

Kamu Yönetimi Reformlarını Yeni Kamu İşletmeciliği Bağlamında Okumak

Evaluating The Public Administration Reforms on the Context of New Public Management

Volkan GÖÇÖĞLU * Onur GÜNDÜZ **

Makale Geliş Tarihi / Received :22.04.2020
Makale Kabul Tarihi / Accepted :10.06.2020

ÖZET

Yeni Kamu İşletmeciliği, ortaya çıktığı 1980'li yıllardan bugüne kadar ülkelerin yönetsel yapılarında birçok reformun ilham kaynağı olmuş bir kamu yönetimi anlayışıdır. Bu yönetim anlayışının ortaya çıkması ve yönetim kademelerinde hızlı ve yaygın bir şekilde kabul görmesi ise ülkelerdeki siyasal, sosyal ve özellikle ekonomik birtakım gelişmelerin neticesinde olmuştur. Bu çalışmada, kamu yönetimi reformları Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışı çerçevesinde değerlendirilmiştir. Değerlendirmede, Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışının yansıması olan pratikler, Türkiye özelinde ele alınmıştır. Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışının temel prensipleri, varsayımları, uygulamaları ve bunların kamu yönetimi reformlarındaki yansımaları irdelenmiş ve bu konular, ülkelerin geçirdikleri reform süreçleri temelinde tartışılmıştır.

Anahtar Kavramlar: *Kamu Yönetimi Reformu, Yeni Kamu İşletmeciliği, Türkiye.*

ABSTRACT

The New Public Management has been a public administration approach that has been the inspiration for many reforms in the administrative structures of countries since the 1980s when it emerged. The emergence of this management approach and its rapid and widespread acceptance at the management levels were the result of some political, social and especially economic developments in these countries. In this study, public administration reforms were evaluated from the perspective of New Public Management. In the evaluation, the practices which are the reflections of New Public Management approach were assessed within the case of the countries, particularly Turkey. The basic principles, assumptions, implementations of New Public Management approach and their reflections were examined, and these issues were discussed on the basis of the reform processes of the countries.

Keywords: *Public Administration Reform, New Public Management, Turkey.*

* Dr. Öğr. Üyesi, Afyon Kocatepe Üniversitesi, Dinar Uygulamalı Bilimler Yüksekokulu, volkangocoglu@gmail.com, **ORCID No:** 0000-0002-7036-2416

** Doktora Öğr., Polis Akademisi, Güvenlik Bilimleri Enstitüsü, Güvenlik Stratejileri ve Yönetimi Doktora Programı, gunduzonur54@gmail.com **ORCID No:** 0000-0003-4280-531X

GİRİŞ

20. yüzyıl, Neo-liberal düşüncenin ekonomilere büyük etkilerde bulunduğu bir asır olmuştur. Bu düşüncenin etkileri hiç şüphesiz ki devlet yönetiminde de kendini göstermiş, daha verimli yönetsel yapıların oluşturulması (Karcı, 2008:41) ve mevcut yapıların da daha verimli bir hale dönüştürülmesi fikri ortaya çıkmıştır. Böylelikle bu fikir etrafında, devletin temel fonksiyonları da sorgulanmaya başlanmıştır. Bu sorgulama ve eleştiri ortamı, yeni bir yönetim anlayışını ortaya çıkarmıştır. Devletin rolünde olan bir değişimi ifade eden bu yeni anlayış ile geleneksel kamu yönetimi yerine kamu işletmeciliğinin yeni formlarının benimsenmesi ve vatandaş ile devlet arasındaki münasebetlerde, devletin yerinin değişmesi söz konusu olmuştur. Bu değişim, basit bir değişimden ziyade aslında kamu yönetimi anlayışının temel prensiplerini değiştiren bir değişimdir. Yeni anlayışta önceki anlayışın temel sütunları olan “bürokrasi”, “bürokratik hizmet” ve “çalışmanın en iyi yolu” prensipleri ciddi şekilde eleştirilmiştir (Hughes, 2003:1). Bu prensipleri temel alan klasik kamu yönetimi yerine piyasa anlayışının “etkin, etkili ve verimli bir yönetim” vurgusunu ön plana çıkararak, özel sektörün müşterilere verdiği hizmeti örnek alan esnek bir yönetim anlayışı ortaya çıkmıştır.

Refah devletinde, devletin artan görevlerinin ve fonksiyonlarının çeşitli sorunlar ortaya çıkarması, 1970’li yıllarda baş gösteren ekonomik krizler sebebiyle devlet bürokrasisinin, vatandaş gözünde olumsuz bir hale gelmesine sebep olmuştur. Lamba’nın (2014:136) aktardığı üzere, ekonomik düzenlemelerin kötüye kullanılması, artan sosyal refah harcamalarının finansman sorunu, dolayısıyla ağır vergi yükleri ve bu ağır yükün vergi kaçakçılığını teşvik etmesi, sosyal yardımların devletçe üstlenilmesinin getirdiği yük, ekonomik büyüme üzerinde olumsuz bir etkiye neden olmuştur. Bu sorunlar, refah devletinin ekonomik ve sosyal fonksiyonunun sınırlandırılmasının gerekliliğini ortaya koymuş, süregelen Keynesyen politikalar sorgulanmış, küresel rekabet gücünü arttırmak üzere yeni bir anlayışa olan ihtiyacı doğrulamıştır. Bu anlayış, özel sektördeki etkin, etkili, verimli ve esnek yönetim prensiplerini kamu yönetimine aktarmayı öngören Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) anlayışdır.

Tuncer ve Usta (2013:187) YKİ ile birlikte yönetim anlayışında ortaya çıkan değişim ve dönüşümleri çeşitli adımlar neticesinde betimleye çalışmışlardır. Yazarlara göre ilk adım kamu yönetimindeki katı yapıların esnetilmesi, yetki devrinin gerçekleştirilerek daha alt kademe yöneticilere daha geniş yetkiler sunularak hareket alanlarının artırılmasıdır. Çok katlı hiyerarşi yumuşatılmalı ve sadeleştirilmelidir. İkinci adım kaynak kullanımının daha verimli hale getirilmesidir. Bunun için önerilen yöntem ise kamu-özel sektör iş birliğinin sağlanmasıdır. Üçüncü adım ise daha çok personel ve performans sistemindeki değişimdir. Esnek örgüt ve iş gücü burada altı çizilen mekanizmalardır. Buraya kadar ele alınan yeni yönetim anlayışı ve onun meydana getirdiği teori ve uygulamadaki değişim yansımaları, devlet yönetiminde değişimi sağlamak üzere yapılacak idari reformları kaçınılmaz bir hale getirmiştir. Türkiye’de de 1980’li yıllardan itibaren etkisini gösteren YKİ anlayışı neticesinde çok sayıda idari reform gerçekleştirilmiştir. Bu çalışma, kamu yönetimi reformlarını YKİ çerçevesinde ve Türkiye başta olmak üzere çeşitli ülke pratikleri yansımaları temelinde değerlendirmektedir. Çalışmada, YKİ anlayışının temel prensipleri, varsayımları, uygulamaları ve bunların kamu yönetimi reformlarındaki yansımaları irdelenerek bu konular ülkelerin geçirdikleri reform süreçleri içerisinde tartışılmıştır. Bu bağlamda çalışmanın ilk bölümünde YKİ anlayışı derinlemesine ele alınmıştır. Çalışmanın ilk bölümünde YKİ yaklaşımı,

temel kuramları, varsayımları ve uygulamaya yansıyan etkileri anlatılmıştır. Çalışmanın ilerleyen bölümlerinde reformların ortaya çıkış nedenleri tartışılmıştır. Son bölümde ise Türkiye’de gerçekleştirilen reformlar YKİ ekseninde incelenmiş ve bu süreçte kamu yönetiminin özellikle hukuki düzenlemeler içerisinde yeniden şekillenmesi üzerinde durulmuştur. Çalışmanın sonuç bölümünde ise YKİ ve YKİ etkisiyle şekillenen reformların nitelikleri tartışılarak değerlendirilmiştir.

