

İ.Ü.İktisat Fakültesi  
Maliye Araştırma Merkezi Konferansları  
Prof. Dr. Bedî N. Feyzioğlu'na Armağan

## DEVLET HİZMETLERİNDE ETKİNLİK: "KAMUSAL YÖNETİM" mi "İŞ İDARESİ" mi?

Doç. Dr. Tülay ARIN  
İ.Ü. İktisat Fakültesi  
Maliye Bölümü  
Öğretim Üyesi

### SUNUŞ

Bu yazının amacı son yıllarda sürüp giden devlet harcamalarının azaltılması çabalarının bugün geldiği konumu incelemek. Bu çabaların önemli bir kısmını devlet harcamalarını kısma yollarını aramak oluşturmuştur. Yazının ilk bölümü bu konuyu ele almaktadır. Fakat bir yandan da devlet faaliyetlerinde etkinliğini artırma arayışları devam etmektedir. Bu yazıda "paranın-karşılığı-muhasebesi" (value-for-money auditing) yöntemi ikinci ve üçüncü bölümlerde ele alınmaktadır. "Paranın-karşılığı" kavramına dayanan kamu yönetimi ilkelerinin geleneksel bütçe denetimi yöntemine ve fayda-maliyet analizi ve program bütçe yöntemine alternatif üçüncü bir yöntem olduğu öne sürülmektedir. Söz konusu yöntem esas olarak özel kesimin piyasa mekanizması temelinde kullandığı "iş idaresi" (business management) yöntemlerini "kamusal yönetim" in temel ilkeleri yapmaya çalışmaktadır. Yazının dördüncü bölümü "kamusal yönetim" ilkelerinin "iş idaresi" ilkelerine indirgenemeyeceğini göstermeye çalışan bir tartışma geliştirmeye girişmektedir. Bu tartışma toplumsal mantık/ piyasa mantığı, kamu kesiminin performans kıstasları, meta/toplumsal ihtiyaç, merkezîyetçilik/ ademimerkezîyetçilik, seçiş alanının genişletilmesi/daraltılması temaları etrafında örgütlenmiştir. Yazı kısa bir sonuç bölümü ile bitirilmiştir.

### I. Devlet Harcamalarının Kısılamaması

1960'ların sonunda başlayan ve bütün dünyayı etkisi altına alan iktisadi kriz döneminde, 1970'lerde ve 1980'lerde en çok tartışılan iktisat konusu devlet harcamaları, devlet müdahaleleri ve toplumsal yaşamda devletin rolü oldu. Konuya ilgi Doğu Blok'undaki çalkantılarla daha da yoğunlaştı.

1980'lerde yeni liberalizmin yükselmesi ile beraber hakim iktisat görüşleri ve bu yaklaşımı benimseyen iktisatçılar, devletin harcamalarının ve müdahalelerinin kaynak dağılımını bozduğunu, mikroekonomik göstergeleri çarpıttığını, sermaye birikimini ve büyümeyi olumsuz etkilediğini öne sürdüler; bu nedenle devlet harcamalarının, vergilerin, borçlanmanın ve emisyon yoluyla bütçe açıklarının finansmanının kısıtlanması gerektiğini savundular, bu yolda kuramsal ve ampirik modeller kurdular. 1980'lerde birçok ülkede iktidara gelen muhafazakâr hükümetler devlet kesimini daraltmak ve özel kesime daha çok alan açmak üzere girişimlerde bulundular.

Son yıllarda yapılan çok sayıda araştırma bu girişimlerin önemli alanlarda başarısız olduğunu göstermeye başlamıştır. Başarısızlığın özellikle iki yönde olduğu ortaya çıkmaktadır: İlki, devlet harcamalarını kısımda oldukça başarısız olduğu; ikincisi ise harcama kısıntısı sağlanan durumlarda bile kısıntıların kalıcı olma potansiyelinin zayıflığı.

Devlet harcamalarını kısımdaki başarısızlık yeni bir OECD çalışması tarafından ortaya konmaktadır. Bu çalışma OECD ülkelerinde devlet harcamalarının 1970'lerde ve 1980'lerdeki seyri ile 1990'lardaki muhtemel eğilimlerini incelemektedir<sup>(1)</sup>. Bu çalışmanın bulgularına göre, OECD ülkelerinde devlet harcamalarının GSYİH içindeki payı 1970'lerde ortalama % 31.5 ve 1979'da % 37 iken 1989'da % 40'a yükseldi. 12 OECD ülkesi arasında (İsviçre, Hollanda, İtalya, Fransa, Belçika, Almanya, Kanada, İspanya, Britanya) sadece Almanya ve Britanya'da 1979-1989'da on yıl boyunca dikkate değer bir azalma kaydedildi. Bu oran ABD'de 1970'lerde sabit kalırken, 1980'lerde % 32'den % 37'ye yükselmişti örneğin<sup>(2)</sup>.

Çok daha kapsamlı bilgiler sunan Dünya Bankası ve IMF istatistikleri bu kadar yakın yıllara ait bilgi vermiyorsa da, 1980'lerdeki genel trendi göstermesi bakımından önemlidir ve bu bilgiler OECD bulgularını desteklemektedir. Bu istatistiklere göre, merkezi devlet harcamalarının GSYİH içindeki payı, dünya ortalaması olarak 1979'da % 29'dan 1986'da % 32.2'ye, gelişmiş ülkelerde % 30.3'den % 33.4'e, gelişmekte olan ülkelerde % 24.1'den % 28.2'ye çıktı. Bu dönemde OECD ortalaması da % 41 idi<sup>(3)</sup>.

Kuşkusuz devlet harcamalarını kısma mücadeleleri ve çabaları hiç sonuç vermedi değil. 1979'dan 1989'a kadar bu on yıl sonunda ortaya çıkan artış, on yıl boyunca yaşanan trend değişikliği ile beraber ele alınmak durumundadır. Gerçekten bu on yıl içinde bir ölçüde trend değişikliği yaşanmıştır. 1980'lerin ilk durgunluk yıllarında devlet harcamaları oranı bütün dünya çapında 1982-1983'de doruğuna ulaşmıştır. Bu yılda bu oran dünya'da % 32.5, gelişmiş ülkelerde % 34.5, gelişmekte olan ülkelerde % 27, OECD'de de % 41'dir ve bu yıldan beri ufak bir düşüşle yukarıda sözü edilen oranlara in-

(1) OECD, "The Public Sector: Issues for the 1990's", OECD Working Paper No. 90, 1991. Aktaran, *The Economist*, 2-8 March 1991, s.69.

(2) *Ib.i.d.*

(3) IMF, *Government Finance Statistics Yearbook*, Vol. XII, 1988, S.94-95.

miştir. Fakat dikkat edileceği üzere, bu düşüş ancak 1-2 yüzde puan düzeyindedir. Öte yandan, az sayıda ülke devlet harcamaları payını dikkate değer ölçüde aşağıya indirebilmiştir. Örneğin bu konuda rekor sahibi İsveç'te oranlar % 66'dan % 61'e, Hollanda'da % 62'den % 56'ya inmiştir<sup>(4)</sup>.

