol oynamaktadır.

Sosyal Sermaye⁸

Bu noktada (2) ve (3) no.lu alanlarda yer alan mal ve hizmetlerin toplumun arzu ettiği türden etkinlik artışlarını sağlayabilmesi için sosyal sermayenin varlığı gerekli ve önemlidir. Fukuyama (2004) sosyal sermayeyi, grup içinde bireylerin paylaştığı resmî olmayan değer veya kuralların işbirliğine olanak sağlayacak şekilde varolması olarak tanımlamaktadır.⁹ Başka bir deyişle sosyal sermaye grup içinde iki veya daha fazla kişinin işbirliğini sağlayacak yazılı olmayan kuralları ifade etmektedir. Dolayısıyla sosyal sermaye, geleneksel erdemlere örneğin dürüstlük, taahhüdüün yerine getirilmesi, görevin gereklerinin layıkıyla yerine getirilmesi, karşılıklılık ve bunun gibi birçok faktöre bağlıdır (Fukuyama 2004). Bu bağlamda, Güney İtalya için aktarılan bir örnek sosyal sermayenin anlaşılabilmesi adına önemlidir. Güney İtalya'da bireylerin sadece çekirdek aile üyelerine güvendiği bunun dışında kalan bireylere güvenmedikleri ve istismar edilebilir gördükleri çekirdek aile dışında sosyal sermayenin olmadığını göstergesi olarak ifade edilmektedir. Dolayısıyla bir grubun amaca ulaşma derecesi grup içinde eşgüdüm ile birbirine güvenen ve grup amaçlarına ulaşmak için işbirliğini zorunluluk olarak gören bireylerin fazlalığına bağlıdır. Etkinlik artışının elde edilmesi adına özel sektör tarafından gerçekleştirilebilecek kamu hizmetinin layıkıyla yerine getirilmesi için özel sektör içinde yukarıda ifade edilen türden bir ilişkiler ağının varolması ve kamu sektörünün de söz konusu hizmetin özel sektör tarafından toplumun arzuları yönünde üretilebilmesi için özel sektöre destek olması gerekmektedir. Özellikle azgelişmiş ülkelerde sosyo-ekonomik nedenlerle bu türden bir sosyal sermayenin oluşmadığı veya gelişmiş ülkelere bakışla daha az oluştuğunu ifade etmek yanlış bir değerlendirme olmayacaktır. Dolayısıyla kamu hizmetlerinde hem X-etkinliğinin hem de etkililiği bünyesinde barındıran tahsis etkinliğinde artış sağlanabilmesi için önkoşul grup içi-dışı sosyal sermayenin yoğunluğu veya varlığı ile bağlantılıdır. Ülkemiz açısından gerek ekonomik gerek kültürel gerekse de siyasal anlamdan

⁸ Sosyal Sermayenin tanımı ölçümü ve sonuçları ile ilgili olarak bkz. Putnam (2001), Woolcock (1998).

⁹ Dünya Bankası'na göre sosyal sermayenin göstergeleri olarak şunlar sayılmaktadır; demokrasi, yolsuzluk, mahkemelerin bağımsızlığı, grevler, öğrenci hareketleri ve protestolar, her yüzbin kişide kişi başına düşen tutuklu sayısı, hükümete ve sendikalara olan güvenin derecesi, kredi kullanılabilirliği, kişi özgürlükleri, seçmen sayısı, sivil toplum örgütlerine katılım, sosyal etkinliklere katılım, temsil yetkisi oranları, komşuluk ilişkileri, aile ve arkadaşlık bağlantıları, iş bağlantıları, çeşitliliğe tolerans gösterme.

