

I.Ü.Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi  
No: 25 (Ekim 2001)

## İŞLETMECİ, GİRİŞİMCİ VE VERİMLİ YENİ BİR KAMU YÖNETİMİ VE DEVLET ANLAYIŞINA DOĞRU

Yrd. Doç. Dr. Hamza ATES\*

### Abstract

Structural Adjustment Policies and market-oriented reforms were the first reactions to the international fiscal crisis of the 1970s. However, in time, the emphasis shifted to the administrative-managerial reforms in particular, and the state reforms in general, since market reforms proved to be insufficient to overcome the crisis which is administrative in nature. A model of managerial, entrepreneurial, and efficiency-oriented administration (NPM) has increasingly gained acceptance. This article argues that NPM is backed by a suitable model of state: "Enabling and Granting State" which provides a synthesis between minimal state and traditional-administrative state and avoids the basic failures of both market and state.

### Giriş

1980' lerde, biraz da uluslararası borç krizinin etkisiyle, tüm dünyada gerek politikacıların gerekse kamu yöneticilerinin gündemindeki konu "Yapısal Uyarılma" (structural adjustment) politikası ve bunun bir parçası olarak da serbest pazara yönelik reformlardı (Ates: 2001b, 2-4). 1990larda, Yapısal uyarılma politikaları devam etmekle birlikte, vurgu ekonomik alandan idari-siyasi alana doğru kaydı (Corkery: 1997, 2). Bugünün temel sorunu ise devletin nasıl yeniden inşa edileceği, değişen ve globalleşen dünyada devletin konum ve rolünün ne olacağıdır. Bu çerçevede ele alınacak konuların başında da kamu örgütlerinin yapısal, işlevsel, kültürel ve özellikle işletme yönlerinin yeniden ele alınması, (klasik idari reform yaklaşımlarındaki duraganlık, sekilcilik ve yüzeyselliğin aksine) kamu örgütlerinin teker teker veya bir bütün halinde ama her koşulda köklü bir şekilde yeniden dizayn edilmesi gelmektedir. Bu makale devlet (ve dolayısıyla da yönetim) anlayışındaki bu değişimi temel alan bir reform (veya dönüşüm)ün çeşitli özelliklerini özetlemeyi amaçlamakta olup, özellikle şu sorulara cevap aramaktadır:

- Niçin gerek akademik alanda gerekse uygulayıcılar bağlamında ilgi ekonomik reformdan işletme reformuna yönelmiş/yönelmektedir?
- Yeni tip reformların içerikleri nelerdir?

---

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

- Bu reformlar neo-liberal ideolojinin idari alana yansiyen sonuçları midir, yoksa çağdas kapitalist devleti yönetmek için gerekli bir adım midir?
- Devlet yapısı ve anlayışı ile yapılan reformlar arasındaki ilişki ne düzeydedir?

### Niçin Reform?

1990'lı ve 2000'li yıllarda devlet reformunun bu kadar büyük ilgi ve kabul görmesinin pek çok nedeni mevcuttur. Bunlardan belki de en önemlisi, gerek siyasetçi ve üst düzey bürokratlar gerekse halk yığınları arasında oluşan, Yapısal Uyarılma Politikalarının yetersiz olduğuna dair kanaatlerin giderek daha belirginleşmesidir (Pereira: 1996, 2). 1980'lerin ortasından beri özellikle dış borcu hayli yüksek olan gelişmekte olan ülkeler yoğun olarak maliye sistemlerini yeniden yapılandırma, ticarete liberalleşme, deregülasyon ve özelleştirme çabalarına girişti. Bu çabaların ilk sonuçları da genellikle olumlu oldu. Bu sayede pek çok ülkede mali darboğaz asılarak ödeme dengeleri kontrol altına alınabildi, enflasyon oranlarında göreceli bir düşüş kaydedildi, ülkelerin kredi notlarında gözle görülür yükselmeler oldu. Bununla birlikte, global ekonomide hedeflenen istikrarlı ve sürdürülebilir büyüme hedefine ulaşabildiği söylenemez.

Iste bu son durum, ekonomik reformların arkasındaki neoliberal öngörülerin gerçekçi olup olmadığının sorgulanması olgusunu beraberinde getirdi. Acaba 1980'lerde hayli yaygın olan ekonomik minimal devlet<sup>1</sup> anlayışında bir sakatlık, veya en azından bir yetersizlik mi sözkonusudur? Bu soruya verilen cevap ne olursa olsun, neoliberal minimal devlet anlayışı, yeni sağ akimin düşünsel egemenliğinin tartışılmamasına rağmen (Ates: 2001b, 11), 1990'lı ve 2000'li yıllara popüleritesi azalan bir model olarak girmektedir (Corkery: 1997, 2; Klitgaard: 1999, 7-11).

Bu azalışın önde gelen sebebi, gelişmiş veya gelişmekte olan pek çok ülkede böyle bir minimal devletin siyasal mesruiyetinin bulunmamasıdır. 1970 ve 1980lerin hakim paradigması olan neoliberal Yeni Sağ akımı, kendisine olan siyasal desteği sürekli kılamamıştır. Bir başka deyişle geniş halk kitlelerinin devletten beklentileri piyasadan beklenti sekline çevrilememiştir. Halkın gözündeki "her şey kendisinden, hem de karşılıksız olarak beklenen" devlet imajı hala canlı durumdadır (World Development Report: 1997, 2-3). Bir başka sebep de pazarın devletten her zaman etkin olduğu varsayımının yanlışlığının gerek sosyal bilimciler gerekse uygulayıcılar tarafından gittikçe artan oranda kabul görmesidir. Çağdas kapitalist düzenin işlemesi için piyasaya ve sosyal hayata devlet müdahalesinin yanlış ve zararlı olduğu zamanlar kadar gerekli olduğu dönemlerin de olabileceği artık daha geniş bir kesim tarafından ifade edilmektedir (World Development Report: 1997, part2 ve part3) .