10 yıllık yeni liberal politikalarından sonra 1990'larda devlet harcamalarını düşürme potansiyelinin daha da sınırlı kalacağını gösteren pekçok eğilim gözlenmektedir. 1980'lerde ortam çok daha "uygun" iken daraltılamayan kamu harcamaları, 1990'ların eğilimleri altında artma yönünde ciddi baskılarla karşı karşıyadır. Bu konu üzerinde daha fazla durmadan sadece sözkonusu eğilimleri saymakla yetinelim: Pekçok ülkede 1990'larda ciddi iktisadi durgunluk, hatta iktisadi daralma yaşanmaktadır; bazı alanlarda 1980'lerdeki kısıntılar çok aşırı gitmiştir ve telâfi edilmek durumundadır (özellikle altyapı, sağlık, eğitim, devlet kesiminde çalışanların ücret ve maaşlarını özel kesimdekine göre gerilemesi gibi); hizmet kalitesi özellikle sağlık, eğitim gibi alanlarda epeyce gerilemiştir; demografik eğilimler yaşlı nüfus için yapılan harcamaları arttırma yönünde işlemektedir; çevre sorunları ciddi baskılar yapmaktadır; ülkelerin sinai tabanları ve bunlar için yapılan yatırımlar durgunluk içindedir vs.

Devlet harcamalarının kısılamaması, öte yandan devlet hizmetlerinin kalitesinin düşmesi ve hizmetlerin yetersiz kalması, kamu kesiminde etkinlik sorununu son zamanlarda eskisine göre daha büyük bir vurgu ile ön plana çıkarmıştır. 1980'lerin sonunda ve 1990'ların ilk yıllarında kamu harcamaları literatüründe konunun ağırlığının ve popülerliğinin arttığı açıkça görülmektedir. Kısacası, devlet harcamalarını azaltmak ya da artmasını engellemek için ümit kamu kesiminin etkinliğini arttırma yöntemlerine bağlanmıştır.

## II. Devlette "İsraf" ve Kamu Kesiminde "Reform"

Devlet harcamalarının kısılması gerektiğini savunan görüşler devlet yönetiminde israf ve etkinsizlik olduğunu varsaymaktadırlar. Devlette israf belli bir toplumda belli bir çıktıyı üretmek için katlanılan fiili maliyetlerin teknolojik olarak mümkün asgari maliyetten yüksek olması şeklinde tanımlanmaktadır. İsrafın olduğu durumda "yapılan harcamalara değecek kadar" hizmet elde edilmemekte, vatandaş bu hizmetin üretimi için **harcadığı paranın "karşılığını alamamakta"**dır. İsraf analizlerine göre, devlet hizmetlerinin üretiminde rol alan politikacılar ve bürokratlar vergi ödeyicilerin paralarını israf etmekte ve kullanılan kaynakların sağlayabileceği azami kamu hizmetini sunmamaktadırlar.

İsraf analizlerinin bir sonucu hizmetlerin devlet eliyle üretilmesinden vazgeçme önerisi, diğer bir sonucu ise kamu kurumlarında "reform" yapılmasıdır. Reform girişimcileri kamu kurumlarının çalışmasının etkinliğini art-

(4) Devlet harcamaları konusunda kapsamlı bir çalışma için bkz. **Türkiye'de Kamu Harcamalarının Gelişimi**. Hazırlayanlar: İ. Önder, T. Arın, E. Akbulut, E. Karakaş TÜSES, İstanbul, 1989.

tırmayı amaçlarken, idari reformlar esas olarak karar alıcıların gücünü, gücünün kaynaklarını ve kimlere karşı sorumlu olacaklarını yeniden tanımlama konusunu kalkış noktası olarak almaktadır. Sonuç olarak reform önerileri iki tür reform biçiminde ortaya çıkmaktadır<sup>(5)</sup>:

1. Kurumsal reform modeli: Yöneticilerin gücünü ve kime karşı sorumlu olduğu tanımlamak üzere dört boyut ön plana çıkmaktadır: (1) yasama erki ile yürütme erki arasındaki güç dengesi, (2) yürütme yetkisinin seçime değil profesyonelleşmeye dayandırılması, (3) yürütme yetkisinin merkezileştirilmesi, (4) seçilmiş yöneticilerin seçmenin baskısından yalıtılması.

Bu tür değişikliklerin önerilmesinin temelinde yatan görüş yeni liberal devlet kuramının etkisiyle israfı seçmen baskısına bağlayan anlayışa dayanmaktadır. Yani, israf yöneticilerin seçim ve seçmen baskısı altında olmasından dolayı harcamaları aşırı arttırmasından kaynaklanmaktadır. Reform da seçilmiş yöneticilerin mümkün olduğu kadar seçim ve seçmen baskısından kurtarılması, profesyonelce karar alınmasını sağlayacak ve etkinlik kıstaslarını kararlarda temel alacak yönetim biçimlerinin geliştirilmesi, yürütmenin merkezileştirilmesi yoluyla profesyonel yöneticilerin gücünün arttırılması yönünde değişikliklerde oluşmaktadır.

2. "Mübadele-maliyeti" modeli: Bu model yukarıdaki modele alması olarak sunulmaktadır. Buna göre, yöneticilerin kamu hizmetlerini en düşük maliyetle sunma amacı yerine başka bireysel amaçları da olacaktır ve en düşük maliyetle üretim yapma amacını feda ederek bu amaçlarını gerçekleştirmeye çalışacaklardır. Söz konusu analiz de aslında yeni liberalizmin bürokrasi anlayışından kaynaklanmaktadır. Bu analize göre israf merkezleşme ve yürütmenin gücü arttıkça yükselecektir. İsrafı azaltmanın yolu vatandaş denetimini ve rekabeti arttırmaktan geçer. Kamu hizmetlerinde rekabet, vatandaşın kamu kuruluşları üzerindeki denetim olanaklarını arttırmak, hizmetlerin üretiminde çalışan kamu görevlilerinin baskı gücünü azaltmak ve yöneticilerin bireysel üslubunun etkisi azaltmak üzere yapılacak yönetsel reformlarla sağlanacaktır.

Bu reform modeline göre siyasal karar mekanizmaları yerine piyasa karar mekanizmasına benzer veya özdeş mekanizmaları getirmek soruna çözüm getirecektir. Modelin "vatandaş denetimini arttırmak" dan kasdettiği şey, vatandaşın bu hizmetleri ödeme gücüne göre talep edip etmemesi açısından, yani piyasa açısından tanımlanmaktadır. Aslında her iki model birbirine alması gibi görünüyorsa da yeni liberalizmin kamu yönetimi anlayışı içinde birleştirildiklerinde çelişkileri ortadan kalkmaktadır. Kamu denetiminin popüler demokratik denetim yolları ile yapılması yerine piyasa kıstasları yoluyla yapılmaya başlanması önerildiği için, ilk modelin yürütme yetkisinin otoriterliği ile ikinci modelin vatandaş denetimini ödeme gücüne göre yapması

(5) Bkz. Gary J. Reid, "Perceived Government Waste and Government Structure: An Empirical Examination of Competing Explanations", *Public Finance Quarterly*, Vol. 18, No. 4, October 1990, s. 395-419; özellikle s. 397-402.

birleşmektedir. Bu bileşimden çıkan sonuç yürütmenin aşırı güçlenmesi anlamında **kamu yönetiminde otoriterlik artı hizmet arzında piyasalaşma ve ticarileşme olmaktadır**. Bu otoriterlik/piyasalaşma bileşimi yeni muhafazakâr politikalar uygulayan hemen tüm ülkelerde ortaya çıkmıştır.

