

EKONOMİ, SİYASET VE YÖNETİMİN YENİDEN YAPILANDIRILMASI ÜZERİNE

Dr. M.Akif ÖZER
Gazi Üniversitesi İİBF,
Kamu Yönetimi Bölümü

Yönetimin yeniden yapılandırılması içeriği ve boyutları açısından oldukça geniş kapsamlı bir kavramdır. Bundan dolayı sürekli olarak gerek siyasal gerekse ekonomik yaklaşımlarca doğrudan etkilenmektedir. Çalışmanın bu kısmında önce ekonomik yaklaşımların sonra da siyasal yaklaşımların, yönetimin yeniden yapılandırılmasını ve dolayısıyla da kamu sektörü reformlarını nasıl etkilediği ele alınacaktır.

I. EKONOMİK BAKIŞ: FORDİZM-POSTFORDİZM

Son yıllarda yönetimin yeniden yapılandırılması ve kamu sektörü reformlarında ekonomik yaklaşımlarda görülen gelişmeler, bu sürecin itici faktörler arasında yer almıştır. Ekonomik üretimin örgütlenmesindeki reformlar, kitlesel ve standartlaşmış çıktıyı üreten fabrika örgütlenmesi, kamu bürokrasisini de etkilemeye başlamıştır. Ekonomik üretimde post-fordist model olarak bilinen kitlesel üretimden çok sipariş modeline dayalı ve yaratıcılık ile prosedürlerin bireysel yargılanmasına dayalı yeni bir sistem de bu süreci pekiştirmiştir (Yeatman, 1994:289).

Kalkınmacı refah devletinin özel kesimdeki temel dayanağı olan fordist üretim ve örgütlenme modeli; kapitalizminin yapısal kriz dönemine girmesi nedeniyle zayıflaması ve ekonomik alanda Keynezci politikalardan Friedmancı politikalara geçilmesi sonucu iş gücünün kompozisyonunda, emeğin örgütlenmesinde, istihdam hacminde, üretim sürecinde, ürün niteliğinde ve teknolojik düzenlemelerde daha önce geçerli olan, kitlesel normların ve standardizasyonun yerine farklılaşmanın, yalınlığın ve esnekliğin ikame edilmesini sağlamıştır (Saran, 2001:45-46).

Kamu-İş; C:8, S: 3/2005

Bu süreçte fordist model, üretim-tüketim sürecinin bir bütün olarak toplumsallaşması sorununa çözüm olarak algılanmıştır. ABD'de Henry Ford, 1916 yılında fabrikasında sosyal hizmet uzmanlarından oluşturduğu ekiplerle çalışanları evlerinde ziyaret ederek, onlara; iyi vatandaş olma, ailenin önemi gibi moral değerler yanında, tüketim toplumu için gerekli olan ussal seçim yapabilme, boş zamanları tüketim yaparak değerlendirme gibi hususları anlatmıştır. Tüm bunlara örgüt üyeleri olarak değil kendi ürettiklerinin aynı zamanda tüketicisi oldukları için (Üstüner-Keyman, 1995:44) sahip olduklarını izah etmiştir.

Bu şekilde Taylor'un bilimsel yönetim anlayışını sistemli bir şekilde uygulayan Henry Ford, kitle üretiminin veya kendi adıyla anılan fordist üretim sisteminin temsilcisi olmaya da hak kazanmıştır. Fordist üretim bu dönemin anlayışına uygun olarak üretimi akılcılaştırmanın ileri bir aşaması olarak kabul edilmiştir. Bu dönemin hakim anlayışına uygun bir şekilde işler tek tek belirlenmiş, basitleştirilmiş, standartlaştırılmış, ayrıntılı bir şekilde plânlanmış ve üretim süreçleri çeşitli aşamalara ayrılmıştır. Kurumsal örgütlenmede iş bölümü ve hiyerarşi ilkesi katı bir şekilde uygulanmış, bürokratik modelde olduğu gibi, öngörülebilirlik, verimlilik, basitlik ve mekanik denetim anlayışı hakim kılınmıştır. Yönetim, plânlama, uygulama ve denetim fonksiyonları birbirinden ayrılmış, herkese ayrı bir iş verilerek, sadece onu yapmakla görevlendirilmeleri sağlanmış ve kimin hangi işi hangi sürede yapacağı belirlenmiştir (Al, 2002:96).