1. KURAMSAL ÇERÇEVE: YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ

Ömürgönülşen’e (2003:8) göre YKİ, teorik düzeyde işletme ve ekonomi alanlarına dayanan iki düşünce akımının karışımı olarak nitelendirilebilecektir. YKİ’nin işletmeden gelen kısmı içerisinde yeni işletmecilik, bürokrasi ötesi yönetim, mükemmellik yaklaşımı ve girişimci devlet yaklaşımları gibi yaklaşımlar vardır. Ekonomi alanına dayanan düşünceler ise Kamu Tercihi Kuramı, Vekâlet Kuramı ve İşlemler Maliyeti Kuramlarıdır ki bunlara bir bütün olarak Yeni Kuramsal Ekonomi ismi verilmektedir (Coşkun, 2004:134). Bunlara ek olarak özelleştirme, Toplam Kalite Yönetimi, Yeni Örgütsel Ekonomi gibi yaklaşımlar ve kuramlar da eklenebilecektir (Brudney vd., 1999:20). Bu tanımlara benzer bir şekilde, Hood’a (1991:5) göre YKİ, Kamu Tercihi, İşlem Maliyetleri ve Asil Vekil Teorilerinin bir karması olan Kurumsam İktisat ile işletmeci yaklaşımın bir birleşimidir.

Yukarıda yer alan ekonomik kuramların asıl ilgililerinin ekonomim alanında çalışan akademisyenler olmasının yanında, kamu yönetimi araştırmacıları için bu ekonomik boyuttaki paradigma değişimlerinin yönetime yansımaları önem arz etmektedir. Bu anlayış değişikliğinin temelinde II. Dünya Savaşı sonrası devletlerin ekonomik olarak toparlanma süreçlerinde, maliyeye önem vermeleri, ekonomiyi kontrol altında tutma eğilimleri ve bunların bir bileşkesi olan Keynesyen politikaları yıllarca uygulamasının ardından 1973 yılında yaşanan Petrol Krizinin yattığını söylemek yanlış olmayacaktır. Zira Keynesyen politikalarının en belirgin başarısızlığı olarak görülecek bu olayla birlikte kamunun ekonomi üzerindeki gücü ve oluşturduğu yük de sorgulanır hale gelmiştir. 1980’li yıllarla birlikte yönetim anlayışındaki bu değişimin uygulamaya yansımaları ortaya çıkmaya başlamıştır. Hood (1991:3), böyle bir ekonomik ortamda YKİ’nin ortaya çıkışını çeşitli kaynaklardan derleyerek ortaya koyduğu dört ayrı yönelim etrafında özetlemiştir. Bu yönelimleri şu şekilde sıralamak mümkündür:

- Kamu harcamaları ve kamu çalışanı istihdamı temelinde devletin küçülme eğilimi.
- Hizmet sunumunda yerelleşme temelinde kamu kurumlarının salt kamu kurumları olmaktan çıkarılarak yarı-özel ya da özel hale getirilmesi.
- Kamu hizmetlerinin üretiminde ve sunulmasına özellikle bilgi teknolojilerinin yansımaları olan otomasyonun gelişmesi.
- Kamu yönetimindeki tekil ve özgü ülke yönetimlerinden ziyade yönetim anlayışının daha uluslararası bir karaktere bürünmesi ve böylelikle kamu politikası oluşturma, karar verme şekilleri ve ülkelerarası yönetim gibi uygulamaların ortaya çıkması.

Tüm bu gelişmeler YKİ’nin ortaya çıkışında büyük etkiye bulunmuştur. Bu gelişmeleri bir sebep-sonuç ilişkisi içerisinde net olarak ayırmak mümkün değildir. YKİ’nin ortaya çıkmasında ve hızlı bir şekilde benimsenerek ülkelerce uygulanmasında sıralanan gelişmeler aynı zamanda birer neden ve sonuçtur. Örneğin teknolojik gelişmelerin yönetim anlayışına etkisi hem bir neden hem de

bir sonuçtur. Yine de YKİ'nin ortaya çıkmasındaki nedeni genel olarak belirlemek gerekirse, Geleneksel Kamu Yönetimi anlayışının, bu gelişmelere cevap verebilecek kadar esnek ve verimli yapıda olmaması sonucu yeni bir anlayışa ihtiyaç duyulmasıdır. İhtiyaç duyulan bu anlayış ise uzaklarda değil çok yakında bulunmuştur; özel sektör yönetim anlayışdır.

Yukarıda ele alınan gelişmeler sonucunda özellikle 1980'li yıllarda doğup gelişen YKİ, Anglo-Amerikan ülkelerinde devletin piyasadaki etkisini olabildiğince azaltmayı (Batley, 1999:755) ve girişimci liderliğe, verimliliğe ve yerinden yönetime vurgu yapan özel sektör ve işletme mantığını kamu yönetiminin yönetim prensiplerinin temeline koymayı amaçlayan bir yönetim düşüncesidir (Uysal, 2020:113). Hizmet sunumunda etkin ve etkili bir araç olarak düşünülen işletmecilik anlayışı, ekonomiklik, etkililik ve etkenlik mantığı ile işlemektedir (Ömürgönülşen, 1997:518-519). Bu anlayışta devletin ekonomideki rolü ve fonksiyonları yeniden tanımlanmış, devleti yönetenlerin, devletten hizmet alan vatandaşa karşı bakış açıları değişmiştir. Özellikle merkezi olarak planlanan ekonomi temelinde devletin başarısızlığı görülmüş, zayıf performans yönetimi ve kamu hizmeti sunumu sonucunda devletin ekonomideki rolü sorgulanmıştır (Kaul, 1997:14). Yönetim fonksiyonuna gelen eleştiriler ise en genel hatlarıyla hantallık, verimsizlik ve etkisizlik olarak sıralanmaktadır. Söz konusu değişimde, geleneksel anlayışın temellerini oluşturan bürokrasi, merkeziyetçilik ve hiyerarşiye karşı büyük bir meydan okuma söz konusudur (Sobacı ve Köseoğlu, 2015:234). Anlayışta meydana gelen bu köklü değişim ise en kısa şekilde “yönetim den işletmeciliğe” doğru olan bir değişim olarak nitelenebilecektir.

YKİ anlayışı, bürokrasinin ağır işleyen, merkeziyetçi, anti-demokratik örgüt yapısını değiştirmeyi amaçlamaktadır. Kamu hizmetlerinin özel sektöre gördürülmesi sonucu bürokraside hâkim olan ağır kamu hukuku kuralları ile bütçe süreçleri aşılmalıdır (Lane, 2000:305). Yerelleşme ile üst yönetimin işleri kolaylaştırılacaktır. Bürokratik birimlerin ayrışmasıyla hesap verilebilir ve daha verimli yapılar kurularak, faaliyet alanları daha küçük birimler ile daha iyi hedefler belirlenecek, böylelikle hedeflere daha hızlı ve doğrudan ulaşarak daha hesap verilebilir yapılar ortaya çıkartılacaktır (Lamba, 2014:138). Bu yönde bir anlayışta, Weberyan bürokraside detaylı şekilde tanımlanarak tam bir güvence mesleği olarak tanımlanan devlet memurluğu ile özel sektör çalışanları arasındaki keskin sınır çizgileri de belirsizleşecektir. Özellikle iş akışının daha esnek ve hızlı hale gelmesi ve memurların performans denetim ölçütlerinin de bu anlayış doğrultusunda değişmesi (Göçoğlu ve Çukur, 2018:462), memurdan beklenenin özel sektör çalışanına karşı var olan beklentiye yaklaşması, bu köklü değişikliğin en somut yansıması sayılabilecektir.