Yukarıda sözü edilen kurumsal ve yönetsel reformlar **genel kamu kesimi programının bir parçasıdır**. Bu programın temelinin etkinlik, rekabet, yönetimin güçlenmesi, vatandaşın seçme olanağının artması gibi temel amaçlar olduğu iddia edilmiştir. Etkinlik üzerindeki güçlü vurgu pekçok hizmete ayrılan yetersiz ödenekleri meşrulaştırmanın bir yolu olmuştur. Bu iddiaya göre, ödeneklerin azaltılması kaynakların etkin kullanımı yolu ile serbest kalan kaynakların başka alanlarda kullanılması olanağını sağlayacaktır.

Yeni liberal **kamu kesimi programının** temel özellikleri ve öğeleri aşağıda özetlenmektedir. Bu özellikler ve öğelerin mevcudiyeti altında kamu kesiminde etkinliği artırma yöntemleri için kamu yönetimi reformları uygulamaya konmuştur veya konmaktadır<sup>(6)</sup>:

- (1) Pekçok hizmette rekabetin getirilmesi,
- (2) Özel firmalara hizmeti ihale etme sistemi,
- (3) Tüketicilerin alışılagelmiş kurumlar arasında tercih yapabilmesine olanak sağlayacak kupon sistemi,
- (4) Hizmeti kullanana ödetme, vergi yerine harç ve kurumlara gelir toplama hedefleri,
- (5) İşgücü kullanımına tavan getirme,
- (6) Harcama limitleri getirme,
- (7) Yöneticileri kısa dönemli kontratlarla, performansa bağlı ücret düzeyleri ile atama,
- (8) Performans kıstasları belirleme,
- (9) Performansı izleme ve değerlendirme birimlerinin kurulması,
- (10) Özel kesimin gelişmesini teşvik etme.

Aşağıda, şimdiye kadar incelemeye çalıştığımız kamu kesimi programında ve yönetiminde reform yaklaşımının bir örneğini ele alacağız.

### III. Kamu Yönetiminde Etkinlik Reformu: İngiliz "Value for Money" Yöntemi ("Paranın Karşılığı Muhasebesi")

1979'da iş başına geldikten sonra İngiltere'deki muhafazakâr hükümet genel liberal kamu kesimi programı yanında devlet hizmetlerinin sunulmasında yeni yönetim yöntemleri uygulamaya başladı. Muhafazakârların benim-

(6) Böyle bir program Dünya Bankası, IMF, OECD gibi uluslararası kurumlar tarafından da şiddetle savunulmaktadır. Bkz. OECD a.g.e., World Bank, **World Development Report**, 1988; özellikle s. 76, 136-153, s. 176, 177. Thatcher yönetimi, bu tür bir programı uygulamada en ileri gidenlerden biri olmuştur. Bkz. Örneğin Stephan Bach, "Health Services after the White Paper, **Capital and Class**, No. 39, Winter 1989, Özellikle s. 8-9.

seddiği strateji **devlet hizmetlerinin yönetiminin ve arzının "ticarileştirilmesi" stratejisi oldu.** Bu stratejiye göre bürokratik üretimde bilgi akışı konusundaki sorunları çözmek için tüketici tercihlerinin ödeme gücüne göre ortaya çıkması ve tüketici tercihlerinin kaynak dağılımını belirlemesi gerekiyordu. Her devlet hizmetinde talep bu yolla ortaya çıkmasa bile kamu yönetimini özel kesim yönetimindekine benzer ilkeler etrafında örgütlemek etkinliği arttırmaya en çok hizmet edecek yöntemdi.

Bu anlayışla getirilen yöntemin adı "**value-for-money accountancy**", yani kamu kesiminde harcanan "**paranın karşılığını almak**" ve israfı önlemek. İngiltere'de "**paranın karşılığını muhasebesi**" (P.K.M.) muhafazakâr hükümet tarafından mali kontrolün de temeli haline getirilmiş durumdadır.

P.K.M. şu şekilde tanımlanmaktadır<sup>(7)</sup>: Temel amacı kâr etmek olmayan kuruluşlarda kaynakların etkin kullanımı yollarını araştırmak. Temel amacı kâr etmek olmayan kurumlarda, mülk sahibinin olmadığı, birden fazla amaç gerçekleştirilmek istendiği, başarının açık ve kesin şekilde tanımlanmış kriterlerinin var olmadığı için bu kurumlarda hesap vermek ve faaliyetlerin sonuçlarından sorumlu tutulmak çok zor. Paranın karşılığı muhasebesi kurumlarda ekonomi (tutumluluk), etkinlik ve etkililik (yararlılık) sağlamak amacıyla gerekli örgütlemelerin yapılması temel amaç.

Bu tanıma göre P.K.M. sunulan her birim çıktının maliyetini karşılamak için yapılan harcamaları en aza indirmek ve harcanan para karşılığında elde edilen ürün değerini yükseltmek amacını taşıyor. Bu amacı gerçekleştirebilmek için, kaynakları düşük öncelikli alanlardan yüksek öncelikli alanlara kaydırmak ek değere gereksinim duyulan alanlara yapılan harcamaları arttırmak gerekiyor<sup>(8)</sup>. Bu şekilde bakıldığında kavram sadece fayda ve maliyet analizinden çok daha geniş kapsamlı ve esas olarak yönetimin etkinliğini arttırmayı hedefliyor.

P.K.M.ni gerçekleştirmek üzere son yıllarda zaman içinde genellikle kabul gören bir çerçeve geliştirilmiş durumda<sup>(9)</sup>. Bu çerçeveye göre:

- (1) Genel amaçlar tanımlanmalı ve geçerliliklerini sürdürüp sürdürmedikleri düzenli olarak gözden geçirilmeli,
- (2) Tek tek mal ve hizmetlerin üretimi bireysel sorumluluğa konu olmalı,
- (3) Hizmetlerin niteliğinin değerlendirilebilmesi için performansı ölçme kriterleri var olmalı.

Kısacası, yukarıdaki çerçeve amaç/girdi/çıktı üçlüsünün beraberce tanımlanmasını, ekonomi/etkinlik/etkililik kriterlerine göre uygulamaya kon-

(7) İngiltere'deki uygulamalar için en kapsamlı çalışmalardan biri için bkz. Greg Kaser, "Value for Money in the Public Services", *Capital and Class*, No. 36, Winter 1988, s. 31-58. Bu çalışmadan büyük ölçüde yararlandık. Ayrıca bkz. H. Butt and B. Palmer, *Value for Money in the Public Sector*. Oxford: Basic Blackwell, 1986.

(8) Paralel görüşler için bkz. World Bank 1988, a.g.e., s. 184.