Bu yönüyle fordizm, savaş sonrası bölgesel ve kentsel gelişmede, kitle üretiminin düzenleyici devlet müdahalesine bağlı gerçekleştirilmesini sağlayan bir sermaye birikim tarzı olarak görülmektedir. Bu tarz hızlı, kitlesel ve yoğun bir sermaye birikimi ve bu birikimin sosyal ve politik örgütlülüğünü sağlayan refah devleti gibi iki önemli faktör temelinde, yeniden üretilmektedir. Fordizm, 1960'lı yıllardan başlayarak gelişimini sürdürmüş, 1970'li yıllarda doyuma ulaşmış ve yaygınlaşan krizi hem gelişmiş ülkeler hem de merkez-uydu ülkeler ilişkisi bağlamında ortaya koymuştur (Keyman, 2000:54-55).

Aslında fordizm bir üretim yöntemi olarak ortaya çıkmış olsa da, çok daha derin ve kapsamlı bir kavram olarak görülmektedir. Bu üretim tarzı, eğitimden aile yapısına, kültürel yapıdan siyasal anlayışa kadar her alana girmiştir. Ancak yeni toplumsal aşamanın da başlangıcı olarak sayılan 1970'li yıllar, bu üretim anlayışının sorgulanmasını gündeme getirmiştir. Piyasaların artık eskisi kadar istikrarlı olmaması ve bunun sonucunda rekabetin artması, esnekliğe sahip olmayan büyük stoklarla çalışan geleneksel üretim yapısına sahip kuruluşların değişken taleplere cevap verememesine (Al, 2002:97) yol açmıştır. Bu durumda fordizm karşısında ortaya çıkan postfordist gelişmeler; bir yandan küçük ve istikrarsız pazarlara ve değişen tüketici tercihlerine uyum sağlayabilecek, diğer yandan girişimin verimliliğini düşüren aşırı stok, aşırı makinalaşma ve hatalı ürün

gibi kısıtlamaları aşabilecek verimlilik ve kârlılık artırma arayışlarının bir ifadesi (Baypınar, 2001:23) olarak görülmektedir.

Söz konusu bu fordizmden postfordist modele geçiş sürecinde, yoğun ve kitlesel endüstrileşme modeli hakim konumda iken ve temel düzenleyici kurum refah devletiyken, postfordizm üretim sürecinde otomasyon temelinde yeniden yapılanma etkindir. Bu şekilde, kitle üretimi yerine, ürünlerde farklılaşma ve farklı ürünlerin küçük üretim birimlerinde talebe bağlı üretimi şeklinde tanımlanan esnek birikim tarzını ortaya çıkarmaktadır. Bu tarzın temel özellikleri olarak; hizmet sektörünün gelişmesi, bilişim teknolojisi sayesinde bilginin üretiminin hızlanması ve fonksiyonelliğinin artması, yatırım ve kârlılık kararlarının bilgi temelinde geliştirilmiş stratejik plânlama ile alınması ve para politikalarının neoliberal girişimi destekleyen devlet politikalarıyla korunması (Üstüner-Keyman, 1995:37-38) gibi süreçler belirtilmektedir.

Postfordist üretim sürecinde gündeme gelen, üretim yapısındaki radikal değişimler ve yönetimde enformasyon teknolojilerinin kullanımı, yönetici, mühendis ve işgücü arasındaki ilişkinin yeniden tanımlanmasını gerektirmektedir. Yukarıdan aşağıya, emir-komuta, dikey haberleşme ve bilgi akışı, denetimin formel kurallar aracılığıyla bürokratik ve merkezi olarak yapıldığı bir organizasyon yapısının yerini, çok yönlü haberleşme ağı, dikey ve yatay bilgi akışı, bölgesel otonomi, oto kontrol ve her düzeyde işgücünün dahil edildiği katılımcı karar alma yöntemleri almaktadır (Baypınar, 2001:23). Postfordist üretim sisteminde, fordist modelde ortaya çıkan verimsizliğin ortadan kaldırılması amacıyla teknolojiden çok insan faktörünü kullanarak verimliliği arttırmayı amaçlayan yeni yönetim teknikleri de kullanılmaktadır.