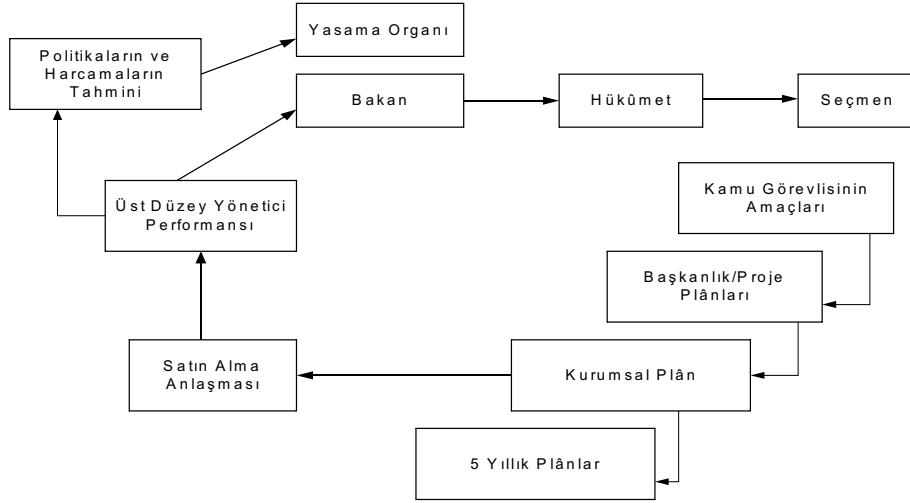
sosyal sermayenin oluşmasını sağlayacak engeller mevcuttur. Üretimin düşük düzeyde olması, yıllarca yaşanan kronik enflasyon sosyal sermayenin azalmasına öncülük edecek en önemli etmenler olarak ifade edilebilir. Enflasyonist dönemlerde reel gelirleri azalan bireylerin reel gelirlerini sabit tutmak için giriştikleri faaliyetler meşru ve meşru olmayan kazanç yolları üzerindeki her türlü engelin kaldırılmasını dolayısıyla sistemin ve bireylerin istismar edilmesini ön plâna çıkarabilmektedir. Sosyal sermayenin göstergeleri açısından demokrasinin tam anlamıyla yerleşmemiş olması, yolsuzlukların yaygınlığı, yargı bağımsızlığının sağlanamamış olması,¹⁰ sendikal hakların mevcut yasalarla baskı altına alınmış olması, hükûmetlere ve sendikalara duyulan güvensizlik, kişi hak ve özgürlüklerinin tam sağlanamamış olması, sosyal etkinliklere katılım azlığı, sosyal sermayenin oluşmamasının ana nedenleri olarak sayılabilir. Örgüt içi-dışı güvenin sağlanamamış olması kamu hizmetleri açısından istenilen kalitede üretimin gerçekleştirilememesinin veya gerçekleştirilemeyeceğinin en önemli nedenini oluşturmaktadır (Kettl 1997). Sosyal sermayenin oluşmaması ya da hedeflere ulaşmak için olması gerekenden az olması *kaynak israfını* da beraberinde getirmekte ve tahsis etkinliğinin oluşmasına manî teşkil edebilmektedir. Örneğin mahkemelerde iş yükünün fazlaşması kamu kaynaklarının olması gerekenden fazla tahsis edilmesi gibi bir sonucu beraberinde getirebilmektedir. Dolayısıyla kamu hizmetinin yerine getirilmesinde kaynak israflarının oluşması kaçınılmaz olacaktır.

İdarî Teşkilatlanmanın Tahsis Etkinliği Üzerine Etkisi

Yeni kamu yönetimi anlayışının ya da felsefesinin en önemli unsurlarından bir diğeri idarî teşkilatlanmanın piyasa benzeri çözümlere müsait olup, olmaması noktasındadır. Özellikle hesap verilebilirlik ve stratejik plânlarda öngörülen hedeflere ulaşılabilme adına personel rejimi önem arz etmektedir. Teorik olarak yeni kamu yönetimi anlayışında hesap verilebilirliğin aşamaları Kettl (1997) tarafından aşağıda gösterilen çizelge ile somutlaştırılmaktadır.

¹⁰Örnek olarak Hakimler ve Savcılar Yüksek Kurulu'nun üyeleri arasında Adalet Bakanı ve Adalet Bakanlığı Müsteşarının üye olarak bulunması gösterilebilir.

Şekil-1 Hesap Verilebilirlik



Kaynak: Kettl (1997:450).