(9) Kaser, a.g.m., s. 33-34.

masını ve uygulamanın değerlendirilmesini içeriyor. Bu çerçeveye göre performans başarısı, başta tanımlanmış amaçların önceden belirlenmiş başarı kıstaslarına ve ölçütlerine göre gerçekleştirilmesi şeklinde tanımlanmış oluyor.

Söz konusu çerçeve içindeki başarı kıstaslarının (3E: **economy/efficiency/effectiveness**) tanımı bu nedenle büyük önem taşıyor. Bu kıstasların tanımları şöyle:

- **Ekonomi** (tutululuk-iktisat yapma): Üretim için gerekli olan maddi ve beşeri kaynakların gerekli nicelik ve nitelikte en düşük maliyetle temin edilmesi.

- **Etkinlik** (efficiency): Üretilen mal ve hizmet ile bunların üretiminde kullanılan kaynaklar arasındaki ilişkinin etkinlik olarak tanımlandığı durumda, belli verili bir miktar girdi kaynakları ile azami çıktının üretilmesi; veya, belli nicelik ve nitelikteki mal veya hizmetin asgari girdi ile üretilmesi.

- **Etkililik** (effectiveness): Bir programın veya faaliyetin, önceden belirlenmiş amaçlarını veya amaçlanmış etkilerini ne ölçüde, ne kadar iyi gerçekleştirebildiği.

Bu çerçevede P.K.M. aslında kamu hesaplarının auditingi değildir, tam tersine esas olarak "**performans incelemesi**" ve **performansın hesabının verilmesidir**. Bu inceleme esas olarak kamu kurumunun **yönetiminin**, daha spesifik olarak, **yöneticisinin değerlendirilmesidir**. Bu değerlendirme kaynak yönetimi, organizasyon ve yönetim amaçlarının düzgün biçimde tanımlanıp tanımlanmadığı, bu amaçları gerçekleştirmek üzere uygun biçimde dağıtılıp dağıtılmadığı gibi konularda yapılmaktadır. Ekonomi (tutululuk) ve etkinlik bakımından değerlendirme genel olarak maliyetleri azaltma alanına, yani girdilerin kullanımı üzerine odaklaşma yaklaşımını benimsemektedir. Etkililik değerlendirmesi ise yönetim zincirinin halkalarını küçülme ve sorumlulukları daha dar alanlara dağıtmak, her sorumluluk halkasında hesap verme olanağını arttırmak yönetimini kullanmaktadır. Var olan amaçların istenirliğini sorgulamak, kâr motifini amaç olarak getirmek, piyasalaştırma yöntemlerinin uygulanıp uygulanmadığına bakmak etkililik değerlendirmelerinde önemli bir husus olmaktadır.

P.K.M.nin uygulamaya konması kamu yönetiminde önemli değişiklikler yapılmasını, yeni kurumsal örgütlenmelere gidilmesini gerektirmiştir. Şimdi bu değişiklikleri gözden geçirelim.

İlk faaliyetlerden biri olarak, hizmetlerin ekonomi/etkinlik/etkililik kıstaslarına göre yönetilip yönetilmediğini belirlemek üzere bakanlıklar içinde ve kamu kurumlarında spesifik faaliyet alanlarında "**fonksiyon incelemesi**" adı altında yoğun araştırmalar yapılmıştır. Ek olarak, belli fonksiyonlar için (örneğin araştırma-geliştirme) bakanlıklararası incelemelere de gidilmiştir.

P.K.M.nin uygulamaya konmasında yöneticilerin yetkileri ve sorumlulukları yeniden tanımlanmıştır. Çünkü sözkonusu reformun amacı kamu yönetim tekniklerini değiştirmektir. Reformun yaklaşımına göre, daha önce

kamu yönetim tekniklerini değiştirmek üzere yapılan girişimler eksik ve yetersiz kalmıştır. Geleneksel yöntem her harcama alanının bir maliye bakanlığı memurunun hesapları ayrıntılı olarak incelemesine ve hukuksal onay vermesine dayanmıştır; bunun yanında ödeneklerin dağılımı bakımından bir de bakanlıklar arasındaki rekabet etkili olmuştur. Daha sonra modern yöntemler olarak getirilen program bütçe ve amaca göre yönetim sistemleri ve yöntemler ise diğer kaynak dağılımı yöntemlerine yeteri kadar eğilememiştir, ya da pratikte nasıl uygulamaya geçirileceği sorununu çözememiştir. Bakanlıkların ve kamu dairelerinin amaçlarının gerçekleştirilmesi için nerelere harcama yapmaları gerektiği, hesap verme ve sorumluluk tanımı, performans ölçütlerinin saptanması gibi konularda yol gösterici olamamıştır. Yeni yöntemler ise işte bu alanlardaki sorunları çözmeyi hedeflemektedir.

Yeni yöntemlerin genel çerçevesini hükümetin 1982'de uygulamaya koyduğu "**Mali Yönetim İnisiyatifi**" oluşturdu ve devlet dairelerinin maliyetlerden tasarruf yapması ya da kesinti alanları araması bu çerçevede kurumsallaştırıldı<sup>(10)</sup>. "**Mali Yönetim İnisiyatifi**"nin hedefi her kamu kuruluşunda **yöneticilerin şu yetkilere ve sorumluluklara sahip olduğu** bir organizasyon ve sistem kurmak:

(1) Performansı veya çıktıyı mümkün olduğunca amaçlara göre değerlendirebilmeyi sağlamak üzere, amaçların ve araçların açık olarak tanımlanması ve ölçülebilecek büyüklükler olarak ifade edilmesi,

(2) Kaynakların en iyi kullanılabilmesi için sorumlulukların açıkça tanımlanması,

(3) Sorumluluklarını etkililikle yerine getirilebilmesi için gerek duyulan enformasyon, eğitim, uzman danışma hizmetlerinin sağlanması.

"Mali Yönetim İnisiyatifi"nin temel odağı yukarıdaki açıklamalardan da anlaşılacağı üzere **yöneticilerin yetkileri ve sorumluluğu**; yani, cari maliyetlerin (örneğin ücret ve maaşlar, ofis hizmetleri, vs) ve program (veya politika) harcamalarının sorumluluğunu daire başkanlarına ve yerel yöneticilere vermek. Burada temel yönetim aracı da bütçeleme.

Yöneticilerin yetkileri ve sorumlulukları ile uyulması gereken bütçeleme ilkeleri 1986 yılında başbakan Thacher tarafından şu şekilde formüle edilmiştir<sup>(11)</sup>:

(1) Yönetim zincirinin en üst düzeyinden en alt zincirine kadar bütün kademelerinde yer alan yöneticiler bütçelerini yapma ve gözden geçirme bakımından sorumlu olmalıdırlar.

(2) Bütçeler hükümetin yıllık kamu harcaması hedefleriyle ilişkilendirilmeli ve bu planlar uygulama programlarına dönüştürülmelidir.

(3) Bütçeler çıktı ve performans göstergelerini içermeli ve başta belirlenen amaçların ne ölçüde gerçekleştirildiği düzenli olarak incelenmelidir.

(10) Kaser, a.g.m., s. 35-36.