Postfordizmin gündeme getirdiği yeni bir teknik olan ve modern işletmecilik yaklaşımının bir sonucu olarak görülen yalın üretim sürecinde de, tüm tarafları, yani yönetim, işçiler ve müşteriler ortak çıkarlar etrafında uyumlu bir şekilde bir araya getirilmektedir (Baypınar, 2001:23). Geleneksel fordist fabrikalarda emek sürecinde çalışanlar dakikada 45 saniye üretken faaliyette bulunurlarken, bu süre söz konusu yalın üretimde 57 saniyeye çıkmaktadır.

Ancak tüm bunların getirdiği bir olumsuzluk olarak, çok çalışmaktan ölüm vakaları, tam otomasyon sisteminin yaygın olarak kullanıldığı Japonya gibi ülkelerde hemen hemen tüm sanayi dallarında giderek artmaktadır. 1992 Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Raporu'na göre bu rakam on binlerle ifade edilmektedir (Baypınar, 2001:24).

Bu olumsuzluğun yanında postfordizmin beraberinde getirdiği insan odaklı çalışma ilişkileri, bir taraftan işçi ve işveren arasında karşılıklı düşmanlık yerine karşılıklı yükümlülükler ortamı meydana getirirken, diğer taraftan da teorik

boşlukları ve uygulamalardaki tutarsız yansımaları nedeniyle eleştirilerin odak noktası konumuna gelmiştir. Her düşünsel paradigmanın yaşadığı bu tür sorunlar ve bunların doğurduğu yanlışlar postfordizmin de olumsuzlukları olarak görülmektedir.

Son yıllarda yaşanan gelişmelere bakıldığında, özellikle kamu yönetiminde görülen yerinden yönetim ağırlıklı yönetim ve örgütlenme modellerinin, genel olarak özel sektörde görülmeye başlayan ve hizmet sektörünün gelişmesine paralel olarak güncellenen postfordist yapılanmalardan doğrudan etkilendiğine şahit olunmaktadır. Bu şekilde, tüketicilerin kamu yönetimine daha yakın örgütlenebilmelerinin bir sonucu olarak tercihlerinin daha gerçekçi olarak tespit edilebilmesi ve böylece de gereksiz üretim ihtimalinin geniş ölçüde kontrol altına alınabilmesi mümkün olmaktadır (Aksoy, 1998:11).

Bu durumda postfordist yapılanmanın küresel niteliğinin güçlenmesi ve bunun modern topluma yansımaları, toplumsal ilişkilerin de giderek küreselleşmesi ve böylece üretici sektör ve tüketici vatandaş kavramlarının (Üstüner-Keyman, 1995:38) artık evrensel bir nitelik kazanması mümkün olabilecektir. Bu paralelde ise postfordist uygulamaların yönetimin yeniden yapılandırılması sürecine ve bu süreçte önemli bir payı olan Yeni Kamu Yönetimi uygulamalarına yansıtılması da çok kolaylaşacak ve bunu bağlı olarak da uygulamada başarı oranı, arzu edildiği gibi, artırılabilir.

II. SİYASAL BAKIŞ: YENİ SAĞ VE KAMU YÖNETİMİ

Ekonomik alanda yönetimin yeniden yapılandırılması sürecini postfordist uygulamalar etkilerken, bu süreç siyasal alanda da yeni sağ yaklaşımlardan doğrudan etkilenmekte ve teorik anlamda önemli katkılar almaktadır.

Yeni sağ düşünce, 19. yüzyıl liberalizminin çağdaş yorumu olarak değerlendirilmektedir. Bu kapsamda özgürlüğün güvencesini piyasa ekonomisi olarak görülürken, demokrasi "özgürlük" olarak tanımlamakta ve böylece piyasa ekonomisi demokratikleşmenin başlıca koşulu sayılmaktadır.