YKİ'nin buraya kadar altı çizilen etkinlik, etkililik ve verimlilik temelli anlayışı, bu anlayışı eleştiri gelmeyen, ideal yönetim anlayışı olarak belirlemeye ve varsaymaya yetmemiştir. Bu anlayış da eleştirilere uğramıştır. Örneğin Dunleavy ve Hood (1994:11) çalışmalarında henüz daha YKİ'nin ortaya çıktığı ilk dönemlerde bile eleştirilerini sunmaya başlamışlardır. Bunun yanında literatürde YKİ'ye getirilen anlayışları da bir araya getirmişlerdir. Yazarlara göre YKİ'ye getirilen eleştiriler dört ana kategoride değerlendirilebilecektir. Birinci eleştirileri “kaderci eleştiriler” olarak isimlendirmişlerdir. Bu eleştirilere göre kamu yönetiminin kaderi ve doğası gereği söz konusu sorunlar hep kalıcı olacaktır. Ortaya atılan çözümler Geleneksel Kamu Yönetiminin (GKY) sorunlarına çözüm olmayacaktır. İkinci gruptaki eleştirileri ise “hiyerarşi eleştirileri” olarak isimlendirmişlerdir. Buna göre YKİ'nin yönetim prensipleri, kamu yönetiminin doğasını oluşturan hiyerarşiyi yok edecek ve kamu yönetimini ayakta tutan bu sistem yumuşayınca kamu hizmetlerinin

sunulmasında aksaklıklar meydana gelmeye başlayacaktır. Üçüncü grup olan “bireyci eleştiriler”, YKİ’nin yeterince normatif olmadığını, sadece verimlilik doneleriyle girişimcilik adı altında yönetim sorumluluklarını bireylere yükleyen bir anlayış olduğunu savunmaktadırlar. Son olarak “eşitlikçi eleştiriler” ise Kamu Tercih Teorisine de üstü kapalı atıfta bulunarak, YKİ ile daha serbest bir hale gelen yönetimin üst basamaklarındaki yöneticilerin bu serbestlikte yolsuzluk yapmaya daha eğilimli olabileceklerini vurgulamışlardır. Görüldüğü gibi YKİ her ne kadar yeni bir yönetim anlayışını getirmiş, uygulama şansı bulmuş, büyük etki etmiş ve günümüzde de uygulamaları ve etkileri büyük olsa da herkesin üstünde mutabık olduğu ideal ve eleştirisiz bir yönetim anlayışı değildir. Diğer yandan özellikle Türkçe literatürde anlayışın isimlendirilmesi konusunda bir karmaşa yaşanmaktadır. Kimi kamu yönetimi araştırmacıları kamu yönetimi dönemlerini temel olarak Geleneksel Kamu Yönetimi ve 1980 sonrası Yeni Kamu Yönetimi olarak ayırmaktadır. Böyle bir ayırmada YKİ de YKY döneminde görülen hatta başlangıcı olan bir anlayış olarak YKY olarak isimlendirilmektedir. Birtakım araştırmacılar ise bu anlayışı YKİ şeklinde, daha spesifik olarak isimlendirmekte fayda görmekte dirler. Zira kamu yönetimi literatüründe yer alan Yeni Kamu Yönetimi Hareketi (1968 Minnowbrook Konferansı) ve YKY içerisinde değerlendirilebilecek Yeni Kamu Hizmeti (Denhardt ve Denhardt, 2000) ile karıştırılmaması açısından böyle bir tercihin daha uygun olacağı düşünülmektedir. Yine de bu tartışma başka bir çalışmanın odağı olmak üzere burada bırakılacaktır.

2. KAMU YÖNETİMİ REFORMLARININ NEDENLERİ

1929 ekonomik bunalımından sonra devletin piyasaya olan etkilerinin artmasına yönelik politikalar öncül politikalar haline gelmiştir. Maliyenin önemi artarak ekonomi ve hukuku birleştiren bir disiplin olarak ortaya çıkmıştır. Devletin ekonomik ve sosyal alanlardaki rolü ve kontrolü artmıştır. Bu durum 1973 Petrol Krizine dek bu şekilde devam etmiştir. Kriz ile birlikte devletin piyasalardaki rolü ve Keynesyen ekonomi politikalarına karşı olan güven sarsılmıştır. Devletler de uğradıkları zararlar karşısında kamu harcamalarını düşürme ve vergi gelirlerini artırma politikası izlemeye başlamışlardır. Bu durumda, politikalara yönelik bir bakış açısı değişimi, devletlere etkide bulunan bir yönetim anlayışından ziyade ekonomik ve siyasal ortamın bir yansıması olarak zuhur etmiştir. Özellikle 1980’li yıllardan itibaren Türkiye de dahil çeşitli ülkelerde, bunun bir uzantısı olarak özelleştirme politikaları uygulanmaya başlamıştır. 1990’lı yıllarda ise devletin yönetim fonksiyonlarının da birtakım aktörlere dağıtılmasını hedefleyen “yönetişim”, “yerinden yönetim” ve devletin yönetim mekanizmalarını sorgulayan “şeffaflık”, “hesap verebilirlik” gibi kavramlar ön plana çıkmıştır. Devlet yönetimleri, geleneksel kamu yönetimi anlayışını bırakarak, ön plana çıkan bu kavramlar ile bunlar doğrultusunda oluşan yeni yönetim anlayışı ve prensipler doğrultusunda dönüşüme girmişlerdir. Bu dönüşümler ülkelerde yapılan idari reformlar gerçekleştirilmiştir.

Kamu yönetiminde verimlilik, rekabete açma, yerelleşme, politika belirleme ve hizmet sunma ile müşteri odaklı olma gibi temel dönüşümleri gerçekleştirmek amacıyla yapılan reformlar, bütçeleme ve hesap verme sistemleri oluşturulması, sözleşmeye dayalı yapıların oluşturulması, performans yönetimine geçilmesi, kamu yönetimine yeniden güvenin tesis edilmesi ile deregülasyon ve regülasyon çalışmalarının yapılmasıdır (Arslan, 2010:27). YKİ anlayışının yansımaları olan bu kriterlerin yanında, hizmetlerin vatandaş odaklı hale getirilmesi de çok önemli

bir yer tutmaktadır. Ülkeler, gelişen bilgi ve iletişim teknolojilerini kullanarak vatandaşların kamu hizmeti almalarını daha kolay hale getirmeye çabalamaktadır (Kettl, 2005:44).

Yaygın görüş, dünyada özellikle 80 sonrası reformların, Yeni Kamu İşletmeciliğinden (YKİ) etkilendiği şeklindedir. OECD raporlarına göre reformların ana özellikleri aşağıdaki gibidir (Coşkun, 2004:133):

- Yetki aktarımı, esneklik sağlama
- Performans, kontrol ve hesap verebilirliği sağlama
- Rekabet ve seçme özgürlüğü
- Vatandaş isteklerine duyarlı (responsive) hizmet sağlama
- İnsan kaynakları yönetimini iyileştirme
- Bilgi teknolojisini optimum şekilde kullanma
- Regülasyonların kalitesini artırma
- Yönetimin merkezde gözetleme (steering) kapasitesini artırma

İdari reformlar gerçekleştirilme niceliğine göre farklı şekilde gruplandırılabilir. Temizel'in (2010:120) aktardığı üzere, özellikle Kamu Yönetimi alan yazınında Guy Peters'in geliştirdiği sınıflandırmaya sıkça rastlanmaktadır. Bunlar, "Yukarıdan Aşağıya", "Aşağıdan Yukarıya" ve "Kurumsal" reformlardır. Yukarıda sıralanan reformların özelliklerine bakıldığında ise YKİ alanında yapılan reformların genellikle Yukarıdan Aşağıya yapılan idari reformlar olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. Söz konusu reformlar genel olarak merkezi yönetimin kendi üzerinde gerçekleştirmesi gereken reformlardır.

OECD, Dünya Ticaret Örgütü ve IMF gibi uluslararası kuruluşlar, reformların yaygınlaşmasında itici bir güç haline gelmişlerdir. Bu kuruluşlara bağlı uzmanların yayınladıkları raporlar, reformların kapsamını ortaya koyarak gelişmekte olan ülkeler için adeta bir yol haritası çizmişlerdir. Dahası, kredi isteyen ülkelere, kredinin verilebilmesinin ön şartı, söz konusu reformların uygulanmasının sağlanmasıdır. Bütün bunlar, reformların yayılmasının hızlanmasında etkili olmuştur (Coşkun, 2004:132). YKİ'nin devletlerce benimsenmesinin ardından hükümetlerde küçülme, şirketleşme, rekabeti ön plana çıkarma, performans değerlendirmesi yapma ve bilgi teknolojilerinin yoğun kullanımı gibi değişimler gözlemlenmiştir. Özellikle performans değerlendirmesinin ülkelerin reform programlarındaki anahtar kavramlardan biri haline gelmesi, YKİ anlayışının hükümetlerin yönetim yapısında yer bulduğunu gösterir niteliktedir (Torres, 2004:100). Dolayısıyla ülke dışından gelen teşvik ya da zorlamaların da idari reformlar için sebepler arasında yer aldığı altının çizilmesi gerekmektedir.