Öte yandan, 1970lerin sonu ile 1980lerin ilk yarısında görülen global mali krizin bir devlet krizi olduğu zamanla açıklığa kavuşmuş bulunuyor (Pereira: 1996, 1-3). Devletin mali sisteminin ihtiyaca cevap veremeyecek durumda olması, devlet müdahalesinin yerli-yersiz kullanımına izin veren kalkınma modelleri ve özellikle de

<sup>1</sup> temel amacı piyasa düzenini ve mülkiyet hakkını korumak olan devlet

kapalı bir ekonomik sistem öngören ithal ikameciliği (import substitution) modelinin iflâsi, ve devletin eli-kolu durumundaki kamu örgütlerindeki temel işletme modeli olan bürokrasinin hızlı-verimli-ekonomik karar verme mekanizmasının önünde bir engel olarak durması bu krizin önde gelen açılımlarıydı.

#### Ekonomik Reformdan İşletme Reformuna: Değişimin Yeni Yönü

Eğer ekonomik minimal devlet -gerekli olsa bile- sosyolojik ve yapısal nedenlerle gerçekçi değilse, ekonomik krizin arkasında bir devlet krizi varsa, bu devlet krizi de devletin ekonomik ve sosyal hayattaki rolüyle ilgiliyse, ve bürokratik örgütlenme modeli gelisen ihtiyaçlara cevap veremiyor, özellikle de ekonomik faaliyetleri zorlastırıyorsa, bundan ancak bir sonuç çıkarılabilir: çözüm devleti ortadan kaldırmak değil etkin ve verimli hale getirmek, bir anlamda onu gelisen ihtiyaçlara göre yeniden formüle ve inşa etmektir. Belki bu çerçevede girisilecek bir reform devleti faaliyet olarak daraltacak, onun mal ve hizmet üretici veya temin edici olarak, hatta kural koyucu olarak oynadığı rolü azaltacak, ama ona devlet disiplini kamu örgütlerini (non-governmental organizations-NGOs) destekleme, özel sektörün gelişmesine yardım etme, piyasayı düzenleme, yerel sanayinin ulusal rekabet gücünü arttırmak için girişimlerde bulunma ve temel insan haklarını koruma gibi ek görevler verecektir.

Devlet reformu, tanımı gereği klasik idari reform anlayışından daha geniş bir alanı içerir (Adaman ve Çarkoğlu: 2000, 70-71). İdarede iyileştirme yapma ve bürokrasiyi azaltmanın yani sıra “yöneten demokrasi”yi (governability) tesis etmek (Diniz: 1995, 3-18) gibi siyasi reformlar, serbest pazar ilkelerini hayata geçirmek, kamunun borçlarını azaltmak, milli tasarrufu arttırmak, mali reform ve özelleştirme gibi ekonomik reformlar, ve sivil toplumu tesvik ve yönetime dahil etmek, ve hükümetin yönetim kapasitesini arttırmak gibi yönetişim (governance) reformları da bu geniş tanımın parçalarını oluşturlar.

1980’lerin basından itibaren içeriği yukarıda anlatılan “devlet” reformuna ilgi yoğun bir şekilde artmış ve Caiden’in ifadesiyle son 20 yıl “idari reformlar çağı” haline gelmiştir (Caiden: 1990, 1). Özellikle bürokratik örgütlenmeyi (civil service) reforme etmeye yönelik, onları çağdas kapitalizm ile daha uyumlu hale getirmeyi amaçlayan (Pereira: 1998, 4) reform çabaları büyük ilgi uyandırmaktadır. Bu ilginin açık ve gizli nedenleri neler olabilir?

Devletin kurum ve kuruluşları, çalışma ilkeleri ve süreçleri ile kültüründe yapılmak istenen geniş değişikliklere bu yoğun ilginin görünen sebebi sosyolojik bir gerçeğe dayanmaktadır: İnsanlar bürokratik kamu yönetiminin sivil toplumla ve talepleriyle ekonomik alanda hakimiyetini pekiştiren kapitalizmle uyum sorunları yaşadığını artık daha fazla hissetmektedir. Gelişmiş ve gelişmekte olan pek çok ülkede yapılan kamuoyu ve sosyolojik araştırmaların hemen hemen birleştikleri sonuç genel olarak devletin ve özelden de kamu yönetiminin hantal, çabın ve özellikle de ekonomik hayatın gereklerine cevap veremeyen (OECD: 1995, 21-22), halkta uyandırdığı güvenin azaldığı, ve giderek toplumun üzerinde bir yük haline gelen bir aygıt olarak görüldüğüdür (Carndale:1995, 1-20; The Council for Excellence in Government:

1995, 1997, 1999, Adaman ve Çarkoglu: 2000, 13, 35-40, Ates: 2001a, 3-4). Vatandaşların devletten istekleri artmakta fakat devlet değil bu yeni talepleri karşılamak, klasik görevlerini bile yerine getirmekte zorlanmaktadır (OECD: 1995, 22). Bu uyumsuzluk nedeniyle mali (Foster and Plowden: 1996, 1-32), siyasi (Foster and Plowden: 1996, 195-243), idari ve yönetimsel (Pereira: 1998, 3-7) sorunlar üst üste gelerek durumu içinden çıkılmaz hale getirmeye başlamıştır.

Tanımı gereği iktisadi ve siyasi kaynaklar sınırlıdır, ancak bu sınırlılık devletin bizzat elindeki kaynakları etkin-ekonomik-verimli (3Es) kullanması ve etkileyebileceği alanlar ve kesimlerde de kaynak kullanımında aynı ölçülere riayet edilmesini teşvik etmesi sayesinde büyük ölçüde asılabilir, en azından problemler minimize edilebilir. Pazarın başarısızlığı (market failure) durumlarında örneğin pazar mekanizmasının çeşitli nedenlerle kaynak dağılımını kötüleştirmediği durumda, veya serbest pazar ilkelerinin suistimale uğratıldığı (monopol vs) veya yetersiz kaldığı durumlarda, etkin ve verimli çalışan bir kamu yönetimi, toplumsal talepler ile bunların yerine getirilmesi arasındaki açıklığın<sup>2</sup> azaltılmasında hayati bir rol oynayabilir.