Yeni sağ düşünceyi ortaya atanlar, bu düşüncenin ortaya çıkışını 20. yüzyılda devletin aşırı büyümesinden ve hem bireysel hem toplumsal özgürlüklerin kısıtlayıcı haline gelmesinden kaynaklandığını belirtmişlerdir. Bu süreçte devlet bürokratikleşmiş hantal yapısı ile var olan kaynakların büyük bir bölümünün israf olmasına neden olmuş, bu şekilde refah sağlama adına zenginleşmenin yolunu tıkamıştır (Güler, 1996:51). Bundan dolayı yeni sağ düşünce ekonomik, sosyal, siyasal ve yönetsel boyutları olan bir dönüşümü ifade etmektedir. Kamusal faaliyet

alanının küçültülmesini ve küçültülen alanın da özel kesim yönetim anlayışı doğrultusunda yeniden yapılandırılmasını öngörmektedir (Al, 2002:91).

Uzun yıllardır yaşanan bu süreç, ideolojik, teorik ve küresel meydan okumalar şeklinde hükümetlerin kamu hizmetlerinde büyük dönüşümler yapmalarına neden olmuştur. Bu süreçte iki değişim dikkat çekmiştir. Birincisi kamu sektöründe özel sektörleşme eğilimi, diğeri ise kamu sektöründe, örgütlenmede temel ilke olan bürokrasiden uzaklaşma eğilimi olarak belirtilmektedir.

Bu iki gelişme aynı anda olmakta ve yeni sağ ideoloji bu süreçte ön plâna çıkmaktadır. Örneğin yönetimde özel sektörleşme eğiliminin yeni sağ düşüncenin kamu yönetimini ilgilendiren yönü olduğu belirtilmektedir. Yeni sağ teorisyenlerine göre en iyi yönetim özel sektör disiplini altında gerçekleşebilecektir. Bu süreçte siyasal kontrol artırılmakta, bütçe harcamalarında tasarrufa gidilmekte, profesyonel özerklik ve kamu hizmeti birlikleri zayıflatılmakta ve bürokrasinin doğal yetersizlikleri giderilmeye çalışılmaktadır (Hughes, 1998:19).

Burada temel amaç olan kamu yönetiminde etkinlik arayışı; küreselleşmenin yol açtığı baskılardan, kamu ekonomilerinin küçülmesinden, bu küçülmeden ve refah devleti gereklerinden doğan taleplerin kamu kaynakları üzerinde yarattığı baskıdan, kamu hizmetlerinin kalitesinden gelen hoşnutsuzluk-tan ve kamu sektöründe piyasa yönelimli yaklaşımları savunan yeni sağ görüşlerin (Tutum,1994:9) artmasından kaynaklanmaktadır.

Yönetim süreci üzerinde bu denli etkisi olan yeni sağ düşünce, ekonomik, sosyal, siyasal ve yönetsel dönüşümün çevre kavramı olarak görülmektedir. "Gelen yeni sağdır, gündemden itilen ise sosyal refah devleti" sloganı ile geliştirilen bir sosyo-ekonomik, siyasal ve yönetsel sistemin ifadesidir (Aksoy, 1995:159). Bu düşünce, sosyal refah devletinin yanında milliyetçilik karşısına sosyalizmi getiren klâsik sol yaklaşımın, ulus devletten çok küreselleşmeye ağırlık verilmesiyle, duraklamasına neden olmuştur (Güler, 2000:4). Ayrıca sivil toplumun ön plâna çıkarılması görüşü de klâsik yönetim anlayışının yıpranmasına yol açmıştır.

Yeni sağ düşüncüyü savunanlar, devletin küçültülmesini, kamu sektörünün faaliyet alanının daraltılmasını, böylece piyasa ekonomisinin kendi koşul ve kurallarına göre çalışma imkânlarını genişletileceğini öne sürmektedirler (Aksoy, 1995:162). Bu yönüyle yeni sağ en önemli kaynağını ekonomik liberalizmde bulmaktadır.

Yeni sağın politikalarında yeni muhafazakâr geleneksel değerlere ve kurumlara da çağrıda bulunmaktadır. Kişinin kendine yeterli olması, ekonomik ve sosyal ihtiyaçlarını kendi karşılaması, yetersizliği halinde de ailenin ya da içinde

bulunduğu toplumsal birimin diğer sosyal ve dini kuruluşların gönüllü oluşumların bu fonksiyonları yerine getirmesi, yeni muhafazakâr söylem içinde yer alan tartışmalardandır (Aksoy, 1995:165). Yeni sağ düşünce bireyselliği ön plâna çıkarırken bu tartışmalardan doğrudan yararlanmıştır.