II. Dünya Savaşı sonrası ortaya çıkan "politika transferi" kavramı da muhakkak reformların nedenlerini açıklamaya yardımcı olacaktır. Gelişmekte olan ülkeler, politika yaparken bu yöntemle sıklıkla başvurmaktadır. Refah devletinin krize girmesi ile yönetimde reformlar uygulanırken pek çok ülke gönüllü olarak politika transferine (Atmaca, 2017) başvurmuştur. Bunda şüphesiz, ilgili ülkelerin iç dinamikleri etkili olmuştur. Ayrıca OECD, Dünya Bankası ve IMF gibi uluslararası kuruluşlar da küreselleşme çerçevesinde reform uygulayan ülkelerin kararlarında önemli unsurlar olarak öne çıkmaktadır. Küreselleşmenin iletişim ve ulaşım alanlarında getirileri, ülkelerin birbirlerini etkileyebilme kapasitesini artırmıştır (Erat ve Kaçer, 2014:40).

İdari reformların yönünü, stratejisini ve nedenlerini belirleyen temel nokta yönetimin eskimesi, yeni ihtiyaçlara cevap verememesidir (Yayman, 2005:46). Bu durum aynı zamanda idari reformların amaçlarını da belirlemektedir. Tespit edilen eksiklikler doğrultusunda yönetimdeki bu eksik noktaların giderilmesi, idari reformların temel amacıdır. Dolayısıyla idari reformun nedenleri, yönetimlerin eksik noktalarının farklılaşması noktasında ülkeden ülkeye değişiklik gösterebilmektedir. Yılmaz'ın (2001:50) belirttiği üzere, YKİ'nin ABD'ye yansımaları, 7 Eylül 1993 tarihinde Al Gore Raporu'nun uygulamaya konulmasıyla başlamıştır. Bu rapor, Osborne ve Gaebler'in (1992) Reinventing Government isimli çalışmasını esas almıştır. Söz konusu bu rapor ile ABD başkanı, ülkesinde bulunan temel kurumların yöneticileri ile anlaşmalar imzalayarak, satın alma usulleri üzerinde değişiklikler yapılmasını sağlamış, yatay örgütlenme modelleri ile oluşturulan sistemde sonuç odaklı programlar geliştirilmiş ve vatandaşın kamuya olan güveninin sağlanması amaçlanmıştır. Bu raporda belirtilen konular üzerine 50 kadar görevli, çalışanların bu reformlar konusunda eğitimini organize etmiş, yeniden yapılandırma laboratuvarları kurmasını sağlayarak pilot uygulamaların geliştirilmesi çalışmalarını yapmışlardır. Bu çalışmalar sonucunda Federal Hükümet bünyesinde çalışan sayısı 351 bin kişi aşağıya çekilmiş, 300'ün üzerinde yeniden yapılandırma laboratuvarı kurulmuş, 137 milyar dolarlık tasarruf sağlanmış, 4000 adet müşteri standardı oluşturulmuş ve böylelikle halkın kamu yönetimine olan güveni artma eğilimi göstermiştir. Bu örnekte, yapılan reformların nedeninin halkın kamu yönetimine olan güven eksikliğinin tamamlanması olduğu anlaşılmaktadır.

Coşkun'a (2004:136) göre ise ABD, serbest piyasa ekonomisine bağlıdır ve politik geleneğinin temelinde bürokrasi karşıtlığı vardır. Amerikan kamu yönetiminin temel yönetim anlayışı, siyaset-yönetim ayrışması ve yönetim biliminin hem kamu sektöründe hem de özel sektörde eşit olarak uygulanabilirliği düşüncesidir. Woodrow Wilson'ın 1887 tarihli makalesinde işlenen siyaset-yönetim ayrışması, topluma hizmet eden bir kamu yönetimi anlayışını savunmaktadır. ABD ilk dalga idari reformları, 1920'li ve 1930'lu yıllarda uygulanan sosyal değişim programlarıyla gerçekleşmiştir. Bu reformların temel özelliği, kamu yöneticilerinin nepotizme karşı liyakat esasına göre ve yapılacak işin gerekliliklerine dayanan yetenekler temelinde işe alınmasıdır. Planlanan sistemde bürokratların seçimi yapılacak işin niteliğine dayanmaktadır ve yürütmenin en temel fonksiyonu olan kamu hizmeti sunumu bu bürokratlar aracılığıyla yapılmaktadır (Temizel, 2011:100). Roosevelt'in "New Deal" politikaları sonrası kamuda gerçekleşen büyüme ile refah devleti uygulamaları 70'li yıllarda en üst seviyeye çıkarak harcamaların da aşırı yükselmesine neden olmuştur. Petrol krizi ile durgunluk ve bütçe açıklarının ortaya çıkması ile devlet küçülme yoluna gitmiştir. Maliyeti azaltma, verimlilik ve etkinlik gibi kavramların öne çıkmasıyla yönetimin yeniden icadı söylemi popülerliğini artırmıştır (Coşkun, 2004:138).

İngiltere'de ise YKİ reformları ışığında 1988 yılında Next Steps (Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi: Gelecek Adımlar) girişimi uygulamaya konarak yürütmeye yönelik görevlerin Executive Agencies adı verilen doğrudan hizmet sunumuna odaklanmış, küçük ve birbirlerinden ayrılmış birimler ile yapılması sağlanmıştır. Hizmet sunumunda etkililiğin artırılarak hizmetin muhatabı olanların ihtiyaçları gözetilmekte, böylelikle kurumların başında olan yöneticinin, ilgili bakana karşı doğrudan sorumlu olması kuralı hayata geçirilmiştir. Bu anlayışta bakanlığın görevi ise yıllık performans hedeflerini belirleyip, gelir kaynaklarını ortaya koymaktır. Böylelikle yönetsel sorumluluk, ilgililerin kişisel sorumluluğunun tesis edilmesi anlayışı ile alakalı olarak, kurumun

yöneticisine devredilmiştir (Yılmaz, 2001:37). Bu yöntemde yöneticiler yurttaşlara karşı sorumludurlar. Ülkede birçok kamu hizmeti için hizmetin niteliğini, verilış biçimini ve standartlarını belirten yazılar yayımlanmıştır. Hizmeti sunan idare bu standartları yurttaşa sağlayamadığı takdirde, birincil sorumlu durumuna düşmektedir. İngiltere’de söz konusu dönemde yapılan bu reformların, kamuda etkin, etkili ve verimli bir hizmet sunumunu sağlamak üzere genel standartların belirlenmesi üzerine yapıldığı görölmektedir. Her idari reformda olduğu gibi Türkiye’de gerçekteşen idari reformların altında yatan çeşitli sebepler olmuştur. Cumhuriyet dönemi reformlarında yeni kurulan bir ülkenin kurumsallaşma çabaları izlenirken, planlı dönem öncesi kurulan bu yapıların geliştirilmesi, planlı dönem sonrası eksikliklerinin giderilmesi ve 2000’li yıllarda ise küreselleşme, Neo-liberal politikalar, rekabetin artması ve YKİ anlayışının etkisi nedenleri ile mevcut kurumların değişim ve dönüşüm yaşanmıştır. Bu reformlar çalışmanın bir sonraki bölümünde detaylı olarak ele alınacaktır.

3. TÜRKİYE’DEKİ KAMU YÖNETİMİ REFORMLARI VE YKİ YANSIMALARI

İdari reformlar yönetim alan yazınında genellikle II. Dünya Savaşı sonrası dönemden başlatılmaktadır. Buna karşın Yaman (2005:29), bu durumu metodolojik bir hata olarak görmektedir. Zira yazara göre, idari reformların geçmişinden bahsedildiği noktada, devletlerin modernleşme süreçlerini de bir reform süreci olarak ele almak gerekmektedir. Yine de dünya genelindeki idari reformların inceleme nesnesi olarak daha popüler hale gelmesini II. Dünya Savaşı sonrası ve hatta Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımıyla beraber 1990 sonrası olarak kabul etmek, net bir başlangıç noktasından yola çıkabilmek için uygun görölebilecektir.