Bu ilginin sözlere fazla yansımayan ancak çok daha geniş ve köklü bir nedeni daha vardır: Kamusal alanın (res publica) “özelleştirme” tehdidine ve özellikle de onunla beraber gelen rant elde etme emellerine (rent-seeking activities) karşı korunması. Devletin, bir res publica olarak<sup>3</sup>, kamusal haklardan hem bir tanesi hem de onların koruyucusu olarak, hayatta kalması gerekli görülmektedir (Pereira: 1996, 3). Burada bahsi geçen “kamusal haklar”, 18.yy’da aydınlanmacı düşünürlerin ve İngiliz mahkemelerinin tarifini yaptığı, 19.yy’da liberal politikacıların Batılı ülkelerin anayasalarına eklenmesine öncülük ettikleri medeni haklar’a (civil rights) tekabül etmektedir. Bunların gelişmesinde de saf (pure) demokratlardan sosyalistlere, sosyal demokratlardan liberallere kadar siyasi düşünce ekseninin değişik taraflarının katkısı olmuştur. Liberallerin eklediği siyasi haklar ve sosyal demokrat kökenli refah devleti (welfare state) nin eklediği sosyal haklar ile bir taraftan büyüyen ama öbür taraftan da daha karmaşıklaşan kamusal haklar kavramı’nın en azından önemli birkaç parçasına değişik siyasi düşünce ve hareketlerin sahiplenmesi de iste geçirmiş olduğu bu evrim yüzünden gibi gözükmektedir. Bu evrim, kısaca 18.yy’da bireyin haklarının oligarsik devlete karşı korunması; 19.yy’da siyasal katılım ve diğer demokratik hakların tescili, ve zayıf ve fakirin zengin ve güçlüye karşı korunması; ve 20.yy’da kamusal alanın korunması şeklinde olmuştur. “Res publica güçlü kişi ve kurumlara karşı korunmalıdır” görüşü, devletin ve bazı ayrıcalıklı kişilerin değil “herkese ait ve herkes için olan” (Pereira: 1998, 4 ) diğer şeylerin varlığının muhafazasını önemli bir konu haline getirmiştir. Özellikle en önemli kamusal alanlardan olan vergi yükünün özelleştirilmesi de bu yüzden tepki çekmektedir.

<sup>2</sup> aslında bu açıklık her zaman vardır, ancak çok büyüdüğü zaman göze çarpmakta ve problem haline gelmektedir

<sup>3</sup> ancak ortamdaki tek res publica değil, pek çok kamusal alanın içinde en önemlilerinden biri olarak

Bununla birlikte, toplumun ve ekonominin gelismesine karsin, ne kadar hantal, uyumsuz, pahali ve verimsiz oldugu yeni yönetim tekniklerini kullanarak performansini devamlı artiran özel sektör sayesinde giderek daha fazla anlasilan devletin ve özellikle kamu bürokrasisinin mevcut haliyle muhafazasının çok zor hatta imkansiz oldugu da gözden kaçmamaktadır. Özelleştirme de yukarıda anlatılan nedenlerle soguk karsilandigina, dahasi her sey (özellikle stratejik nitelikteki pek çok kamu örgütü) özelleştirilemeyecegine göre, devletin tüm kurum ve kuruluslariyla yeniden inş edilmesi, önceliklerinin ve hizmet stratejilerinin yeniden belirlenmesi, yetersizliği gittikçe daha fazla anlasilan bürokrasinin kamu'da bir yönetim tarzi olarak yerini daha esnek, ademi-merkezi (desantralized), pazar ve rekabete daha fazla yer verilen, daha paylasimci ve katilimci, ve devletin düzenleme alaninin sinirlendirildiği (deregulated) bir yönetim biçimine terk etmesi gündeme gelecektir (OECD: 1995, 25-29; Ates: 1999, 159-201). Bir baska deyişle, sartların degistigi yeni ortamda ayakta kalmak için degismek ve kendini yenilemek gerekmektedir. Devlet için de bunun anlamı Klasik Kamu Yönetimi'nden Isletmecici Kamu Yönetimi'ne (New Public Management, kısaca NPM) geçistir (Hood: 1991, 3-11).

#### Klasik Kamu Yönetiminin "Neden?" ve "Nasıl?" i

Kapitalizm (ve buna paralel olarak simdiki anlamda demokrasi) öncesi toplumlarda görülen devlet ve yönetimin<sup>4</sup> temel özelliği kamusal ve özel alanların karışması olması ve devletin de bazı kişilerin özel mülkü durumunda olmasıydı (Pereira: 1996, 4). Patrimonialism denen bu olgu kapitalizmin gelismesi ve demokrasinin yükselmesi ile birlikte tarihe karıştı ve özel mülkiyet ile res publica arasındaki ayırım global olarak tanındı. Asıl amacı özel mülkiyeti garanti altına almak olan kapitalizm, krallar, sultanlar ve prenslerin (bazen de kilise gibi baska yarı-özel yarı kamusal kişi ve organizasyonların) elinde birlesik durumda olan kamusal ve özel mülkiyeti ayırmış, özel mülkiyeti korumak için kamusal alanı ayrı bir alan (domain) olarak tanımlamak durumunda olmuştur.

Bu süreçte gelisen iki önemli araç dikkat çekicidir: demokrasi (siyasi araç) ve bürokrasi (idari araç). Demokrasi medeni hakları (civil rights) tiranlığa karşı korumakta, seçme ve seçilme hakkı gibi siyasi haklara vurgu yapmakta, sosyal hakları suistimale karşı savunmakta, ve kamusal hakları da korumaktadır. Bürokrasi ise, patrimonial idarenin iki hastalığı olan kayırmacılık ve yolsuzlukla savaştık üzere tesis edilmiş bir idari araç olup profesyonel, kişilerden bağımsız, resmi, rasyonel ve hukuki bir idari sistem (civil service) kurmaktadır.