Aslında genel olarak değerlendirildiğinde liberalizm ile muhafazakârlığın birbirleriyle çelişen özelliklere sahip iki akım olduğu söylenmektedir. Güçlü devlet, disiplinli toplum, toplumsal otorite, hiyerarşi, itaat, ulus, gelenek, din gibi unsurlar muhafazakâr değerler olarak görülürken, birey, seçme özgürlüğü, serbest piyasa disiplini, sınırlı devlet gibi teoriler de liberalizmin vurguladığı hususlar (Aksoy, 1995:163) olarak dikkat çekmektedirler.

Yeni sağ düşünceyi savunanlar bu iki bakış açısının olumlu yönlerini alarak, kendilerince en doğru olanı bulmaya uğraşmışlardır. Bu süreç kamu yönetiminde somut olarak YKY düşüncesinin yaygınlık kazanmasıyla sonuçlanmıştır. Yeni sağ ideolojinin farklı uzantıları olan ekonomik liberalizm ve politik muhafazakârlık, YKY için felsefi temel ve atmosfer oluşturmuştur. Özellikle kamu tercihi teorisinin YKY'nin çerçevesini kurması (Ömürgönülşen, 1997:535) ve yeni sağcı partilerin hantal bürokrasiye karşı çıkmaları bu durumu pekiştirmiştir.

Görüldüğü gibi YKY anlayışının öngördüğü devletin küçültülmesi, piyasaya yönelik olma, yönetimde açıklık ve müşteriye dönük olma gibi yaklaşımların oluşmasında, yeni sağ düşünce büyük katkı sağlamıştır (Al, 2002:79). Dünyada liberalleşme sürecinin yaygınlaşması, az gelişmiş ülkelerin dünya ile bütünleşmeleri ve ihracata dönük sanayileşme etrafında gelişmeleri (Güler, 2000:5) bu düşüncenin yaygınlaşmasını ve kamu yönetimlerini etkilemesi sürecini hızlandırmıştır.

a) Yeni Sağın Kamu Yönetimine Yansıması:

Yeni sağ düşünce, ekonomik liberalizmden ve yeni muhafazakârlıktan aldığı görüşleri uygulamaya aktarabilmenin en kolay yolu olarak kamu yönetimlerini görmüştür. 1970'lerde ortaya çıkan yaklaşım, Thatcher'ın İngiliz Muhafazakâr Parti lideri olarak 1979 yılında iktidara gelmesi ve ABD'de ise 1980'de Reagan'ın seçimleri kazanması ve yeni muhafazakârlık ilkelerini uygulamaya koymasıyla (Esman, 1991:458), kamu yönetimlerinde etkin olmaya başlamıştır.

Her iki ülkede de öncelikli olarak müdahaleci refah devletine geri dönmek öngörülmüş, bunun da yüksek gelirlilerden yüksek vergiler alınarak ve makro ekonomik yönetimin mümkün olduğunca piyasa güçlerine dayandırılarak yapılması plânlanmıştır. Kısa sürede ekonomide, düzenlemeler azaltılarak verimlilik

Kamu-İş; C:8, S: 3/2005

sağlanmaya çalışılmış, sosyal hizmetler azaltılmış, zayıf kuruluşların iflasına göz yumulmuş ve istihdamda rekabet engellenmiştir (Esman, 1991:458).

Bu süreçte öncelikli olarak kamu yönetiminin ve kamu faaliyet alanının özellikle ekonomik nitelikli olanlarından başlanarak küçültülmesi, daraltılması ve daraltılan bu alanda genelde kamu faaliyetlerinin özelde de kamu örgütlerinin kamu işletmeciliği anlayışı etrafında yapılandırılması ve işletilmesi (Aksoy, 1995:166-167) için çaba sarf edilmiştir. Yeni sağ görüş, güçlü refah devletinin zayıflatılması ve rekabet gücüne sahip çoğulcu sektörlerle yer değiştirmesi gerektiğini savunmuştur. Belirli hizmetlerin kamu sektörü tarafından finansmanı sürdürülürken, bunların üretimi ve arzının piyasalara ve rekabete açılması öngörülmüştür. Bu anlayış piyasalar üzerinde yoğunlaşmasını ve beraberinde özelleştirme programının uygulamaya konulmasını gerektirmiştir. Bu durum ayrıca kapsamlı bir yeniden yapılanma sürecini de gündeme getirmiştir.