Yukarıdaki hesap verilebilirlik şekline de görüldüğü gibi her bir kamu görevlisinin üstte yer alan ya da sorumlu birime karşı hesap verilebilirliği söz konusudur. Hedeflere ulaşma derecesine bağlı olarak kamu görevlisinin yeniden istihdam edilmesi veya işine son verilmesi gerekebilir. Bu türden piyasa benzeri bir personel rejiminin gerçekleştirilmesi için kamu hizmeti görenlerin sözleşmeli olarak çalıştırılabilmesi gerekmektedir. Halbuki ülkemizde gerek Anayasa gerekse kamu görevlilerinin tabî oldukları kanunlar açısından birtakım kısıtlar bulunmaktadır. İdare hukuku açısından Anayasanın 128. maddesinin 2. fıkrası kamu hizmetlerinin aslî ve sürekli olanlarının kadrolu kamu görevlileri tarafından yerine getirmesini düzenlemektedir. Kamu görevlisi ile onu istihdam eden İdare arasındaki ilişkinin içeriği bir sözleşme ile değil; genel, nesnel ve kişilik dışı olarak kanunla belirlenir (Günday 2004). Ayrıca kamu görevlisi, İdarece tesis edilecek bir atama işlemi ile bu statü ilişkisinin içine sokulmaktadır. Bu nedenle, kamu kesiminde sözleşme ile istihdam olunan personelin kamu görevlisi olarak nitelendirilmesine olanak yoktur. Sözleşme belli bir süre için yapılacağından, sözleşme konusu görevin de aslî ve sürekli bir görev olduğu söylenememektedir (Günday 2004). Bu noktadan hareketle yeni kamu yönetimi anlayışının önemli unsurlarından biri olan sözleşmeli personel istihdam edilmesi ve performanslarına göre müteakip istihdamların sağlanması ülkemiz açısından pek mümkün görünmemektedir. Kadrolu bir kamu görevlisinin stratejik hedef ve plânlarının ortaya konması ise zaman, çaba ve para kaybına neden olarak *X-etkinsizliğinin* oluşmasına neden olabilmektedir. Kadrolu ancak stratejik hedef ve plânlar doğrultusunda çalışan kamu görevlilerinin hedeflerin gerçekleştirilememesinden kaynaklanacak herhangi bir sorumluluğu

olamayabilecektir.¹¹ Böyle bir durumda alt birimlerin yöneticileri de herhangi bir sorumluluk altında olamayacaktır.

İdarî yapılanmadan kaynaklanan ve kamu yönetimi anlayışının kaynak tahsisi üzerine olumsuz etkiler ortaya çıkarmasını sağlayan diğer bir sorun, alt birim yöneticilerinin idare ettikleri birimlerin kaynakları üzerinde tam bir hakimiyetin olmamasıdır. Ülkemizde birçok alt birimin tüzel kişiliği bulunmamakta ve kaynaklar ilgili alt birimin üstünde yer alan birim tarafından gerçekleştirilmektedir. Bu durum kaynak yönetiminde ilgili alt birim yöneticisini sembolik hale getirmekte ve hesap verme sorumluluğu açısından sorumluluğu ortadan kaldırmaktadır. Alt birim yöneticilerinin hesap verme sorumluluğunun olabilmesi yetkilerinin olabilmesi ile mümkündür ki, bu durum ancak parasal ve parasal olmayan kaynaklar üzerinde tam bir hakimiyetin olması ile gerçekleştirilebilir. Bu noktadan hareketle ülkemizde hazırlanan stratejik plânlar ve hedefler ile kaynaklar arasındaki bağlantının kopuk olması minimum maliyetle hizmet üretimi önündeki en önemli engel olarak görülebilir. Bugünkü idarî teşkilatlanma şekliyle yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde oluşturulan stratejik plân ve hedeflerin kamu hizmetinde *işlem maliyetlerini* daha da artırmak ve etkin kaynak tahsisini gerçekleştirmekten uzak olacağını söylemek yanlış bir değerlendirme olmayacaktır.

Performans Kriterlerinin Tespiti, Ölçülmesi ve Denetimi

Performans ölçümü veya göstergeleri bir hizmetin, programın veya kurumun performansını değerlendirmeye yönelik ölçütlerdir (Gönülşen 2002). Kâr ya da getiri haddinin belli olmadığı kamu sektöründe, özel sektörde başarının göstergesi olan kâr veya zararın karşılığı olarak performans göstergeleri tespit edilmektedir. Kamu sektöründe tahsis etkinliğinin artırılabilmesi açısından zarardan kaçınmak bile başlı başına bir performans göstergesi olabilir. Öte yandan kamu sektöründe kârlılığın performans göstergesi olarak kabul edilmesi kamunun sunduğu birtakım hizmetlerin piyasasının oluşmaması nedeniyle mümkün görünmemektedir. Piyasanın oluşmamasında temel belirleyici sorun hizmetten yararlanacak olanların / tüketicinin tercihlerini tam olarak açıklamaması ifade edilebilir. Hizmet kullanıcıları ya da tüketiciler tarafından malın fiyat ve miktarına ilişkin tercihleri açıklamamaları kamunun sunduğu mal ve hizmetlerde özel sektör benzeri bir satış hasılatının gerçekleşmemesine neden olabilmektedir. Her ne kadar özel sektörden türetilen gölge fiyatlar¹² gösterge