Özellikle 19.yy'da patrimonial idari sisteminin yerini bürokratik kamu yönetiminin alması, bu alanda bir ilerlemeyi temsil ediyordu. En büyük bürokrasi analisti ve teorisyeni Max Weber'in (1922) de asıl vurgusu rasyonel-hukuki otoritenin patrimonial otorite üzerindeki üstünlüğü üzerine idi. Bununla birlikte, 20.yy'da devletin iktisadi ve sosyal rol ve görevleri artıp devlet aygıtı da daha önceki devirlerle karşılaştırılmayacak kadar büyüyünce, bürokratik kamu yönetiminin

<sup>4</sup> bu ikisi bugünkünden daha fazla iç içe girmisti)

uyguladığı temel strateji olan süreçlerin hukuki ve formal kontrolü yetersiz ve yanlış (inappropriate) gelmeye başladı. Bu strateji belki yolsuzluk ve rüşvet ile mücadelede oldukça yararlı olmuş/olmaktadır, ancak idarenin yavaş, pahalı ve verimsiz olmasına, ekonomik terimlerle ifade etmek gerekirse, maliyetinin fiyatının üzerinde olmasına neden olmaktadır. Bürokrasi belki 18.yy'ın minimal Liberal Devlet'inde iyi çalışabilirdi, ancak devletin eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, milli kültürün yayılması, çevreyi koruma, altyapı yatırımları, bilim ve teknolojiye yatırım gibi alanlara girerek fonksiyonlarının arttığı ve boyutlarının büyüdüğü günümüzde bürokratik yapı ve stratejilerin aynı etkinlik ve verimlilikte çalıştığını iddia etmek mümkün değildir. Örneğin, bugün Max Weber'in yaşadığı zamanlardaki gibi 4-5 tane değil, en az 15-20 adet bakanlık bulunması gerekmekte, vergi yükü de milli gelirin o zamanlarda olduğu gibi %5-10unu değil, en az %30-50sini temsil etmektedir (Lijeron: 1996, Appendices 1-2).

Endüstride seri üretim demek olan "fordizm"den ihtiyaç ve zevklere göre mal ve hizmetlerin farklılaştırıldığı "post-fordizm"e geçilen, "modernizm" ve ilerleme" düşüncesinin yerini "post-modernizm"e, "sanayi çağı"nın yerini "bilgi çağı"na bıraktığı, ağır sanayi yerine hizmet sektörünün ön plana çıktığı, mavi yakalı işçi profiline gerilerde kalıp işgücünün sanallaştığı ve bilgi işçilerinin gözde olduğu, teknolojideki hızlı ilerlemelerin "cyberocracy"yi gündeme getirdiği (Ronfeldt: 1992, 2; Reich: 1991, 1-14) günümüzde süreçlere asiri önem verilen, amacın ve sonucun değil sürecin ön planda olduğu, özün değil sekin değerlendirildiği, yapısı gereği yavaş, ekonomik olmayan ve verimsiz çalışan bürokratik kamu yönetimi yapılanmasının yetersizliği bir yana, ülkede gelişmeyi de yavaşlatacağı açıktır (Keating: 1998, 1-15). Bugün ihtiyaç duyulan kamu yönetimi sadece yolsuzluk ve kayırmacılıkla mücadele etmede etkin olan değil, aynı zamanda devletin direkt olarak sunduğu veya dolaylı olarak finanse ettiği mal ve hizmetlerin üretim ve sunumunda verimli olan bir idare olmak zorundadır.

Ayrıca günümüzde pek çok alanda olduğu gibi yönetim alanında da kullanılan çeşitli kavramlar anlam ve içerik değiştirmiş, önceliklerde de büyük değişiklikler olmuştur. Örneğin, endüstrileşmiş ülkelerde bireysel ve sosyal haklar büyük ölçüde korunmakta, ancak kamusal haklar aksine çeşitli çevrelerden gelen tehditlerle karşı karşıya bulunmaktadır. Bu ülkelerde yolsuzluk ve kayırmacılık fazla değildir, ancak özel sektörün kamusal mülkiyete olan müdahalesinin yeni çeşitleri gündemdedir (Pereira: 1996, 2, 4). İsadamlarına gereksiz teşvikler ve vergi indirim ve muafiyetleri verilmekte, bürokratlar genellikle verimli çalışmamakta, verimsiz çalışanların da mevzuatın müsaade etmemesi dolayısıyla işine son verilememektedir (WB: 1995, 5-6). Gelişmekte olan ülkelerde bunlara ilaveten daha başka problemler de zuhur etmektedir: bireysel ve sosyal haklar çığnemekte, bürokrasi yolsuzluk ve kayırmacılığa bulmuş bulunmakta, üstelik resmi konumlarını kişisel çıkarları için kullanmakta beis görmeyen kadrolar işbasındadır (WB: 1995, 6-11). Bu ülkelerde bulunan kalkınmacı (developmentalist) devletleri kontrol eden bürokratik ve teknokratik sınıflar için bürokrasi, ekonomik artidegerin ülkelerindeki özel sektörle kendileri arasında paylaşılmasını sağlayan bir araç konumundadır. Bu yaniyla bürokrasi, Liberal Devlet'teki sermaye sınıfına benzer bir rol üstlenmektedir. Bu,

ayni zamanda res publica'nin gelismekte olan ülkelerde daha az korunabildigi anlamina gelir.

Bu sayilan nedenlerle 20.yy'in son çeyreginden beri Bürokratik Kamu Yönetimi yerine Isletmeci Kamu Yönetimi anlayisi giderek daha fazla yayginlasmaktadir. Bu yeni anlayis, teorik ve pratik olarak özel sektör isletme yönetiminden esinlenmekte ancak "kar amaci gütmeyen" bir "kamu" örgütlenmesine hitap etmesinden dolayi bagimsiz bir disiplin (public management, kamu isletmesi) olusturmakta, kamu yönetiminin spesifik özelliklerini muhafaza eden ancak isletme yönetiminin kavram, teknik ve ilkelerinden yararlanarak onlari kamu yönetimi kalibi içinde eriten, kar degil kamu hizmeti merkezli ancak bunu en etkin-verimli-ekonomik olarak sunmaya çalisan bir nitelik arz etmektedir (Ates: 1999, 13).