Bu aşamada yapılanlar şu şekilde özetlenebilir:

- Kamu ve idare hukukunun geriye itilmesiyle özel hukukun güçlenmesi sağlanmaktadır. Bunun sonucunda kamu yönetimi ticarileşmekte ve özel sektör esaslarına göre çalışmaya başlamaktadır. Devletin özel sektör karşısındaki ayrıcalıklı konumunun son bulmasına çalışılmaktadır.

- Kamu kuruluşları özerkleştirilerek, her kurumun görev alanı açısından piyasa unsurları ve kuralları ile bütünleştirilmesine çalışılmaktadır. Bunun sonucunda kamu kesiminin bütünlükten ve büyüklükten gelen avantajları en aza indirilmeye çalışılmaktadır.

- Plânlama ve sosyo-ekonomik yapı, bütün olarak değil, projecilik ilkesi gereği parçacı olarak algılanmakta, kamu personeli sisteminde memurluk, daimi işçilik yerine sözleşme sistemi yerleştirilmeye çalışılmaktadır. Bunun sonucu kariyer sistemine son verilerek kamu kesiminde esnek istihdam ilkelerinin geçerli kılınmasına çalışılmaktadır.

- Bakanlık tipi örgütlenme yerine kurul tipi örgütlenmeye geçilerek yasama organının etkinliğinin azaltılmasına ve piyasa mekanizmasına öncelik verilmesine çalışılmaktadır. Bunun yanında hem merkezi hem de yerel düzeyde yönetişimin egemen kılınması ve merkezîyetçiliğin terk edilip yerellik ilkesine geri dönülmesi istenmektedir (Güler, 2000:7).

- Devletin, kamu yönetiminin, kamu faaliyet alanının özellikle ekonomik içerikli olanlarından başlayarak küçültülmesi, daraltılması ve daraltılan bu alanda kamu faaliyetinin ve örgütlerinin özel işletmecilik anlayışı çerçevesinde yeniden

Kamu-İş; C:8, S: 3/2005

yapılandırılması ya da doğrudan özel girişim katkılarıyla işletilmesi (Aksoy, 1998:10-11) söz konusu olmaktadır.

Bu görüşlerin yanında yeni sağ düşüncenin teorisyenleri, devletin özelleşmiş kuruluşlarla yeniden yapılanacağını ve piyasaya yardımlarının çok daha etkin olacağını, kamu kuruluşlarının piyasanın rekabetine her zaman açık olacağını ve bu durumun zayıf kamu kuruluşlarını mümkün olduğunca özel kuruluşlar gibi faaliyette bulunmaya zorlayacağını belirtmektedirler (Heeks, 2001: 11).

Bu şekilde devletin özel sektör karşısında nasıl organize olacağı ve piyasayı nasıl kontrol edeceği hususları açıklığa kavuşturulmaya çalışmaktadırlar. Bu açıdan soruna yaklaşıldığında yeni sağın, kendine göre rasyonel bir kamu yönetiminin, kamu faaliyet alanının ve kamu hizmeti tanımının öğelerini ortaya koymaya çalıştığı görülmektedir. Bir taraftan verimsiz çalışacağı önceden belli olan kamu sektörünün faaliyet alanı küçültülerek kaynak israfı önlenirken, diğer taraftan da işletmecilik anlayışına göre örgütlenen ya da bu anlayışı temsil eden özel sektör devreye sokulmaktadır (Aksoy, 1998:11). Böylece özel sektörde hizmetlerin yerine getirilmesi sonucu kaynaklar daha verimli kullanılmaktadır.