Türkiye’de ise kamu reformlarının kanıtlanabilir geçmişı, Osmanlı Devleti dönemine dayanmaktadır. Koçi Bey Risalesi gibi risaleler, devletin yeniden düzenlenmesine ilişkin hazırlanan risalelerdir. Bu risalelerde genel yaklaşım, eski kanunların bozulmasından yola çıkılarak oluşturulmuş ve bu nedenle mevzuatçı bir yapının göze çarpmasına sebep olmuştur. Batılılaşma rüzgârları ile bu durum kendisini, kurumların Batı perspektifinde değişmesine bırakmıştır. Cumhuriyet döneminde de batılılaşma etkisini göstermiştir. Yasallaşma ve ussallaşma süreci çerçevesinde reformlar ulus devlet çizgisi benimsenerek oluşturulmuştur (Coşkun, 2004:149). Cumhuriyet dönemindeki idari reformların genel karakteristiği planlı döneme kadar kendini korumuştur. Bu dönemin reformlarında yeni bir yönetim anlayışından ziyade klasik yönetim anlayışının daha sistematik bir şekilde uygulanması için daha kurumsal yapılar oluşturmak üzere yabancı uzmanlardan yararlanılmış ve hukuki alt yapı üzerine çalışılmıştır. 1960 yılında planlı döneme geçiş ile birlikte, önceki dönem kuruluna kurumların yapı ve işleyişindeki eksiklikler tespit edilmek istenmiş ve bunun için de yeni kurumlar ve raporlar oluşturulmuştur. Nihayet 2000’li yıllarda ise YKİ’nin bir yansıması olarak yönetimde verimlilik, etkinlik, şeffaflık, adalet, hesap verebilirlik, katılım, değerlerini egemen kılmaya yönelik reformlar göze çarpmaktadır. Dolayısıyla, Türkiye’de, kamu yönetiminde gerçekteşirilen reformlar, gerçekteşirildikleri dönemlerin siyasal, ekonomik, sosyal ve kültürel dinamiklerine göre çeşitli karakteristikler göstermiştir. Şüphesiz ki kamu yönetimi anlayış ve paradigmalarının geçirdiği değişim ve dönüşüm ile yeni yönetim düşünceleri de bu reformların özellikleri üzerinde etkide bulunmuştur. Aşağıdaki tabloda Türkiye’de, Cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren gerçekteşirilen önemli reformlar ve özellikleri özetlenmiştir (Göçoğlu vd., 2019:52-53):

Tablo 1: Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformları

Dönemler	Düzenlemeler	Özellikleri
Planlı Dönem Öncesi Düzenlemeler (1923-1960)	-Hines Raporu -Neumark Raporu -Thornburg Raporu -Barker Raporu -TODAİE’nin Kurulması -Martin-Cush Raporu -Gruber Raporu -Maurice Challioux - Dantel Raporu -Türk Bareminin Islaha Muhtaç Noktalarını Araştırarak Halen Mevcut Olan Kanunlarda Yapılması Gereken Islahatı Tespit Raporu -Gıyas Akdeniz Raporu -F. Baade Raporu -Podol Raporu	- Yabancı Uzmanlardan Yararlanma - İdari Yapının Geliştirilmesi (Eski Kurumlar, Yeni Birimler) - Yetki Devirleri - Personel Rejimi Düzenlemeleri - Hukuki Düzenlemeler
Planlı Dönem Düzenlemeleri (1960-2002)	-DPT’nin Kurulması -DPD’nin Kurulması -İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor -MEHTAP Raporu -İdari Reform Danışma Kurulu Raporu -KAYA Raporu -Bağımsız Düzenleyici Kurumların Kurulması -İnsan Kaynakları Yönetimi Uygulamaları	- İdari Yapı ve Görevlerde Eksiklik Tespiti - Eksikliklerinin Nedenlerinin Tespiti - Tespitlere İlişkin Öneriler - İzlenecek Yol, Örgütlenme ve Uygulamanın Belirlenmesi
2002 Yapılan Düzenlemeler	-2011 Yılı KHK’ları -5449 Sayılı Kanun -6360 Sayılı Kanun -Bilgi Edinme Kanunu -5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu -Yeni Kurulan Kurum ve Kurullar -Cumhurbaşkanlığı Sistemi	- Etkin Kamu Yönetimi İçin Bakanlıkların Kurulması, Eski Bazı Kurumların Kapatılması (Örneğin TODAİE) - Yönetimde Verimlilik, Etkinlik Şeffaflık, Adalet, Hesap Verebilirlik, Katılım, Yerellik Amacı - Yönetimde Sivil Katılıma Yönelim - Odağın İdari Yapıdan Hizmet Kalitesine Yönelmesi

Kaynak: Göçoğlu vd., 2019:52-53’den uyarlanmıştır.

Yukarıda ele alınan tabloda Türkiye’de Cumhuriyetin ilanından bu yana gerçekleştirilen kamu yönetimi reformları genel olarak özetlenmektedir. 2002 yılı ile başlayan dönem öncesi gerçekleşen reformlara bakıldığında, bunlarda YKİ etkilerini görmek zordur. Reformlar genel olarak yeni bir örgütlenmenin kurulması, bunların meşruiyetinin sağlanması, gelişen yapıların daha iyi bir yönetim için eksikliklerinin giderilmesine dayanmaktadır. Buradaki eksiklik giderilmesi durumu, yeni bir yönetim anlayışını aramak amacıyla değil, daha çok mevcut yönetimin mevcut durumunun

iyileştirilmesi amacındadır. Yine’de 2002 öncesi gerçekleştirilen reformlardan Bağımsız Düzenleyici Kurumların kurulması YKİ anlayışının “yetki devri” prensibine yönelik olarak gerçekleştirilen reformlar (Şanlısoy ve Özcan, 2006:100) olarak değerlendirilebileceklerdir. O halde Türkiye’de 2002 dönemi öncesi gerçekleştirilen kamu yönetimini reformlarının bir kısmını da “YKİ” yansıması olarak ele almak mümkündür. Diğer yandan, 1980’li yıllarda Türkiye’de ekonomi alanında gerçekleştirilen özelleştirme politikaları, birer kamu yönetimi reformu olarak kabul edilmediğinden dolayı YKİ etkisine sahip olsalar da, mevzu bahis edilmemişlerdir.

Türkiye’de 1980’li yıllarda başlayan reformların temelini oluşturan nedenlerin başında, YKİ’nin eleştirdiği konulardan birisi olan kamu maliyesindeki tıkanma gelmektedir. Buna göre, Türkiye için kamu reformlarının yapılması bir zorunluluktur. Kamu gelirleri ile kamu giderleri arasında bir uçurum vardır. Yasamış’a (2003:94) göre, bu fark 1980’lerde çok azken özellikle yaklaşık 20 yıl sonra, 2000’li yıllarda bir uçurum halini almıştır. Diğer yandan, faiz ile alınan borçların yüksekliği bütçede önemli bir miktarın bu borç ödemelerine gitmesine sebep olmaktadır. Bunun yanında yolsuzluğa karşı şeffaflık, katı, verimsiz bir merkeziyetçi yapının yerine esnek ve verimli yönetim yapıları zorunlu bir gereklilik halini almıştır. Verimsizliğe neden olan ve etkin olmayan yönetim teknikleri de yine reformların gerekliliğine sebep olarak gösterilen bir diğer unsurdur. Bütün bunlara ek olarak Türkiye’nin Avrupa Birliği yolculuğu da kamusal reformları Türkiye açısından zorunlu kılmaktadır.