#### Isletmeci Kamu Yönetimi (NPM): Yeni Bir Paradigmaya Dogru

Isletmeci Kamu Yönetimi, bu makalenin basinda bahsedilen devlet krizine bir cevap olarak belirmistir. Mali krizi asmada kamu yönetiminin öncülük yapmasi, kamu hizmetlerinin daha etkili, daha verimli ve daha ucuz sunulmasi, kamusal alanin rant paylasimi girisimlerine karsi korunmasi, isletme yönetim prensip ve teknikleriyle yönetim kapasitesi zenginlestirilen devletin degisime ayak uydurarak özelleştirme gibi akimlar karsisinda yok olmaktan kurtulmasi, ve üstlendigi görevleri daha hizli, etkili, verimli ve ekonomik olarak yerine getirmesi, isletmeci kamu yönetimi anlayisinin hedeflerini olusturmaktadır. Bir baska deysile, 1970lerden itibaren Klasik-Bürokratik Kamu Yönetimi'ne karsi olusan memnuniyetsizlik NPM'e yönelimin temel nedenidir.

Isletmeci Kamu Yönetimi (NPM), Toplam Kalite Yönetimi gibi belirli bir kurucusu ve açık ve net prensipleri olan bir teori olmadigi için (Ates: 1999, 11), NPM tanimlari da çeşitlilik göstermektedir. Bu tanimlarda dikkati çeken husus, önce NPM'in içeriğinin belirlenmesi ve tanimlari da bu içeriğe bulunan bir çerçeve olarak düşünülmesidir. Yaygin tanimlardan birkaçi şöyledir:

OECD'nin Kamu Isletmesi Komitesi'ne göre (OECD:1995, 8) NPM, "daha adem-i merkezietçi bir kamu sektöründe performansla yönelmiş bir kültür gelistirmeyi amaç edinen yeni bir kamu yönetimi paradigmasidir". Bu paradigmanin özellikleri sunlardir:

- sonuçlara (verimlilik, etkinlik ve servis kalitesi anlaminda) daha fazla önem verme
- asiri merkezietçi ve hiyerarsik idari yapıların desantralize yönetim çevreleriyle degistirilerek kaynakların tahsisi ve hizmet sunumunun vatandasa en yakin yerden ve onunla irtibat halinde gerçekleştirilmesi
- daha ekonomik hizmet sunumunu sağlamak amacıyla hizmetin dogrudan kamu yönetimi eliyle sunumuna alternatifler aranmasi
- kamu sektörü tarafından dogrudan sunulan hizmetlerde verimlilik unsuruna daha fazla vurgu yapılmasi, bu amaçla performans kriterleri belirlenmesi, ve kamu yönetiminde rekabet ortamı yaratılması
- merkezin stratejik kapasitesinin, devletin fonksiyon ve sundugu hizmetlerin degerlendirilmesi ve teftisine öncülük etmesi ve karsilasilan iç ve dis sorunlara

esnek olarak ve en az masrafla cevap verebilmesini sağlamak amacıyla güçlendirilmesi.

OECD (1995: 8-9), bu özelliklerin üye ülkelerde bir kültür değişmesi meydana getirdiğini belirtmektedir. Süreçlere ve mevzuata asiri bağımlılık yerini sonuca yönelmiş yönetime ve kamu hizmetlerinin doğrudan kamu yönetimi eliyle sunulmasına alternatifler bulunmasına terk etmektedir.

İsletmeci Kamu Yönetimi fikrinin en büyük savunucularından olan Michael Barzelay NPM'i tanımlarken (1992, 119) sadece onun ne olduğunu değil, neyi ikame ettiğini de betimlemektedir. Şekil 1, Barzelay'ın bu tanımını ifade etmektedir.

NPM'in isim babası Christopher Hood (1991, 4) da İsletmeci Kamu Yönetiminin 7 elementten oluştuğunu belirtmektedir. Bunlar; kamu sektöründe profesyonel yönetimin gelişmesi, açık performans standart ve önlemleri, çıktı kontrolüne daha fazla önem verilmesi, kamu sektöründeki örgütlerin küçük ve daha iyi kontrol edilebilen ünitelere bölünmesi, özel sektördeki benzer yönetim tekniklerinin kamu yönetiminde de uygulanması, kamu sektöründe daha fazla rekabet, ve kaynak kullanımında daha fazla disiplin ve tasarruf sağlanması olarak özetlenebilir.

Görüldüğü gibi İsletmeci Kamu Yönetimi (NPM), sosyal bilimlerde sıkça görülen şekilde formal bir teoriden yola çıkarak tümdengelim yoluyla üretilmiş bir konseptler manzumesi değildir. Barzelay'ın da (1992: 36-38) belirttiği gibi o, tek tek örneklerden yola çıkmak suretiyle yani tümevarım yöntemiyle oluşturulmuş ve teorik gelişmesini de halen sürdüren bir idari reform metodudur. NPM'in esası, son yirmi yılda gelişmiş batı ülkelerinde gözlemlenen bağımsız veya bir paket halinde uygulanan yönetim reformlarının benzer veya birbiriyle uyumlu olduğu gözlemden yola çıkarak kamu yönetimi teori ve pratiğinde yeni bir çığırın açılmakta olduğunun iddia edilmesidir. Reformun ileri düzeyde sürdürüldüğü ülkelerde uygulanan strateji ve tekniklerin değişik kültür, yapı ve değerlere sahip diğer ülkelerde de uygulanabileceği, bu tekniklerin bir anlamda nötr ve her kaba sığabilecek derecede esnek olduğu iddiası (one size fits all), NPM'in gelişim ve dogasında olan bir husustur. Bu bakımdan NPM, Peters ve Waterman'ın Mükemmellik Pesinde (1982) kitabıyla özel sektörde ve Osborne ve Gaebler'in Devletin Yeniden İnşası (1993) kitabıyla kamu sektöründe yapmak istedikleri ile benzer hedef ve söylemlere sahiptir.