Yeni sağ politikalarda, farklı anlayış ve uygulamalar olsa da temel vurgu, piyasanın koşulsuz egemenliği, devletin küçültülmesi, özelleştirme ve yeniden düzenlemedir. "Daha az devlet, daha çok piyasa" anlayışının hakim olduğu bu dönemde piyasaya olan güven tamdır. Bu anlayışa göre piyasa, ekonomik ve siyasal özgürlüklerin temelidir. Etkinlik ve verimlilik ancak piyasada sağlanabilir (Al, 2002:92).

Bu şekilde yeni sağ düşüncede ekonomik faaliyet özgürlüğü temel özgürlük alanı olarak gündeme gelmekte, rekabete dayalı piyasa ekonomisi ise bireysel ekonomik özgürlüğün gelişmesi için gerekli bir ön koşul olarak vurgulanmakta, devlet-kamu girişimi alanının fonksiyonel özelliği nedeniyle ve kaynakların verimsiz kullanılmasına ve israfa neden olmasından dolayı bu alanın küçültülmesi önerilmektedir (Aksoy, 1998:8).

Ancak yeni sağa göre ekonomik sıkıntıların temelinde, kamu sektörünün büyüklüğü ve politikacılarla yöneticilerin, seçmenleri memnun etmek amacıyla kamu sektörünü genişletmek istemeleri yatmaktadır. Bu nedenle kamu sektörünü küçültmek, yararları kabul edilse dahi, oldukça güç gerçekleşmektedir. Bu durumda ise yapılabilecek en rasyonel çalışma, YKY mekanizmalarını devreye sokmak olacaktır (Heeks, 2001:12). Bu süreçte yeni sağcı yöneticiler, klâsik politikacıların "bir şeyler yapılacak" şeklindeki bakış açılarının ötesinde "bir şeyler yapılmalı" şeklinde tavır sergileyerek, sorunların çözümü için yoğun çaba sarf etmektedirler.

b) Thatcherizm – Reaganizm:

Yeni sağ son yıllarda kamu yönetimini özel sektör modelleri ile etkilemeye çalışmaktadır. Bu süreçte özelleştirme, özel sektörleştirme ve yerelleştirme uygulamaları, bu modelin oluşum sürecinde kullanılan temel araçlar olarak dikkat çekmektedirler (Güler, 1996:78). Bu uygulamaların kamu yönetimi alanında somut olarak görülmeye başlanması, ABD’de Reaganizm ve Avrupa’da ise Thatcherism ile olmuştur.

Birinci Dünya Savaşı öncesindeki devlete geri dönmeyi savunan ancak bir türlü kendini kanıtlayamayan yeni sağ teori, 1980’lerdeki yükselişini, Reagan ve Thatcher’ın ülkelerinde başlattıkları reformlara borçludur (Drucker, 1995: 271). 1979 yılında Thatcher hükümetinin kurulmasıyla, İngiltere’de eğitim, sağlık, su, elektrik, gaz, adalet sistemi, sivil hizmetlerin kamu sektörü tarafından üretilmesi ve sunulması gibi konularda konsensüs sağlanmıştır. Thatcher, karma ekonomik sistemi İngiltere’nin sorunlarının temel sorumlusu olarak görmüş ve kamu yönetiminin rasyonelliğini kaybettiğini ileri sürmüştür. Kamu hizmetlerini ise ülkenin politik ve ekonomik gücü üzerinde yük olarak görmüştür. ABD’de de Reagan benzer düşüncelerle iktidara gelmiş ve bunları uygulama imkânı bulmuştur.

Aslında bu gelişmelerin başlangıcı, 1970’lerin ortalarından itibaren sosyal demokrasinin serbest pazar felsefesiyle tehdit edilmeye başlaması kabul edilebilir. Özellikle Thatcherizmin ve Reaganizmin yükselişi bu tarihlere rastlamaktadır. 1980’lerin ortalarından itibaren sosyal demokrat rejimler geçmişle olan bağlarını kesmişler ve refah devletine destek olmaya başlamışlardır. Giddens bunları “klâsik sosyal demokrasiler” olarak nitelemiş ve bunların bazı kilit unsurlarının; güçlü devlet, sosyal hayat, ekonomi ve sivil toplum üzerinde devlet hakimiyeti, kolektivizm, piyasanın sınırlı rolü, karma ya da sosyal ekonomi, tam istihdam ve güçlü sosyal ve siyasal eşitlik (Jenssen, 2002:295) gibi özelliklerden oluştuğunu belirtmiştir.