Bu koşullar altında Türkiye’de YKİ’ye yönelik olarak gerçekleştirilmesi amaçlanan ilk reformlardan birisi Kamu Yönetimi Temel Kanunu (KYTK) tasarısıdır. Kanunun gerekçesi, Meclis Anayasa Komisyonu Raporunda “saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması; kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için merkezî idare ile mahallî idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi; merkezî idare teşkilatının yeniden yapılandırılması ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları düzenlemek amacıyla yönelik hükümler öngörmektedir” olarak belirtilmiştir. Burada sıralanan ilke ve değerlerin YKİ’nin ilke ve değerleri ile örtüştüğünü söylemek mümkündür. Kandeğer (2017:7) iktidarın ise bu kanunun gerekçesini dört temel dayanak üzerine inşa ettiklerini belirtmektedir. Bunlar; ekonomik kalkınmayı sağlamak, mevcut hantal yönetimi Avrupa Birliği normlarına uygun hale getirmek, siyasal sistemi liberal ekonominin gerekleri doğrultusunda yeniden düzenlemek ve siyasal yapıyı istikrarlı hale getirmektir. Tasarı, vurguladığı değer ve ilkelere gerçekte uymaması sebebiyle birçok eleştiriye de uğramıştır. Örneğin Güler (2004:31), bu tasarıyı, kurucu öznesinin yanlışlığı ve savunduğu ilke ve değerlerin geri planında, iktidarı sermayeye açtığı ve demokrasiye zarar verdiği gerekçeleriyle eleştirmiştir. 2003 yılında KYTK Tasarısı bu çerçevede hazırlanmış ancak Anayasa’ya aykırı olduğu gerekçesi ile Cumhurbaşkanı tarafından reddedilmiştir. Özellikle kanun tasarısının gerekçelerinde yer alan yönetsel değerler düşünüldüğünde, bu tasarıda kurumların örgütsel yapının yanı sıra YKİ anlayışı doğrultusunda değişiklikler yapılmasının amaçlandığı söylenebilecektir (Şencan, 2006:99).

Türkiye’de YKİ’nin yansımalarından sayılabilecek ve KYTK’den farklı olarak, uygulamaya geçmiş bir politika ise 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’dur. Bu kanun ile birlikte 2003 yılında mali yönetim alanında değişiklik yapılarak, bütçe hazırlama, uygulama süreci ve mali yönetimde reformlar yapılmıştır. Yönetimde etkinliğin artırılması, şeffaflığın sağlanarak düzgün bir hesap verme mekanizması kurulması gibi reformlar hedeflenmiştir. Kanunun

merkezinde kamu kaynağının etkili ve ekonomik bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması ilkesi yer almaktadır. Tekin'e (2017:209) göre kanunun diğer amaçları arasında hesap verme sorumluluğu ve malî saydamlığı sağlamak, tüm malî işlemlerin muhasebeleştirilmesi, raporlanması ve malî kontrole vurgu yapılması gibi profesyonel bir yönetim anlayışını vurgulayan ve YKİ ilkeleriyle örtüşen amaçlar yer almaktadır. Sürecin devamında 2004 yılında, yerel yönetimlerde reform çalışmaları yapılması hedeflenerek 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu yürürlüğe sokulmuştur. Bu kanunun gerekçesinde ise nüfus artışı sonucu hizmet taleplerinde ortaya çıkan değişim ile bu hizmetlerin getirdiği mali yüklerdeki artışa vurgu yapılmıştır. Aynı hizmeti yürüten birimlerin birleştirilmesi ve idarenin etkin saydam, hesap verebilir ve katılımcı yapıya kavuşturulması ifade edilerek bu kavramlarla YKİ'ye atıfta bulunulmuştur. Uğur ve Köseoğlu'na (2018:173) göre, 2000'li yıllarda yerel yönetimlerde gerçekleştirilen reformlardan birisi de klasik personel yönetiminden İnsan Kaynakları Yönetimi (İK) uygulamalarına geçiş için atılan adımlar olmuştur. Her ne kadar tam bir İK uygulamasına geçiş ten bahsedilemeyecek olsa da YKİ'nin daha etkin kaynak kullanımıyla, daha verimli işler yapılması ilkesine uygun olarak, norm kadro uygulamaları, taşeron/sözleşmeli personel vasıtasıyla hizmet alımı, hizmet içi eğitim, iş sağlığı ve güvenliği ve performans değerlendirme gibi uygulamalar sisteme girmiştir. Yerel yönetimlerde tam bir İK yönetiminden bahsedebilmek için özellikle performans değerlendirme uygulamaları başta olmak üzere tüm bu uygulamaların özel sektör işletme mantığına biraz daha yaklaşması gerekmektedir.

Kamuda bir başka denetim şekli olarak görülen etik konusu üzerine çalışmalar, 2003 tarihli ve 5930 sayılı Bakanlar Kurulu kararıyla kabul edilen Ulusal Program ile başlamıştır. Saydamlığın artırılması ve yolsuzlukla mücadele çerçevesinde kamu görevlilerinin uyması gereken mesleki ve etik ilke ve kurallar belirlenmesinin gerekliliğinin vurgulandığı karar, 2004 yılında yürürlüğe giren 5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklikler Yapılması Hakkında Kanun ile Kamu Görevlileri Etik Kurulu'nun kurulması sağlanmıştır. Kanunun genel gerekçesinde, açıklık, saydamlık, tarafsızlık, dürüstlük, hesap verebilirlik ve objektiflik ilkelerine yer verilmiş, bu ilkelerin yerleştirilmesi durumunda kamunun, daha etkili ve verimli olacağına dikkat çekilmiştir. Bu ilkeler YKİ anlayışının kapsamı içerisindedir (Lamba, 2014:144). 2005 yılında yapılan bir diğer düzenleme olan 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun genel gerekçesinde âdemi merkeziyetçiliğe dikkat çekilmiştir. YKİ anlayışında vurgulanan yerelleşme ilkesinin, demokrasinin güçlenmesinde önemli bir yer tuttuğuna vurgu yapılan kanunda, il genel meclisleri üzerinde vesayet denetiminin azaltılarak daha özerk ve katılımcı birimler oluşturulmuştur. Yine 2005 yılı itibarıyla yürürlüğe giren 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu ile kamu hizmetlerinde ölçek büyütmeyle ilgili düzenlemeler yapılmış, etkinlik ve verimlilik ile mevzuat sorunlarının aşılmasıyla örgütlenme eksikliğinin giderilmesi yönünde değişiklikler yapılmıştır. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun genel gerekçesinde kamunun rolünün yeniden tanımlanmasına dair ifadeler bulunmaktadır. Bu kanunda açıklık, katılımcılık, sorumluluk ve hesap verebilirlik ilkelerine vurgu yapılmıştır. Aşırı bürokratik yapının doğuracağı sıkıntıların giderilmesi amacıyla çıkarılan bu kanunlarda etkin, esnek ve daha küçük birimlerin oluşturulması öngörülmüştür. Belediye kurulabilmesi için gerekli nüfus şartı 2000'den 5000'e yükseltilmiş, belediyelerin yönetim kapasitelerinin geliştirilmesi amaçlanmıştır (Lamba, 2014:142). Çıkarılan bu yasalar ile yerelleşme, etkinlik, verimlilik, maliyet azaltma, katılımcılık vb. artırılmaya çalışılarak yerel yönetimlerin kendi kendine yeter duruma getirilmesi ve rekabet imkânının artırılması amaçlanmıştır. Son olarak 6360 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde

Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile 13 il büyükşehir belediyesi olma statüsü kazanmış, bunu 6447 sayılı Kanun ile Ordu ilinin de aynı statüye çıkarılması izlemiştir.

AB üyelik sürecinin ve YKİ'nin etkisi ile özellikle yönetim boyutunda yapılan reformlardan birisi olarak, 2006 yılında 5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun yürürlüğe girmiş ve bölgesel kalkınma amacıyla değişiklikler yapılması sağlanmıştır. Sürdürülebilir, insan odaklı, esnek ve rekabetçi anlayışa dayalı uygulamaların geliştirilmesini amaçlayan bu kanun ile kalkınma ajanslarının da etkisiyle bölge ölçeğinde aktörlerin etkileşiminin geliştirilmesi amaçlanarak koordinasyonun sağlanması hedeflenmiştir. Söz konusu koordinasyon ve gelişme neticesinde Kalkınma Ajansları bölgelerin ekonomik ve sosyal imkanlarını artırarak diğer bölgelerle rekabet edebilir seviyeye gelmesini sağlayacaktır (Özer, 2008:398). Bu ajansların teşkilat yapısını, kamu-özel iş birliğine uygun olarak etkin bir özel sektör kuruluşu mantığıyla hareket etmesi amaçlanmış, uzmanlığa, performansa ve başarıya dayalı bir personel yapısı oluşturulmaya çalışılmıştır.