#### Şekil 1: Bürokratik ve Post-Bürokratik Paradigmaların Karşılaştırılması

<b><i>Bürokratik Paradigma</i></b>	<b><i>Post-Bürokratik Paradigma</i></b>
Kamu Yararı	Vatandaşların değer verdiği sonuçlar
Verimlilik	Verimliliğin yanında kalite ve değer de üretilmesi
İdare	Kurallara uygunluğun sağlanması



Fonksiyonların, otorite ve yapıların belirlenmesi,	Misyon, hizmetler, müşteriler ve sonuçların belirlenmesi
Maliyetlerin savunulması	Değer üretilmesi
Sorumluluğun zor yoluyla sağlanması	Sorumluluğa götüren yolların açılması
Kural ve prosedürlere asiri bağlılık	Normların anlaşılması ve uygulanması
Devamlı süreç iyilestirmesi çözülmesi	Problemlerin belirlenmesi ve
İdari sistemlerin işletilmesi	Hizmet ile kontrolün birbirinden ayrılması
Normlar için destek insasi	Müşteri seçiminin genişletilmesi
Kollektif hareket	İnsiyatif yaratılması
<u>Sonuçların ölçülmesi ve analizi</u>	<u>Feedback'in zenginleştirilmesi</u>

Kaynak: Michael Barzelay (1992), Breaking Through Bureaucracy, Berkeley: University of California Press, sayfa 119.

#### Girismci Yönetim'in Temeli: Managerialism

Eklektik bir yapısı olan İşletmeciler Kamusal Yönetimi'nin bir çok yönetim akımıyla fikri akrabalığı vardır. Birbirinden farklı bir kaç teorisinin bazen uyumlu bazen de uyumsuz bir evliliği olan NPM'de (Ateş:1990, 23), kendisini oluşturan teorilerin birbiriyle uyumsuz olduğu konularda tutarsızlıklar da görülmektedir. Ancak, NPM'in, Managerialism, Kamu Seçimi, Patron-Tasarruflar, Yeni Kurumsalcılık, ve Kalite Yönetimi teorilerinden bir harmanlama şeklinde teorik temellerini oluşturmuş ve tutarlılığını zamanla kazanmaya başlamış bir idari reform paketi olarak görülmesi mümkündür. Bununla beraber, Managerialism ile NPM'in ilişkisi diğer tüm teorilerden fazladır. Öyle ki, Christopher Hood NPM'e ismini vermeden önce NPM türü reformlar literatürde Yeni Managerialism (New Managerialism) olarak bilinmekte idi (Ateş: 1999, 14). Managerialism, son yıllarda iyice moda haline alan özel sektör yönetim tekniklerinin Kamusal Yönetimi literatüründe taklit edilmesi ile başlamıştır. Peters ve Waterman'ın "Mükemmeliyet Peşinde"(1982) kitabı gibi çok satan yönetim kitaplarının kamu yöneticileri ve akademisyenleri etkisi altına alması, "özel sektörde başarılan niçin kamu'da da başarılmasın?" sorusunun sorulmasına ve özel sektör-kamu sektörü ayrımının giderek belirsizleşmesi ve bu iki sektörde yönetim düşünce ve pratiğinin benzesmesine yol açtı (Ateş:1999, 11; Hood: 1991, 8).

Kanada'li yönetim bilimci Peter Aucoin, managerialist düşünce akimında etkili olan üç prensibi, *Decentralisation* (adem-i merkeziyetçilik), *Deregulation* (devletin birtakim kamu hizmetlerinden çekilmesi), ve *Delegation* (yetki devri) olarak belirlemektedir (Aucoin:1990, 115-137). Fakat bu üç terimin, genel kullanımın aksine bu akimda özel anlamları bulunmaktadır.

Genel olarak merkezi yönetim- yerel yönetim ilişkilerini anlatmak için kullanılan *Decentralization*, burada yöneticilerin önceden belirlenmiş kurallara asiri bağlılık yerine ellerindeki bilgi ve imkanlarla aktif olarak yönettikleri birimler oluşturma anlamına gelmektedir. Stratejik kontrol merkezin elinde bulunmakla birlikte bu ancak yönetim için prensip koyma ve örgütün stratejik hedeflerini belirleme ile sınırlıdır. Böyle bir yapının doğal sonucu, örgütteki hiyerarsik seviyelerin azaltılması olacaktır. Rutin iş ve hızlilik isteyen işler bu yolla daha kısa zamanda, daha az maliyetle ve daha iyi gerçekleştirilebilir, çünkü karar verme zinciri kısalmaktadır.

Daha çok sanayi sektöründen ticaretle ilgili sınırlamaların kaldırılması süreci olarak bilinen *Deregulation* ise burada yöneticilerin gerek personel yönetiminde gerekse kaynak kullanımında elini kolunu bağlayan merkezi kurallar ve baskıların hafifletilmesi anlamını taşımaktadır. Bu yolla alt kademe yöneticileri, ellerindeki kaynakları ve personeli en etkin şekilde kullanabilecekler, ve yönettikleri örgütün hedef ve misyonu ile müşterilerinin ihtiyacını en iyi şekilde karşılayabileceklerdir.

Üst kademe yöneticilerin alt kademedekilere yetki devretmesi şeklinde anlaşılan *Delegation*'un buradaki anlamı işlerin ve hedeflerin açıkça tanımlandığı ve herkese bildirildiği alt ünitelerin kurulması veya aynı şartlar altında çalışan kamu sektörü dışındaki kuruluşlara devredilmesidir. Bu uygulama daha verimli bir örgüt yaratma amacına hizmet eder, çünkü gerek kamudaki küçük ünitelerin gerekse işlerin kendilerine yaptırıldığı dışarıdan kuruluşların amaç ve hedefleri iyice belirlendiği için performans hedeflerini tutturmak kolaylaşır.