¹¹Yeni kamu yönetimi anlayışının son derece katı uygulandığı ülkelerde dahi hizmet kusurundan kaynaklanan sorumluluk tartışmalıdır. Yeni Zelanda'da 1995 (Cave Creek) yılında hükümetçe oluşturulan bir parkta meydana gelen kazada idare sorumlu tutulmakla birlikte hiçbir kamu görevlisi sorumluluğu nedeniyle cezalandırılmamıştır (Kettl 1997:451).

¹²Bir yöneticinin ek bir birim daha fazla sınırlı kaynak kullanmak için ödemeye razı olduğu miktar. Başka bir deyişle ek bir birim sınırlı kaynağın elde edilemediği durumdaki alternatif maliyeti olarak tanımlanabilir.

olarak alınabilirse de, birçok kamu kurumunun özel sektörde bir karşılığı, denk bir kurumu bulunmamaktadır (Gönülşen 2002). Bu noktadan hareketle *ölçülebilir performans göstergeleri* ile *ölçülemeyen performans göstergeleri* arasında bir ayırım yapmak gerekli görülmektedir. Ölçülebilir olan performans göstergeleri niceliksel verilerle görselleştirilebilen türden veriler iken; ölçülemeyen performans göstergeleri daha çok niteliksel veriler şeklinde tanımlanabilen ölçütler olarak ifade edilebilir. Ölçülemeyen performans göstergeleri tam ölçme yapılamayan ya da sayısallaştırılmayan türden verileri ifade etmektedir. Buradan çıkarılabilecek olan sonuç; herhangi bir kamu kurumu için performans göstergeleri oluşturulurken ölçülebilir göstergeler kullanılabileceği gibi, ölçülemeyen türden göstergelerin de performans göstergesi olarak kullanılabilmesidir. Performans göstergelerinin oluşturulması kurumun söz konusu hedeflere ulaşip ulaşmadığının denetlenmesi sorununu ya da hedeflere ulaşmak için tanımlanan süreçlerin denetlenmesi sorununu beraberinde getirecektir. Ülkemizde bugünkü haliyle denetim iç ve de dış denetim olmak üzere iki grupta toplanmaktadır. İç denetim, her kurum bünyesinde oluşturulan üst düzey yöneticiye bağlı olarak çalışan iç denetçiler tarafından yerine getirilecek bir husus olarak tasarlanmıştır. Dış denetim, Sayıştay tarafından gerçekleştirilecek bir denetim olarak öngörülmüştür. Gerek iç denetim gerekse dış denetim açısından tahsis etkinliğinin azaltılmasına yol açacak ve bu çalışmanın kapsamını aşacak kadar çok neden bulunmaktadır. Ülkemiz açısından performans göstergelerinin tespiti, ölçülmesi ve denetimi açısından kaynak israfı yaratacak ve tahsis etkinliğini artırmak yerine azaltacak unsurların olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Herşeyden önce kamu kurumlarının performans göstergelerinin tespitine ilişkin eğitim sürecinden geçmeleri ve bu süreçte ciddi kaynak kullanılması gerekecektir. Tersine bir durum ilgili kurumun performans göstergelerini yanlış tespit etmesi ya da hiç tespit edememesi gibi bir sonuç ortaya çıkarabilecektir. Performans göstergeleri tespit edilse dahi bu defa göstergelerin yeni kamu yönetimi anlayışının felsefesine uygun tespit edilmesi gerekecektir. Söz konusu uygunluk, göstergelerin kamuda tahsis etkinliğini artırıcı rolüne vurgu yapmaktadır. Daha açık ifade etmek gerekirse performans göstergeleri bir yandan kurumun hizmeti minimum maliyetle sunumunu (X-etkinliği) ve hizmeti alanın arzu ettiği şekilde (etkililik) hizmetin sunumunu gerekli kılmalıdır. Örneğin sağlık sektöründe çalışan bir dış hekiminin alacağı ücreti veya çalıştığı kurumunun performansını dış çekilme adedine bağlanması, çekilmemesi gereken dışın çekilmesi gibi bir sonucu ortaya çıkarabilir ki, böyle bir durumda ne etkililikten ne de X-etkinliğinden bahsetmek mümkün olur. Başka bir örnek eğitim sektöründen verilebilir. Okulların performans göstergesi olarak mezun edilen öğrenci sayısının seçilmesi, sayısal bir başarının sağlanmasına yol açarken nitelik açısından eğitimin kalitesinin düşmesine ve kaynakların israf edilmesine yol açabilir. Bu noktada çıkarılabilecek sonuç yeni kamu yönetimi anlayışının tahsis etkinliğinde artışlara neden olabilmesinin ancak performans göstergelerinin uygun biçimde tasarlanması ile mümkün olabileceğidir. Performans göstergelerinin