(11) İ.b.i.d., s. 54.

(4) Üst düzey yöneticileri öncelikleri saptamak, kaynakları yönetmek ve performansı değerlendirmek bakımından kendi işlerini ve kurumlarının işlerini açıkça tanımlamalı ve sorumluluklarını açıkça belirlemelidir.

Bu ilkeler temelinde hükümet harcama planları yapılmadan önce ne kadar ödenek verilebileceğini saptamakta, sonra bu para ile amaçlara göre ne kadar mal ve hizmet üretilebileceği araştırılmaktadır. Yani sistemin temelini harcama limitleri oluşturmakta ve **harcama limitlerinin aşılmaması** büyük önem taşımaktadır. Harcama limitleri kuşkusuz merkezi düzeyde harcama öncelikleri belirlendikten sonra saptanmaktadır. Genel harcama öncelikleri ise daha önce sözünü ettiğimiz genel kamu kesimi programı ilkeleri tarafından belirlenmekte ve farklı derecede özelleştirme ve piyasalaştırma tercihleri kullanılarak saptanmaktadır. Bağlayıcı harcama sınırlarını gerçekleştirebilmenin en iyi yolu olarak da bütçeleme, harcama ve gelirlerin düzenli izlenmesi ve değerlendirme yöntemlerini içeren koordinasyon görülmektedir.

Bu çerçevede "Mali Yönetim İnisyatifi" harcama limitleri altında faaliyetlerini yürütürken her kamu dairesinin **hangi alanlarda harcama kısıntısı yapacağına kendisinin karar vermesini gerektiriyor**. Maliyetlerin asgariye indirilebilmesi için orta ve alt düzeydeki yöneticilere de önemli yetkiler verilmesi gerekiyor. Yani **etkin yönetim ile harcama limitleri altında mali sorumluluk ve özerkliğin artırılması** birbirini tamamlayan reformlar olarak görülüyor. Mali özerkliğin atırılması devlet dairelerinin hem ürettikleri mal ve hizmetler bakımından doğrudan doğruya hizmeti kullananlara karşı, hem de girdi tedarikinde mali sorumluluğun ve yetkinin artması anlamına geliyor. Buna ek olarak maliyeti azaltma temelinde belirlenmiş performans kıstaslarının varlığı performansa bağlı ücret sistemini de getirmeyi gerektiriyor. Bu durumda yöneticilerin özel akitlerle çalışması, yani sözleşmeli personel olmaları sistemin mantıksal bir uzantısı oluyor<sup>(12)</sup>.

Sistemin en kritik ögesi olan "**performans kıstasları**"nın formüle edilmesi büyük önem taşıyor. Uygulamaya yönelik olarak devlet dairelerinin çıktısının ölçülmesi ve ölçütlerin geliştirilmesi "auditing performansı", "muhasabe standartları" kavramları altında ele alınmaktadır<sup>(13)</sup>. Performans kıstasları geliştirilirken çıktının hangi boyutlarının kapsanacağı, farklı performans kıstaslarından oluşan kıstaslar seti içindeki tek tek öğelerin önceliklerinin ve ağırlığının ne olacağı gibi sorulara cevap bulmak gerekiyor. İngiliz piyasalaştırma yaklaşımında bu soruya esas olarak ticari kıstasları ön plana çıkarma tercihi ile cevap aranıyor.

"Mali Yönetim İnisyatifi" nin uygulamaya konması belli kurumsal örgütlenme değişikliklerini de getiriyor. En önemli değişikliklerden biri **hizmet**

(12) Söz konusu yaklaşım Dünya Bankası'nın önerdiği kamu reformları önerileriyle büyük ölçüde çakışmaktadır. Bkz. World Bank, a.g.e., s. 153, s. 176-177, s. 182-184; bazı gelişmekte olan ülkelerde KİT'ler için benzer uygulamalar mevcut.

(13) Bkz. Richard E. Brawn, **Auditing Performance in Government**. New York: John Wiley and Sons, 1982.

**kurumlarının dar hizmet birimlerine bölünmesi**, her birimin kendi bütçesinin olması, harcama ve kaynaklarını tahsisi bakımından prosedürlerin ve performans kıstaslarının tanımlanması, maliyet tasarrufu yapma yetkisine sahip olanlar için özgül olarak tanımlanmış mali teşvikler getirilmesi, hizmet bedellerinin saptanması ve gelirin bir kısmının hizmetleri kullananlardan alınan bedellerle sağlanması. Bütün bakanlıklarda ve kamu kurumlarında maliyet ve bütçe merkezleri ve gelir merkezleri sistemi kurularak yeni kurumlar da yaratılmış oluyor.

P.K.M. İngiltere'de hükümetin teşviki ile merkezi teknikleri devlet kurumlarında, bakanlıklar dışı kamu kurumlarında, ulusal sağlık sisteminde, yerel yönetimlerde (dolayısıyla eğitim sisteminde) uygulanmaktadır.

Kısaca özetlersek, maliyetleri asgariye indirme yöntemlerinin bütünü olarak tanımlanan paranın-karşılığı-muhasebesi (value-for-money auditing) içinde kamu yönetimi ilkeleri şöyle belirlenmektedir: Tek tek mal ve hizmet üretiminde yöneticilere bireysel sorumluluk, performans denetimi ve izlenmesi, mali planlama ve harcama bakımından yetki devri, mevcut kaynaklara göre stratejik planlama<sup>(14)</sup>. Bu yönetim ilkeleri çerçevesinde etkinlik dar alanlarda maliyet tasarrufu yapmak anlamına geliyor.

#### IV. Bir Değerlendirme: "Kamusal" Yönetim Kıstasları Ne Olmalıdır?

"Paranın-karşılığı muhasebesi" yeni liberal devlet anlayışının genel çerçevesine uygun olarak formüle edildiğinde maliyet etkinliğini sağlama amacına yönelmektedir. Yöntemin dayandığı temel felsefe devlet hizmetlerinin sunulmasında yaygın ve yoğun israfın ve etkinsizliğin olması, kamu kesiminde başarı göstergelerinin bulunmaması, kötü yönetimle sunulan hizmetler ve seçenekler dışında başka seçeneklerin bulunmaması, bu yüzden de tüketici tercihlerinin tümüyle gözardı edilmesi, seçenekleri bir takım politikacıların ve bürokratların kendi tercihleriyle saptayıp halka dayatmaları, kamu hizmeti sunma dışında kendi bireysel çıkar amaçları taşımaları vs. gibi görüşlere dayanmaktadır. Bu görüşler kamu kuruluşlarının vatandaşların ödedikleri vergileri harcarken harcadıkları paranın karşılığını vermedikleri, vatandaşın parasını israf ettikleri sonucuna varmaktadırlar. Sorunun çözüm yolu da devlet dairelerinin çıktılarının ölçülmesi ve performans kıstaslarının formüle edilmesi ve "paranın-karşılığını" veya "paranın-değerini" var olan para ile en çok miktarda çıktı üreterek vermektir.