Managerialist akimin bir başka temsilcisi de Amerikan kamu yönetiminde devrim niteliğinde değişimlere öncülük eden Yönetimin Yeniden İnşası (*Reinventing Government*) akiminin isim babaları olan yönetim danışmanları David Osborne ve Ted Gaebler'dir. Aynı adla yazdıkları kitapta Osborne ve Gaebler (1993), girişimci kamu örgütleri için 10 temel özellik belirlemektedirler:

1. Kamu sektörünün tüm ekonomide diğer sektörlerle öncülük ve katalizörlük etmesi
2. Hizmetlerin direkt sunumu yerine toplumun örgütlenmesinin tesvihi ve bu toplum örgütlerine birtakim kamusal fonksiyonların bırakılması
3. Hizmet sunucuları arasında rekabet
4. Kati kural ve prosedürlerin değil amaç ve misyonların sürüklediği örgütler kurmak
5. Girdilerin değil çıktılarının belirlenip kontrol edilmesi
6. Bürokrasinin değil müşterilerin tatmini
7. Para sarf eden değil para kazanan örgütler oluşturmak

8. Problemlerin çıktıktan sonra çözülmesini değil, onların çıkmamasını sağlamak
9. Otoritenin devredilmesi ve katilimci yönetim
10. Bürokratik mekanizmalar yerine pazar ilkelerinin hakim kılınması.

#### Yeni Kamu Yönetimi İçin Yeni Bir Devlet Modeli: Fonksiyonel Devlet (the Enabling and Granting State)

Kamu yönetiminde işletmeciler ve girişimci anlayışın gelişmesi ile paralel olarak “devlet”in yapı ve fonksiyonlarında da önemli değişiklikler gözlemlenmektedir. Karşılıklı etkileşim sonucu yönetim ve devlet felsefeleri paralel olarak ve aynı yönde değişime uğramaktadır. Bir başka deyişle, Girişimci-İşletmeciler Kamu Yönetimi kendine uygun bir devlet modeli ile desteklenmektedir. Kuno Schedler’in (1998, 1-46) “Fonksiyonel Devlet” ve “Özendiren Devlet” diye isimlendirdiği devlet modeli, işletmeciler yönetim modelinin temel elementlerini destekleyen ve kamu yönetimini bu yönde özendiren bir felsefedir. Enabling and Granting State’in özellikleri kısaca şöyle özetlenebilir:

- Devlet, demokratik olarak mesruiyet kazanmış süreçler yoluyla, vatandaşlara sunulacak hizmetleri tanımlar ve bunun nasıl ve hangi araçlar kullanılarak sunulacağını belirler
- Bu yolla vatandaşlara belirli bir ölçüde hizmet götürülmesini garanti altına almış olur
- Devlet ekonomik verimlilik ve stratejik önem gibi ölçütler içerisinde, hangi tür hizmetleri hangi sektörün sunacağını belirler
- Devlet vatandaşları kamusal karar mekanizmalarına katılmaya ve kamusal hizmetlerin sunumunda rol almaya katılmaya teşvik eder.

Schedler’e göre (1998, 4-16), Enabling and Granting State kavramı neo-liberal projenin önemli bir parçası olan “minimal devlet” ile geleneksel refah devleti anlayışının bir çeşit sentezidir. Burada, minimal devlete yapılan ‘pazarın başarısızlığı’ (market failure) ve geleneksel devlete yöneltilen ‘bürokratik başarısızlık’ (bureaucratic failure) eleştirilerinin dışında kalmak, ve her iki sistemin işleyen ve gerekli taraflarının bir araya getirilmesiyle oluşturulacak yeni bir bünye ile rekabet, Pazar, toplumun minimal düzeyde düzenlenmesi (deregulation), ve sivil toplumun teşvik edilmesi (empowering organisations and communities) değerlerine dayanan dinamik bir model çıkarma amacı ön plandadır (Reichard ve Wegener: 1998, 7).

Yeni Kamu İşletmeciliği (Hood: 1991, 4; Ates: 1999, 8-30) modelinin Britanya’da yerel yönetimlerde başarılı bir uygulaması olan Özendiren Otorite Modeli’nin (enabling authority) devletin tüm kurumlarına genişletilmesi anlamını taşıyan Özendiren Devlet Modeli’nin temel işleyişi, tarafların gönüllü katılım ve anlaşmalarına dayanan “kontrat”lar yolu ile olur. Demokratik yollarla seçilen siyasi zirve vatandaşları hangi kamusal hizmetlerin sunulacağını belirler, ancak genel kural olarak bu fonksiyonları kendisi yerine getirme yerine kendisine belirli bir uzaklıkta bulunan (arm’s length) ancak kendisine karşı hesap verme sorumluluğu bulunan

birim ve kuruluslara havale eder, ve onların bu isleri geregi gibi yapip yapmadigini kontrol eder.

Daha önce kagit üzerinde siyasetçilere bagli ve parlamentoya ve bakana hesap veren ancak pratikte çok daha bagimsiz ve üstelik kendi kurumsal çıkarlarını ön planda tuttuğu iddia edilen<sup>5</sup> kamu bürokrasisi fonksiyonel parçalara ayrılarak üstlendikleri fonksiyonların yerine getirilmesi, yani sonuç ve çıktılar konusunda siyasi zirveye hesap veren ancak örgüt içinde güçlendirilmiş yöneticilerin yönetimi altında yarı-özerk kuruluslara dönüştürülürler. Bu kuruluslar aynı zamanda vatandaşlara da, hem kolektif hem de bireysel olarak, hesap verirler. Bir başka deyişle, klasik yönetim anlayışında vatandaşın seçtiği siyasetçilerin bürokratları ataması ve bürokratların da bakanlara hesap vermesindeki tek yönlü sorumluluk anlayışına memurların birey olarak vatandaşlara karşı sorumluluğu da eklenerek çift yönlü ve kuvvetlendirilmiş bir idari sorumluluk öngörülmektedir.

#### KAYNAKLAR

- Adaman, Fikret ve Ali Çolakoglu (2000), Türkiye'de Yerel ve Merkezi Yönetimlerde Hizmetlerden Tatmin, Patronaj İlişkileri ve Reform, İstanbul: TESEV.
- Ates, Hamza (1999) An Exploration of the Theory and Practice of the New Public Management, Yayınlanmamış doktora tezi, Liverpool University.
- \_\_\_\_\_(2001a), The 1999 Earthquake and Changing the Public Management Paradigm in Turkey: The Performance Problem and New Public Management Models, Paper prepared for presentation in the Fifth International Research Symposium on Public Management, 9-11 April 2001, The University of Barcelona, Spain.
- \_\_\_\_\_(2001b), "Structural Adjustment and Public Management Reform: The Background of the New Public Management in Turkey", Public Management Review, gelecek sayılarda yayınlanacak makale.
- Barzelay, Michael (1992), Breaking Through Bureaucracy, Berkeley: Univ. Of California Press.
- Boston, Jonathan (1995), The State Under Contract, Wellington.
- Caiden, Gerald (1991), Administrative Reform Comes of Age, Berlin / New York: Walter de Gruyter.
- Carndale, David G. (1995), Trustworthy Government: Leadership and Management Strategies for Building Trust and High Performance, San Francisco: Jossey-Bass.