belirlenmesi süreci ise, sürekli ve yoğun bir eğitim sürecinin kurumlarda takip edilmesi ve düzenlenmesi ile mümkün olabilecektir. Eğitim programlarının düzenlenmesi başlı başına kaynak ihtiyacını doğuracaktır.

Yukarıda idarî teşkilatlanmadan kaynaklanan sorunlar arasında ifade edildiği gibi, kurumların, kaynak kullanımında özerk bir yapıda olmaması kaynak olmadan performans artırımı gibi bilimsel temellerden yoksun başka bir olgunun oluşumuna hizmet edebilir. Özellikle az gelişmiş ülkelerde ve o arada ülkemizdeki kaynak kıtlığı dikkate alındığında mevcut biçimiyle uygulanmaya çalışılan yeni kamu yönetimi anlayışının etkinlik artırıcı sonuçlarından daha çok etkinlik azaltıcı sonuçlar doğurabileceği söylenebilir. Performans göstergelerin oluşturulması, ölçümü, denetimi ve kurum çalışanlarının eğitimi için harcanacak zaman, çaba ve para tahsis etkinliği temelinde piyasa dışı işlem maliyetlerinin artması çerçevesinde düşünülmeli ve yeniden organize edilmelidir.

SONUÇ

Türkiye'de son yıllarda kamu kesiminde etkinliğin ve kaynak israfının azaltılması amacıyla köklü birtakım politika değişiklikleri yapılmaktadır. Bu amaçla Kamu Malî Yönetimi Kontrol Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu, Bilgi Edinme Kanunu vb. birtakım kanunlarla literatürde Yeni Kamu Yönetimi anlayışı olarak bilinen bir anlayış yerleştirilmeye çalışılmaktadır. Bu çalışmanın amacı daha evvelce ifade edildiği gibi, Yeni Kamu Yönetimi anlayışının bugünkü şekli ile kaynak kullanımında etkinliği artırıp artırmayacağını ön değerlendirilmesidir. Bu çerçevede elde edilen sonuçlar şu şekilde ifade edilebilir;

- Yeni kamu yönetimi anlayışı çerçevesinde yürürlüğe giren çok yıllık bütçe anlayışı ve buna bağlı olarak 2009 yılından itibaren tüm kamu kurumlarında uygulamaya geçecek olan stratejik plân, performans ölçütleri, süreç içerisinde eksik bilgidir kaynaklanabilecek sebeplerle mevcut personelin zaman, çaba ve para cinsinden işlem maliyetlerini artıracaktır. Buna bağlı olarak tahsis etkinliği içinde düşünülebilecek X-etkinsizliği artabilecektir.
- Yeni Kamu Yönetimi anlayışının temel taşlarından biri olan performans esaslı bütçelemede, performans ölçütlerinin geliştirilmesi, uygulanması ve denetimi açısından idarî teşkilatlanmadan kaynaklanan sorunlar bulunmaktadır. Yeni Kamu Yönetimi anlayışından beklenen yararların sağlanması dikey örgütlenme biçiminden, yatay örgütlenme biçimine bir geçişle mümkündür. Kamu kurumu niteliğindeki kurumların yatay biçimde örgütlenmeleri, sözleşmeli personel istihdam edebilmeleri, işlerine son verebilmeleri gibi mevcut örgütlenme içinde merkezileşmiş bir sistemin değiştirilmesi zaman, çaba ve para açısından işlem maliyetlerinin artmasına, hizmet alma konumunda olanların uyum süreci içinde kamu hizmetlerinden yararlanmalarında kesintilere yol açabilir. Tahsis etkinliği açısından böyle bir durum oluşmasının

etkisi şüphesiz olumsuz olacaktır.