Bu tür maliyet etkinliği değerlendirmeleri her devlet kurumunu veya dairesini **dar açıdan** ele almakta ve maliyet ve faydaların "**ayrıştırılabileceğini**", her dar hizmet alanı ya da alt alanı içinde tanımlanabileceğini varsaymaktadır. Yani kısacası faydaların ve maliyetlerin geniş toplumsal çerçeveden birbirleriyle ilintileri ve karşılıklı bağlantıları yok varsayılmaktadır.

(14) Kaser, a.g.m., s.51.

Bu sorun özellikle birbiriyle ilintili birden çok toplumsal amacı beraberce gerçekleştirme durumunda birbiriyle bağlantılı üretim sorununda çok daha çarpıcı biçimde ön plana çıkmaktadır. Kaldı ki, görece daha dar kapsamlı fayda-maliyet analizi kapsamında bile, birbiriyle bağlantılı ve ayrıştırılamaz fayda ve maliyetlerin varlığında, bu fayda ve maliyetlerin ayrıştırılması geleneksel Pareto optimumu analizleri çerçevesinde bu yolla genel kaynak dağılımı etkinliğine ulaşmayı engellemektedir<sup>(15)</sup>. Ek olarak, maliyet etkinliğinin dar açıdan ele alınması etkinliği kısa dönemli amaçlara sıkıştırır. Bu sorunu yaratan en önemli neden "etkinliğin" tanımlanma biçimidir. **Bu tanımlama biçimi "neoklasik iktisat" yaklaşımıdır.**

Firmaların amaçları ne olursa olsun, bu amaçları en iyi şekilde gerçekleştirmenin yolunun kaynakları etkin kullanmak olduğu yolundaki neoklasik görüş, piyasada karar alma kurallarını kamu kesimine ya da kâr amacı gütmeyen kesimlere ithal etmenin haklı gösterilmesinde temel desteği oluşturmuştur. Bu görüşe göre, ödenek veya fon kısıtı altında çalışan bir kurumun yapacağı en iyi şey, bu kısıtlar altında üretebileceği en yüksek miktarda çıktıyı üretmeye çalışmaktır.

Bu indirgeme kuşkusuz bazı ciddi problemler taşımaktadır. Bu problemler devlet hizmetlerinin sunulmasında "kamusal yönetim" (Public administration) ile "iş idaresi" (business management) arasındaki fark olarak **ifadelenirilebilir**. İndirgeme ise kamusal yönetimi iş idaresi ilkeleri çerçevesinde tanımlamakta, yani **her ikisini özdeşleştirmektedir**. Bu indirgemenin iki çok temel sorunu vardır. İlk olarak, kamu kurumlarının çıktılarının ölçülmesi ve değerlendirilmesi gibi pratik bir sorun vardır. Ek olarak, bundan çok daha ciddi bir sorun kamu kurumlarının ürettikleri **kullanım değerlerinin** özgüllüğünden ve **toplumsal ihtiyaca yeterli üretim yapma mantığından** kaynaklanmaktadır. Kamusal yönetim iş idaresi mantığına indirgenildiğinde, toplumsal ihtiyaçlar mantığı hakim sosyal değerlendirme biçimi olan **meta değeri ve piyasa değeri** temeline indirgenmektedir. Bu mantığa göre etkinlik ancak böyle bir piyasa değeri temelinde ölçülüp değerlendirilebilir. Aksi takdirde, tanım gereği, girişim, öngörü, doğru yargı gibi özellikleri kamu kesiminin taşıması olanagi olmayacaktır.

Bu anlayışa dayanarak "bürokrasi iktisadi"nın pekçok argümanı geliştirilmiştir ve bu argümanların hemen hepsi genellikle ölçülebilir bir çıktı olmasını, dolayısıyla üretilenin piyasa değeri temelinde değerlendirilememesini asıl sorun olarak kabul etmiştir. O zaman bürokrasi sorununu aşmanın yolu piyasa değeri temelinde ölçülebilecek girdi ve çıktılarının tanımlanması ve etkinliğinin ölçülebilmesidir, bu ölçme temelinde bürokratlar sorumlu tutulabilmeli ve bireysel olarak hesap vermelidir.

Bu yaklaşımın "kamusal" gerekler açısından ne denli yetersiz olduğu açıktır. Devlet kesiminde kaynak dağılımı kararlarını bir yandan karmaşık

(15) Bu hususun gösterildiği bir çalışma için bkz. John G. Haf, "Limitations of the With and Without Principle in Cost-Benefit Analysis", *Public Finance Quarterly*, Vol. 17, No.2, April 1989, s. 216-226.

bir kullanım değerleri üretme kıstaslarına dayandırma gereği vardır, bir yandan da bu kaynak dağılımının hem piyasa değerleri çerçevesinde hem de karmaşık siyasal, yönetsel ve sosyal mekanizmalar çerçevesinde yapılması zorunluluğu vardır. Performans kıstasları tartışmaları dar özelleştirme tartışmaları lehine pelemiklere indirgenmediği sürece karmaşık kullanım değerleri üretme kıstaslarına doğru genişlemek zorunda kalmaktadır. Ek olarak, kararlar alınırken çok karmaşık baskılar, kısıtlar, müşevvikler etkilerini gösterir ve kamuoyu, sendikalar, parlamento vs. etkileri ile piyasa mekanizmasında değişiklikler ve mekanizmaya müdahaleler yapılır. Dolayısıyla burada temel soru, hangi amaçlar, kısıtlar, müşevvikler yapıları ve mekanizmaları altında üretimin yapılacağıdır. Bu karmaşık toplumsal belirlenimler altında sadece piyasa değer biçimlerinin kamu kararlarında merkezi yere sahip olması ve toplumsal etkinliği sağlaması son derece kuşkuludur. Ek olarak, bu karmaşık belirlenim içinde devlet kuruluşlarının yöneticilerinin belirleyiciliği olacağını iddia etmek mümkün değildir. Yöneticilerin davranış biçimi sorunun görece önemsiz bir vechesini oluşturacaktır<sup>(16)</sup>.

Toplumsal ihtiyaçlar temelinde "kamusal yönetim" ilkeleri ne olmalıdır, "iş idarisi" yöntemlerine indirgenen kamusal yönetim ilkeleri toplumsal ihtiyacı karşılama temelinde kullanım değeri üretimi amacını gerçekleştirebilir mi? Bu soruya cevap verebilmek için şu başlıklar altında özetlenebilecek sorulara cevap aramak gerekmektedir:

(1) Toplumsal mantık-piyasa mantığı (veya ticari mantık); meta-toplumsal ihtiyaç.

(2) Amaçların geniş tanımı-dar tanımı ve performans kıstasları,

(3) Merkezîyetçilik-ademimerkezîyetçilik,

(4) Seçiş alanının genişletilmesi-daraltılması.

Ancak yukardaki sorulara cevap verdikten sonra ve bu temelde kamu yönetimi ilkeleri saptanabilecektir. Şimdi bu sorulara biraz daha yakından bakalım.