Merkezi yönetim düzeyinde reform yapılması amacıyla 2011 yılında 6223 sayılı Kamu Hizmetlerinin Düzenli, Etkin ve Verimli Bir Şekilde Yürütülmesini Sağlamak Üzere Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Teşkilat, Görev ve Yetkileri ile Kamu Görevlilerine İlişkin Konularda Yetki Kanunu çıkarılmış, genel gerekçede hizmetlerin düzenli, süratli ve etkin bir biçimde sunulması amaçlandığı vurgulanmıştır. Saylam ve Öktem'e (2015:17) göre bu kanun sonucunda hizmet bakanlıklarının sayısının artmasının yanında bakanlık yapılarındaki hiyerarşi sadeleşmiş ve bakanlık işlemleri tabana yayılarak daha çok bakanlık uzmanlarında görülür hale gelmiştir. 2012 yılında yürürlüğe giren 6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu kanunu yürürlüğe girmiştir. Denetim yapısı ve anlayışını değiştirmeye yönelik bu kanunlar, Türkiye'de etkinlik, verimlilik ve etkililiğe olan özlemin bir sonucudur (Özer, 2015:26). 6328 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu kanunu çerçevesinde Kamu Denetçisi sisteminin kurulması sağlanarak yönetimi yargı dışında denetleyen bir sistem oluşturulması öngörülmüştür. Bütün bu kanunlar çerçevesinde, iç denetim, dış denetim, kamuoyu denetimi, performans denetimi ve etik denetimi sağlanmaya çalışılmıştır. 4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'nun 2013 yılında yürürlüğe girmesiyle, reformların denetim alanında da geniş bir değişim gerçekleşmesi hedeflenmiştir. Kanunun kamuda açıklık, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerine yönelik olarak atılan bir adım olması hedeflenmiştir (Koçak, 2010:124).

Son olarak 2017 yılında, YKİ yansıması olarak Türkiye'de yapılan en önemli yapısal değişimlerden olan Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemine geçiş, merkezi yürütmede birçok reformu beraberinde getirmiştir. Yeni sistemde yürütmenin başı Cumhurbaşkanındır. Cumhurbaşkanlığı teşkilatlanmasında ise Türkiye'de yeni olan birtakım idari yapılanmalar göze çarpmaktadır. Bunlar Ofisler ve Kurullardır. Ofisler, kamu politikalarının oluşturulması için kendi uzmanlık alanlarında bilgilerin toplandığı, ilgili uygulamaların kontrol edildiği ve değerlendirildiği, teşkilatın içerisindeki en önemli yapılandıdır. Diğer önemli yapılar olan politika kurulları ise, politika üretimi ve geliştirilmesi için danışma ve tavsiye birimleri olarak görev yapmaktadır (Sobacı vd., 2018:3). Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde yürütmenin işleyişinde hızlı karar alabilen bir yönetim yapısı ön görülmektedir (Güler, 2018:319). Bu fonksiyonuyla Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemini başlı başına farklı bir yönetim anlayışının bir tezahürü olarak derinlemesine ele almak mümkün olacaktır ancak bunun için sistemin uygulamada biraz daha olgunlaşması, yapılacak analiz

ve değerlendirmeler açısından faydalı olacaktır. Diğer yandan bu reformu, amaçladığı “yönetimde hızlı ve etkili karar alabilme” ilkesiyle, bir YKİ yansıması olarak değerlendirmek yanlış olmayacaktır.

SONUÇ

Dünyada, 1980 sonrası kamu yönetimi yapısında ve işleyişinde pek çok değişiklik yaşanmıştır. Bu reformların temelinde piyasa modeli ve kamuda özel sektör yönetim tekniklerini kullanma mantığı yatmaktadır. Devletin rolü ve fonksiyonları, bu süreçten etkilenmiş, böylelikle kamu kurumlarının işleyişi ve yapılanması değişmiştir. Küresel anlamda bir dalga şeklinde yayılan reformların etkisi ve derinliği, reformun yapıldığı ülkelere göre değişiklik göstermektedir. Ülkelerin şartlarında olan benzerlik ve farklılıklar, yapılan reformlarda kimi zaman benzerlik olmasına sebep olurken, kimi zaman da farklılıklar içermesine sebep olmuştur. Dünyada verimlilik, şeffaflık, etkinlik, hesap verebilirlik, sonuç odaklılık, müşteri memnuniyeti anlayışının yerleştirilmesi, insan haklarına saygı, kalite, rekabet, politika oluşturma ve planlama ile hizmet sunumunun birbirinden ayrıştırılması, performans yönetimi, fonksiyonel uzmanlaşma, katalizör devlet anlayışına geçiş, kaynak kullanımında disiplin ve tasarrufa yönelme gibi ilke ve unsurlara dayalı bir yapı oluşturulması eğilimleri görülmektedir. Böylelikle yönetim fonksiyonlarında değişiklikler yapılarak kamu hizmetlerinin niteliğinden ziyade kamu örgütlenmesi ve kamusal iş üretme süreçlerinde değişiklikler yapılmıştır. Kamusal mal ve hizmet üretiminin, özel sektör üretim tarzına doğru evrildiği bu süreçte devlet yapısı, yerelleşme ve özelleştirme ile harmanlanarak şeffaflık, katılım, hesap verebilirlik, etkililik ve tutarlılık çerçevesinde yeni bir paradigmanın benimsenmesine çalışılmıştır. Bu durum YKİ etkisindeki kamu yönetimi reformlarını dünyadaki trendle hemen hemen aynı zamanda gerçekleştiren Türkiye’de de aynı hedefler doğrultusunda gerçekleşmiştir. Burada önemli olan nokta, bunu hangi ülkenin ne derecede başardığıdır. Bu ise ileride daha geniş kapsamlı yapılacak araştırmaların konusu olabilecektir.

Kuşkusuz YKİ etkisindeki reformların yayılmasında ulus üstü kuruluşların da etkisi olmuştur. Kamu yönetiminde bulunan aksaklıklar, her ülkenin kendi yapısı ve şartları içerisinde çözümlenmelidir ancak, ülkenin yapısının, durumunun ve şartlarının doğru analiz edilmesi ile tutarlı ve düzgün bir biçimde politika transferinden yararlanmanın da faydası görülecektir. Reformları uygulama konusunda isteksiz ülkelere, OECD, IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşların, bir kısım reformları uygulamaları şartıyla kredi vermeleri, yine reformların hızlı yayılmasında etkili olmuştur. Merkez ile yerel arasında bulunan bağın azaltılmasının pek çok olumlu getirisi olabileceği gibi, olumsuz anlamda da götürüleri ile karşı karşıya kalılabileceği gözden kaçırılmadan bunlara uygun tedbirler alınmasına gayret edilmelidir. Bütün olumlu taraflarına rağmen bu reformların sonucu olarak belirli sorunların merkezi yönetimler eliyle düzeltilebilmesinin önü kısmen de olsa kapanmaktadır. Neticede yapılacak her bir reform, reformun yapıldığı ülkenin kültüründe ve diğer yapısal faktörleri önünde kabul görmesi halinde başarılı olacaktır. Yalnızca yasal düzenlemeler, denetim kuruluşları ve yaptırımlar eliyle vatandaş nezdinde bir kültür oluşturulması pek mümkün değildir. Reformlarda amaçlanan vatandaş denetiminin oturtulması için zamana ihtiyaç vardır. Yerel anlamda yapılan reformlar çerçevesinde yaşanan değişimlerin, yerel yönetimlerde görev ve personel konusunda siyasallaşmanın da önünü açabileceği gözden kaçırılmadan buna dair önlemlerin alınması gerekmektedir. Ayrıca yerel yönetimlerin borçlanmaları üzerine de belirli tedbirler alınması gerekmektedir.

Reformların sonuçlarının iyi düşünülmesinin gerekliliği açıktır. Hedeflenene olumlu dönüşümlerin gerçekleşmesinin yanında, YKİ ile önemli kamu hizmetlerinin de özel sektöre bırakılmasının önünün açılacağı göz ardı edilmemelidir. Ayrıca ulus üstü kuruluşlarının dayatmalarının neticeleri, her ülkede aynı şekilde gözlenmemektedir. Pek çok ülkede yapılan özelleştirmelerin yolsuzluk ve rüşvet olayları ile beraber geldiği de gözden kaçırılmadan benzer sorunların yaşanmaması için süratle önlemler alınmalıdır.