- Toplum içinde sosyal sermayenin azlığı Yeni Kamu Yönetimi anlayışının önündeki diğer önemli bir etkinsizlik kaynağını oluşturmaktadır. Ağ tipi örgütlenme, birim çalışanlarının kendi işlerini lâyıkıyla yerine getirmeleri, çalışanların birbirlerine olan güven gibi birtakım yazılı olmayan kuralların varlığını gerektirmektedir. Sosyal sermayenin azlığı *kaynak tahsisinde etkinsizliğe* işaret etmektedir.

- Kaynak kıtlığı çeken bir ülke olarak Türkiye, Yeni Kamu Yönetimi anlayışının uygulanması için gerekli personel eğitim bütçesine veya kaynaklarına sahip görünmemektedir. Halbuki Yeni Kamu Yönetimi anlayışı personel eğitimi açısından sürekli ve geliştirilen personel eğitim bütçelerine ihtiyaç göstermektedir. Bu noktadan hareketle yeni kaynak ihtiyacı ve tüm unsurları ile uygulamaya geçmemiş bir kamu yönetimi anlayışı tahsis etkinsizliği yaratabilir.

Sonuç olarak bugünkü haliyle Yeni Kamu Yönetimi anlayışının kendisinden beklenen faydaları Türkiye örneğinde sağlamayacağı, tersine adalet hizmetlerinden eğitim hizmetlerine kadar birçok alanda işlem maliyetlerini artırmak suretiyle tahsis etkinliğini çarpıtıcı rol oynayabileceği ifade edilmelidir.

KAYNAKÇA

- Buchanan, J. (1975). *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*. University of Chicago Press: Chicago.
- Cullis, J. ve J. Philip (1992). *Public Finance and Public Choice*. McGraw-Hill International Editions (UK) Limited: London.
- Duncan, W.L. (1995). *Total Quality: Key Terms and Concepts*. Luftig & Warren International: New York.
- Forte, F. (1967). "Should Public Goods be Public?". *Papers on Non Market Decision Making*.
- Fukuyama, F. (2004). *State Building: Governance and World Order in 21st Century*. Cornell University Press: Ithaca, New York.
- Gözler, K. (2003), *İdare Hukuku*, Cilt No.1 Ekin Kitabevi Yayınları: Bursa.
- Günday, M. (2004). *İdare Hukuku*. İmaj Yayınevi: Ankara.
- Güran, M. C. (2006). *Kamu Hizmetlerinde Performans Ölçümü*. Hacettepe Üniversitesi Yayınları: Ankara.
- Hood, C. (1991). "Public Management for All Seasons?" *Public Administration*, 69, 3-19.
- Kapani, M. (1993). *Kamu Hürriyetleri*. Yetkin Basım Yayım ve Dağıtım: Ankara.
- Kettl, D.F. (1997). "The Global Revolution in Public Management: Driving Themes and Missing Links." *Journal of Policy Analysis and Management*, 16(3), 446-462.
- Le Grand, J. (1990). "Equity versus Efficiency: The Elusive Trade-Off". *Ethics*, 100(3), 554-568.
- Le Grand, J. (1991). "The Theory of Government Failure". *British Journal of Political Science*, 21(4), 423-442.
- Niskanen, W.A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Aldine-Atherton: New York.
- Ömürgönülşen, U. (2002). "Performance Measurement in the Public Sector: Rising Concern, Problems in Practice and Prospects." *Hacettepe Üniversitesi*

İktisadî ve İdarî Bilimler Fakültesi Dergisi, 20(1), 99-134.

Putnam, R. (2001), "Social Capital: Measurement and Consequences", *Canadian Journal of Policy Research*, 2 (1), 41-51.

Stanley, H.U. (1959). "'Bureaucracy" and "Rationality" in Weber's Organization Theory: An Empirical Study". *American Sociological Review*, 24(6), 791-795.

Tosun, M.U. (2001). "Bir Kamusal Başarısızlık Ürünü Örneği: Yolsuzluk", Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara.

Wolf, C. Jr. (1987). "Market and Non-market Failure: Comparison and Assessment." *Journal of Public Policy*, 7(1), 43-70.

Woolcock, M. (1998), Social Capital and Economic Development, *Theory and Society*, 27 (2), 151-208.