---

<sup>5</sup> Kamu Seçimi teorisi

- Chibber, Ajay (1997, "The State in a Changing World", F& D, Cilt 34, No.3.
- Corkery, Joan (1997), International Experience with Institutional Development and Administrative Reform: Some Pinters for Success, ECDPM Working Paper No. 15, Maastricht: ECDPM.
- Diniz, Eli (1995), "Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado", Dados, Vol. 38, No. 3.
- Esmer, Yılmaz (1999), Devrim, Evrim, Statüko: Türkiye'de Sosyal, Siyasal, Ekonomik Değerler, İstanbul: TESEV.
- Flynn, Norman, and Franz Strehl (1996), Public Sector Management in Europe, London: Prentice Hall.
- Fornell, C. (1995), 'A National Customer Satisfaction Barometer: the Swedish Experience', in Holloway et al., Performance Measurement and Evaluation, London: Sage.
- Foster, Christopher D, and Francis J. Plowden (1996), The State Under Stress: Can the Hollow State be Good Government?, Buckingham and Philadelphia: Open University Press.
- Gruening, Gernod (1998), Origin and theoretical basis for NPM, Paper presented in IPMN Conference in Salem/ Oregon in June 1998.
- Hood, Christopher, 1991, "A Public Management for all Seasons?", Public Administration, Cilt 69, No. 1, sayfa 3-19.
- Israel, A. (1991), "The Changing Role of the State: Institutional Dimensions", In: The Implications for Public Administration of the Changing Role of the State, J. Corkery (ed.), Brussels: International Association of Schools and Institutes of Administration.
- Keating, Michael (1998), Public Management Reform and Economic and Social Development, Paris: OECD PUMA.
- Ketl, Donald F. (1994), Reinventing Government?: Appraising the National Performance Review, Washington: Brookings Institution.
- Kirkpartick, I, and M. Lucio (eds.), (1996), "The Contract State and the Future of Public Management", in Public Administration 1996, special edition 1.

- Klitgaard, R. (1994), *Institutional Reform and Challenge Facing South Africa*, Durban: University of Natal.
- Krueger, Anne (1974), "The Political Economy of the Rent-seeking Society", *American Political Review*, Vol. 64, No. 3, June 1974.
- Lijeron, Javier H. E. (1996), *Decentralization, Local Governments, and Markets: A Comparative Study of Recent Trends in Selective Countries*, The Hague: Inst. Of Social Studies.
- Naschold, , F. ve arkadaslari, 1994, *Public Governance, Eine Projektskizze*, wzb paper, sayfa 94-206, Berlin.
- Nunberg, Barbara (1995), *Managing the Civil Service: Reform lessons from Advanced Industrialised Countries*, Washington: World Bank Discussion Paper no. 204, April 1995.
- O'Connor, James (1973), *The Fiscal Crisis of the State*, New York: St. Martin Press.
- Osborne David and Ted Gaebler (1992) *Reinventing Government*, Reading: Addison Wesley.
- OECD (1995), *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*, Paris: OECD Public Management Committee.
- Pereira, Luiz Carlos Bresser, 1996, *Managerial Public Administration: Strategy and Structure for a New State*, Paper presented to the Seminary on the Reform of the State in Latin America, Brasilia, 16-17 Mayis 1996.
- \_\_\_\_\_(1993) *Economic Reforms in New Democracies*, Cambridge: Cambridge Univ. Press
- \_\_\_\_\_(1988) "Economic Reforms and the Cycles of the State", *World Development*, Vol. 21, No. 8.
- \_\_\_\_\_and Luiz Carlos ( 1996), *Economic Crisis and State Reform in Brazil*, Builder, Co: Lynne Rienner Publishers.
- Reich, Robert (1991), *The Work of Nations: Preparing Ourselves for 21st Century Capitalism*, New york: Alfred A. Knopf, Inc.
- Reichard, Christoph ve Alexander Wegener, 1998, *New Borderlines Between State and Market*, Paper presented in IPMN Conference in Salem/ Oregon in June 1998.

- Ronfeldt, (1992), *Cyberocracy is Coming*, <http://www.cyberocracy.com>
- Pollitt, Chris, 1993, *Managerialism and the Public Services*, Second Edition, Oxford: Blackwell.
- Schedler, Kuno, *Die Systemanforderungen des NPM an Staat und Recht*. In: Mastronardi, Ph., Kuno Schedler, *New Public Management in Staat und Recht*, Ein Diskurs, Bern usw, 1998.
- Stewart, Ranson, and John Stewart (1994), *Management for the Public Domain: Enabling the Learning Society*, New York: St. Martin's Press.
- Striglitz, Josph E. (1995), *The Role of Government in the Contemporaray World*, Paper presented to the conference sponsored by the IMF, *Income Distribution and Sustainable Growth*, Washington D.C., July 1995.
- The Council for Excellence in Government (1995) *A National Public Opinion Survey*, Conducted in March 1995
- \_\_\_\_\_ (1997) *Findings From A Research Project About Attitudes Toward Government*, conducted by Hart-Teeter.
- \_\_\_\_\_ (1999) *America Unplugged: Citizens and their Government*, A Research Survey Conducted between May 21 and June 1.
- Turner, M. And David Hulme (1997), *Governance, Administration and Development*, London: MacMillan
- Weber, Max, (1922), *Economy and Society*, Berkeley: University of California Press.
- World Bank (1995), *Bureuacrats in Business*, Washington: World Bank Policy Research Report.
- World Development Report (1997), *The State in a Changing World*, Washington D..C.: World Bank.