KAYNAKÇA

- Arslan, N. T., (2010), “Klasik - Neo Klasik Dönüşüm Süreci: Yeni Kamu Yönetimi”, C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 11, 2, s. 21-38
- Atmaca, Y., (2017), Türkiye’deki Kamu Yönetimi Uygulamalarında Avrupa Birliği Bölgesel Politikasının Etkileri: Politika Transferi Bağlamında Bir Analiz, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Bursa: Uludağ Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü
- Batley, R., (1999), “The New Public Management in Developing Countries”, Journal of International Development, 11, s. 755-760
- Brudney, J. L., Hebert F. T. ve Wright D. S., (1999), "Reinventing Government in the American States: Measuring and Explaining and Explaining Administrative Reform", Public Administration Review, 59, 1, s. 19-30.
- Coşkun, S., (2004), “Kamu Reformları: Değişim ve Süreklilik”, Acar, M., Özgür, H., der., içinde Çağdaş Kamu Yönetimi-II, Ankara: Nobel Yayınları, s. 129-158
- Denhardt, R. B. & Denhardt, J. V., (2000), “The New Public Service: Serving Rather Than Steering”, Public Administration Review, 60, 6, s. 549-559
- Dunleavy, P. ve Hood. C., (1994), “From Old Public Administration to New Public Management”, Public Money & Management, 14, 3, s. 9-16.
- Erat V., Kaçer F., (2014), “Küreselleşme ve Bir Politika Transferi Olarak Yeni Kamu İşletmeciliği”, Pamukkale Journal of Socioeconomic Studies, 1, 2, s. 27-44
- Göçoğlu, V. ve Çukur, M., (2018), “Yeni Kamu İşletmeciliği ve İç Denetim: İç Denetçiler Üzerine Bir İnceleme”, Erat, V., Ekiz, C. ve Arap İ., der., içinde Quo Vadis: Kamu Yönetimi, Ankara: Nika Yayınevi, s. 441-465
- Göçoğlu, V., Kurt, İ. D. ve Öktem, M. K., (2019), “İdari Reformun Yüz Yılı: Türk Kamu Yönetimi Reformlarının Karar Verme Yaklaşımları Çerçevesinde Değerlendirilmesi”, Ombudsman Akademik, 5, 10, s. 39-83
- Güler, B. A., (2004), “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine”, Hukuk ve Adalet, 1, 2, s. 1-31
- Güler, T., (2018), “Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi ve Kamu Yönetimine Etkileri”, Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 21, 39, s. 299-322.
- Hood, C., (1991), “A Public Management For All Seasons?”, Public Administration, 69, s. 3-19
- Hughes, O. E., (2003), Public Management and Administration, New York: Palgrave Macmillan
- Karcı, M. Ş., (2007), “Yeni Kamu İşletmeciliği Yaklaşımının Temel Değerleri Üzerine Bir İnceleme”, Akdeniz İ.İ.B.F. Dergisi, 16, s.40-64.
- Kandeger, B., (2017), “Bir Söylem Olarak Yönetimde Değerişim “Kamu Yönetimi Temel Kanunu”, Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 1, 4, s. 1-15.
- Kaul, M., (1997), “The New Public Administration: Management Innovations in Government”, Public Administration and Development, 17, s. 13-26

- Koçak, S. Y., (2010), “Kamu Yönetiminde Açıklık İçin Bilgi Edinme Hakkı”, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 23, s. 115-125.
- Kettl, D. F., (2005), *The Global Public Management Revolution*, Washington D.C.: Brookings Institution Press
- Lamba, M., (2014), “Yeni Kamu Yönetimi Perspektifinden Türkiye’de Kamu Yönetimi Reformları: Genel Gereçekler Üzerinden Bir İnceleme”, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 19, 3, s. 135-152
- Lane, J. E., (2000), *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*, London: Sage Publications
- Osborne, D. ve Gaebler, T., (1992), *Reinventing Government, How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, Mass
- Ömürgönülşen, U., (1997), “The Emergence Of A New Approach To The Public Sector: The New Public Management”, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi, 52, 1, s. 518-565
- Ömürgönülşen, U., (2003), “Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği”, Acar, M., Özgür, H., der., içinde *Çağdaş Kamu Yönetimi-1*, Ankara: Nobel Yayınları, s. 3-43
- Özer, M. A., (2015), “Türkiye’de Kamu Yönetiminin Denetiminde Yeni Arayışlar: Kamu Denetçiliği Kurumu Örneği”, *Sayıştay Dergisi*, 98, s. 19-40.
- Özer, Y. E., (2008), “Küresel Rekabet - Bölgesel Kalkınma Ajansları ve Türkiye”, *Review of Social, Economic & Business Studies*, 9/10, s. 389-408.
- Saylam, A. ve Öktem, M. K., (2015), “Türk Kamu Yönetiminde Hizmet Bakanlığı Modeliyle Yeniden Yapılanma: Retrospektif Bir Yaklaşım Mı?”, *Nevşehir Hacı Bektaş Veli Üniversitesi SBE Dergisi*, 5, s. 1-20
- Sobacı, M. Z. ve Köseoğlu, Ö., (2015), “Yeni Kamu Yönetişimi: Birlikte Üretmenin ve İşbirliğinin Teorik Çerçevesi”, iç. Sobacı, M. Z. ve Köseoğlu, Ö., der., içinde *Kamu Yönetiminde Paradigma Arayışları*, Bursa: Dora Basım-Yayın Dağıtım
- Sobacı, M. Z., Miş, N. ve Köseoğlu, Ö., (2018), “Türkiye’nin Yeni Yönetim Modeli ve Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı”, *SETA Perspektif*, 206, 1-6.
- Şanlısoy, S. ve Özcan A., (2006), “Türkiye’de Bağımsız Düzenleyici Kurumların Bağımsızlığı”, *Siyasa*, 3-4, s. 99-132.
- Şencan, H., (2006), “Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun”, *Yasama Dergisi*, 1, s. 96-128
- Tekin, Ö. F., (2017), “5018 Sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nun Yeni Kamu Yönetimi İlkeleri Bağlamında İncelenmesi”, *Selçuk Üniversitesi Sosyal ve Teknik Araştırmalar Dergisi*, 14, s. 199-218
- Temizel, H., (2010), “Kamu Yönetimi Reformları ve Reformların Temel Özellikleri”, *Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 20, s. 115-143.
- Temizel, H., (2011), “Kamu Yönetiminin Yeniden Yapılandırılmasında Uluslararası Eğilimler ve Alman Tipi Reform Stratejisi”, *Selçuk Üniversitesi Kadınhanı Faik İçil Meslek Yüksekokulu Sosyal ve Teknik Araştırmalar Dergisi*, 1, 1, s. 97-106.
- Torres, L., (2004), “Trajectories in public administration reforms in European Continental countries”, *Australian Journal of Public Administration*, 63, 3, s. 99–112

- Tuncer, A. ve Usta, S., (2013), “İki Kriz Arasında Yönetim: Yeni Kamu İşletmeciliği”, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 30, s. 181-195
- Uğur, A. ve Köseoğlu, D. (2018), “Belediyelerde İnsan Kaynakları Yönetimine Geçiş ve Karşılaşılan Sorunlar Üzerine Bir Değerlendirme”, Bilgi, 20, 1, s. 147-178
- Uysal, Y., (2020), “Klasik Kamu Yönetiminden Yeni Kamu İşletmeciliği ve Post-YKİ’ye Kamu Hizmetlerinin Değişimi ve Dönüşümü Üzerine Bir Değerlendirme”, International Journal of Management and Administration, 4, 7, s. 112-135
- Yasamış, F. D., (2003), "State Reform in Turkey: Reasons, Needs and Strategies", Australian Journal of Public Administration, 62, 4, s. 93-97
- Yayman, H., (2005), Türkiye’nin İdari Reform Politiki”, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Ankara: Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Yılmaz, O., (2001), Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri, Ankara: İktisadi Sektörler ve Koordinasyon Genel müdürlüğü Hukuki Tedbirler ve Kurumsal Düzenlemeler Dairesi Başkanlığı Yayını