(1) Kamu kesiminde etkinliği arttırma amacıyla getirilen "paranın-karşılığı" veya "paranın değeri" kavramı açısından en kritik husus "**değer**" kavramının tanımı ve ölçütünün ne olacaktır. "Değer" kavramının tarafsız bir kavram olmadığı açıktır. Yeni liberalizm bağlamında "paranın değeri" olarak tanımlanan değer, üretilen hizmetler ve pazarlanan hizmetler için ödenen fiyatlar, yani mübadele değeridir. Değer eğer mübadele değeri temelinde tanımlanırsa hesaplama yöntemi bakımından sonuç **devlet hizmetlerinin metalaşması** olacaktır. Değerin kullanım değeri temelinde tanımlanması ise üretilen hizmetlerin **ihtiyaçları ne miktarda ve kalitede karşıladığı** ile ilgili göstergeler belirleyici olacaktır. Burada değer illa parasal çıktı değerleriyle ölçülmek zorunda değildir.

(16) Kamu kesiminde iş idaresi yöntemlerinin uygulanması ile ilgili olarak bkz. Michael Williams, "Learning and Teaching Managerial Economics: A Critical Approach", *Capital and Class*, No. 36, Winter 1988, s. 105-139, özellikle s. 114-115.

(2) Amaçların **geniş toplumsal etkileri** de gözönüne alınarak tanımlanması ya da dar alanlarda hizmet amaçlarını tanımlamanın sonuçları farklı olacaktır. Açıktır ki üretilen hizmetlerin mümkün olduğu kadar düşük maliyetle üretilmesi önemlidir. Fakat esas olan, etkinliğin "genel kamusal etkililik" bakımından tanımlanmasıdır. Performans kıstasları dar açıdan maliyetleri düşürmek yerine hizmetleri iyileştirmek olursa "paranın karşılığı" örneğinin şu yönlerden tanımlanabilir ve tanımlanmalıdır: Hizmetin "profesyonel" gereklerine göre yürütülmesi ve sunulması, hizmetten yararlanmada eşitlik, hizmetten güvenle yararlanabilmek, talebe ya da ihtiyaca göre arz düzeyi. Burada kıstas gene kullanım değeri açısından topluma faydasını ve maliyetini bulmaktır ve bunun ölçütleri genellikle parasal olmayan "yeterlilik" ve "kalite" ölçütleri olacaktır. Açıktır ki, bir işi "iyi" yapmanın gereklerini belirleyen "profesyonel" standartlar her zaman ticari standartlarla uyumsuzdur. Örneğin mesleki olarak çok daha zaman gerektiren işler için ticari etkinlik kıstasları kullanılmaya başlandığında, bu gerekli zamanın harcanmaması ve işin yapılması ticari etkinliğe uygun olsa da profesyonel etkinliği düşürmüş olacaktır.

Dar anlamda etkinliği sağlama yöntemleri ticari mantığa dayandığı için, parasal olmayan etkinlik ve etkililik kıstaslarını gözardı etmekte veya önemsememektedir. O zaman dar anlamda etkinliği sağlamaya çalışırken ortaya çıkan toplumsal etkiler maliyet olarak sayılmamakta ve performans kıstasları arasına katılmamaktadır. Aslında bu tür geniş toplumsal etkilerin dar üretim birimleri olarak tanımlanmış ve bölünmüş kamu kurumlarının gözönüne alınması zaten tanım gereği sözkonusu olamaz. Bu tür geniş etkiler ancak **geniş bir toplumsal ve iktisadi planlama ve ihtiyaca göre kaynak dağıtma çerçevesinde göz önüne alınabilir**. Eğer yeni liberalizme dayanan kamusal yönetim bu tür bir geniş planlamayı reddediyorsa, ulusal düzeyde saptanan bütçe limitleri de sözü edilen başarı kıstaslarını zaten gözardı edecektir. Hele bu tür geniş toplumsal etkiler sorunu geniş bir deregülasyon/özelleştirme/liberalizasyon yaklaşımı ile beraber geliyorsa, dar, küçük birimlere maliyetleri düşürme yetkisi vermek sözkonusu toplumsal etkileri ve sonuçları zaten doğuracaktır ve bunları gözönüne almak değil, **almamak hedeflenecektir**. Maliyetleri düşürürken ne tür özelliklerden fedakârlık edildiğini gözönüne almadan davranmak toplumsal etkinlik kavramı ve tanımı da uygun düşmeyecektir.

**Kısacası, ancak amaçlar geniş toplumsal etkiler ağı içinde tanımlandıktan sonra aynı amacın daha düşük maliyetle gerçekleştirilip gerçekleştirilemeyeceği tartışılabilir**. Dar açıdan tanımlanmış etkinlik geniş amacın daha iyi gerçekleştirilip gerçekleştirilmediğini ölçmeye yetmeyecektir. O zaman örneğin toplumsal maliyetler olarak ölçülmesi gereken işsizlik, yetersiz kalite, ayrımcılık, çevre kirlenmesi gibi etkiler, dar, küçük bir birim açısından kendi dar "maliyetleri düşürme" amacına çok uygun düşebilecektir ve bu toplumsal maliyetleri yaratarak kendi birimini "etkin" kılacaktır. Maliyeti düşürmeyi hedefleyen bir birim örneğin kendi çalışanlarının işine son vererek belli işleri özel kesime ihale etmeyi yeğleyecektir, veya harcama limitleri

altında ödenek yetersizlikleri ile çalışırken ürettiği hizmet miktarının toplumsal ihtiyacı karşılayıp karşılayamadığına, hizmet kalitesinin ne kadar düştüğüne, çalışanların haklarının ne kadar darbe yediğine bakmayacaktır.

Kısacası, kamu birimleri arasındaki ilişkiler ve toplumsal bütünlük, yani ihtiyaçların karşılanması, kararların sosyal maliyetleri ve yararları, genel kaynak dağılımı, uzun dönemli etmenler, ekolojik endişeler, bölüşüm bakımından sorunlar gibi temel endişelerle sözkonusu yaklaşımın nasıl bağdaştırılabileceği, yani "**sosyal etkinlik**" sorunu, hiç açık değildir.

(3) Kamu yönetiminde **merkeziyetçilik-ademimerkeziyetçilik** sorunu yukarıdaki tartışmalar ışığı altında ele alınmalıdır. Piyasalaşmaya dayanan "paranın değeri" yaklaşımının en önemli iddialarından biri benimsenen kamu yönetimi sisteminin ademimerkeziyetçi bir kaynak dağılımı sistemi olduğudur. Ashında durum böyle değildir. Sistem yürütme gücünün güçlü merkezi kontrol sistemi ile piyasalaştırmayı beraberce bünyesinde barındırmakta, ve otoriterliği güçlendirmektedir.

Otoriterlik artı piyasalaşma sistemi ilk olarak herhangi bir fonksiyonun kamu kesiminde görülmesini gerektirecek kadar temel bir fonksiyon olup olmadığının kararını yürütme organına bırakmaktadır. Özelleştirme kararlarında parlamenter denetim son derece zayıftır. İkinci olarak, eğer bir fonksiyon kamu kesimi içine alınmışsa, verilen ödeneklerin karşılığının alınıp alınmadığını belirlemek için performans kıstasları ve verimlilik ölçütleri hedefleri getirilmektedir. Bu alandaki normlar bazen ancak merkezi planlama sistemlerinde rastlanabilecek normlarla boy ölçüşebilecek düzeydedir. Ek olarak bu normları gerçekleştirmek üzere mali müşevviklerin ne olacağı saptanmaktadır. Bu normlar her birimin bağlı olduğu en üst kurumun mali yönetim dairesi tarafından belirlenmektedir<sup>(17)</sup>. Bu çerçevede içinde dar birimlere kalan yetki, maliyetleri nerede kısacaklarına kendilerinin karar vermesidir.

Bu bakımdan sözkonusu yaklaşımın kuramsal açıdan çelişkili olduğu açıktır. Bu yaklaşımda yöneticinin görevi veri ödenek sınırlamaları altında ve iktisadi kısıtlar yapısı altında optimizasyon yapan pasif yönetici rolü oynamaktır. Öte yandan, yönetici bunları yaparken maliyetleri azaltmak ve etkinliği arttırmak için yeni bilgi, yenilik, kalite temelinde rekabet etmek, teknoloji seçimi, istihdam seçimi, pazarlama gibi alanlarda da "girişimci" gibi davranmak zorundadır. Ama yönetici kendisinden beklenen "girişimci" rolünü oynayabilmek için sermaye birikimi, bu amaçla yeni kaynak bulma, belki borçlanma, hisse senedi satma, özgelirini arttırma, fiyatlama gibi konularda da yetkili olmalıdır. Halbuki bu yetkiler en başta bütçe limitleri nedeniyle mümkün değildir. Zaten mümkün olsa bu mali özerklik sahibi olmasına gelecektir. Mali özerkliğe sahip olmayan yönetici ile de ademimerkeziyetçiliğin güçlendirildiğini söylemek olanağı yoktur. Ademimerkeziyetçilik bu anlamda güçlendirildiğinde de zaten artık hizmete profesyonel kıstaslar yerine piyasa kıstasları hakim olacaktır.

(17) Bkz. Kaser, a.g.m., s.46, 55.

Kamu kuruluşlarının profesyonel, yönetsel ve mali özerkliği aslında kamu yönetimi bakımından büyük önem taşır. Birimlerin kendi bütçeleri üzerinde belli bir kontrole sahip olmaları ve bütçelerini esnek olarak kullanabilmeleri gerçekten istenir bir şeydir. Fakat bu tür bir (görece) özerkliği sadece birim yöneticilerinin yetkisine vermek ve sadece onu bireysel olarak sorumlu tutmak, özellikle atanmış yöneticilerin varlığında, kamusal şeffaflığı ve hesap sormayı sağlamaya hiçbir şekilde yetmeyecektir. Şeffaflığı sağlayacak mekanizma kamu kurumu ve birim düzeyinde ve ulusal düzeyde **katılımcı yönetim ve demokratik denetim mekanizmalarıdır**. Kamu birimlerinde, bu, çalışanların yönetime, stratejik planlamaya, bütçelemeye ve denetime geniş katılımı ile sağlanabilir. Bu koşulların var olmadığı durumda ortaya çıkan sonuç **aşırı merkeziyetçilik ile kamu kurumlarında yönetici hakimiyeti ve ticarileşmiş kamu yönetimi olacaktır**.

Bu sakıncaları azaltmak ve yöneticilerin denetimini arttırmak, performans ölçütlerinin yetersizliğini telafi etmek üzere, bazıları "vatandaş denetimi" ni önermiştir. Bu öneriye göre, vatandaşların doğrudan kullandığı hizmetler bakımından değerlendirmeleri alınmalıdır. Buna "algılanan devlet performansı" adı verilmekte ve ölçme yöntemi olarak vatandaşın servisin yeterlilik derecesini belirlemesi önerilmektedir, veya vatandaşa hizmetlerde israf olup olmadığı konusunda soru sorulması istenmektedir<sup>(18)</sup>. Böyle bir "kamuoyu yoklaması" yönteminin değerlendirme gücü ve sonuçlarının uygulamaya konması bakımından ne kadar büyük sorunlar doğuracağını tahmin etmek hiç zor değildir. Kısacası, sadece yönetici yetkisi ya da kamuoyu yoklaması ile karmaşık kamu yönetimi sorununun çözülemeyeceği açıktır. **Geniş demokratik katımlı toplumsal planlama mekanizmaları** bulunmak ve işletilmek zorundadır.

(4) Kamu hizmetlerinde vatandaşın seçiş alanını genişletmek ve **toplumsal ihtiyaçları karşılamak** ile ilgili sorunlara da yukarıdaki tartışmalar ışığında bakmak zorunluluğu vardır. Aşırı merkeziyetçi/piyasalaştırmacı modellerin bu modelin en önemli avantajı olarak öne sürdüğü, rekabeti artırma ve seçme olanağını artırma olanağı, kuramsal olarak da pratik yaşamda da gerçekleşmemiştir. Yetersiz ödeneklerle, dar alanda maliyet etkinliği yaklaşımları ile sonuç pekçok tüketici için hizmet kullanma olanağının daralması, seçme olanağının azalması, tekelleşmenin bazı alanlarda güçlenmesi ve/veya tekellerin özelleşmesi, hizmet kalitesinin düşmesi olmuştur. Aslında devlet harcamaları pek de kısılamamıştır. Bu yazının birinci bölümündeki bilgiler bu sonucu göstermektedir. Ek olarak, özellikle sözkonusu yöntemlerin uygulandığı ülke olan İngiltere'de yoğun toplumsal huzursuzluklara, kamu kesimi grevlerine, daha sonra muhafazakâr hükümette çalkantılara ve nihayet büyük oy kaybına yol açmıştır.

(18) Örneğin bkz. Gary J. Reid, "Measuring Government Performance: The Case of Government Waste", *National Tax Journal*, Vol. VLII, No. 1, March 1989.

## SONUÇ

Sonuç olarak kısaca şunu söyleyebiliriz: Devlet hizmetlerinin maliyetlerini azaltmak ve kamu yönetiminin etkinliğini arttırmak çok önemlidir. Özellikle devletin küçülme değil büyüme eğilimi taşıdığı, bunun da kapitalist toplumlarda hem gerekli hem de çelişkili bir olgu olduğu gözönüne alındığında sorun ciddiyetle ele alınmak zorundadır. Bunu yaparken ise devlet hizmetlerinin "**kamu hizmeti**" olduğunu unutmamak gerekmektedir. Pekçok hizmetin aslında toplumun iktisadi, sosyal, kültürel altyapısını oluşturduğunu, kapitalist toplumun mantığı gereği bu tür hizmetlerin sadece piyasa temelinde gerçekleşmesinin mümkün olmadığını kabul etmek; şeffaf düzenleyici yapıları getirmek; temel kamusal servetlerin kamusal denetimi yollarını güçlendirmek; yeni teknolojilerin, yeni alanların doğru ve düzgün biçimde planlanmış gelişmeye göre uygulamaya konmasını sağlamak; toplumun çelişkili ve karmaşık yapısının yarattığı farklı gereksinimleri ve beklentileri karşılayacak hizmetleri sunmak... Bütün bunlar "kamusal yönetim" in "iş idaresi" yöntemlerine indirgenemeyeceğinin açık delilleridir.

Ekim 1991