Tüm dünyada 1980’li yıllara damgalarını vurmuş olan iki politikacı, Thatcher ve Reagan, bu unsurlardan etkilenmişler ve bunların bir çok yönetsel krizde ve çıkmazda reçete olarak görülmelerini sağlamışlardır (Şaylan,1994:130). Bundan dolayı bu akım, yeniden yapılanmanın siyasal süreci olarak görülmüştür.

Dünya genelinde uygulanan bu politikaların üç temel özelliğinden bahsedilmektedir:

- i) Toplumsal bölüşüm düzeninin köklü bir biçimde değişmesi,
- ii) Devletin ekonomiye müdahalesinin radikal bir biçimde değişmesi,
- iii) Ekonomik süreçlerin ve küreselleşmesinin hız kazanması.

Aslında Reaganizm-Thatcherizm gösterdikleri büyük etkinliği önemli ölçüde teknolojik devrime borçludurlar. Özellikle bilişim ve iletişim alanlarında odaklaşan teknolojik devrim, emeğin meslek ve siyasal örgütlerinde güç erozyonuna neden olmuştur (Şaylan, 1995:12). Bu durum ise devletin küçültülmesini zorunlu kılmıştır. İlk olarak devletin düzenleyici yetkilerinin daraltılması yoluna gidilmiş, bu şekilde piyasa üzerindeki baskının azalmasıyla ekonomik verimsizliğin engelleneceği öngörülmüştür. Daha sonra bazı hizmet alanları özelleştirilmiş, böylece piyasa ekonomisi güçlendirilerek ekonomide verimlilik ve etkinlik düzeyinin artırılması amaçlanmıştır. Kamu kesiminin örgüt, yöntem ve davranışının özel sektör modeline benzetilmesi, örgütlenmede amaçların açıkça belirlenmesi, hiyerarşik denetim yapısının kurulması, görevlerin alt birimler arasında optimal şekilde dağıtılması, alt birimlerin, performanstan sorumlu tutan ve hedeflerden sapmaları düzelteren bir yönetim biçimi şeklinde örgütlenmesi önerilmiştir. Ayrıca yönetsel davranışın değişimi için yönetici değerlerin özel sektör yöneticisinininkine benzetilmesi istenmiştir. Bunun yanında üst kademe yöneticilerini belli bir pozisyona bağlılığının kırılması ve pozisyonun bir imtiyaz olmaktan çıkarılması ve buna karşılık üst kademe yöneticilerinin siyasal yöneticiye bağlanmalarının sağlanması gerekli görülmüştür (Sezer, 1992:21-22).

Ancak bu şekilde devlete karşı çıkma akımı da popülaritesini sürdürmemiş ve 1990'dan sonra gücünü oldukça yitirmiştir. Bu dönemde piyasa dogması ve sivil toplum sınırları daha açık görülmeye başlanmıştır. Her derde deva aşırı liberalizmin artık açıkça pek dile getirilmediği ve sosyal devlete dönüş anlamında olmasa bile devletin yeniden saygınlığa kavuştuğu gözlemlenmiştir (Örnek, 1998:41).

İngiltere'de 1990'da Margaret Thatcher'ın iktidardan düşmesinden sonra Başbakan olan John Major, bu düşünceler paralelinde kendisinden hoşnut bir toplum oluşturmak kaygısını dile getirmiştir. ABD'de ise başkan olan Bill Clinton 1992'de "devleti yeniden yapılandırmak" programını gündeme getirmiştir (Örnek,1998:41). Fransa'da 1993'te iktidara gelen yeni hükümet, Cumhuriyetçi devleti sağlamlaştırmayı ilk amaç olarak saptamış, bundan dolayı ülkede devletin gerçek bir geri dönüşüne tanık olunmuştur. Ancak bu gelişmeleri Reaganizm-Thatcherizm'den bir kopuş olarak algılamamak gerekir. Bu çabalar yaşanan olumsuzluklar karşısında en doğruyu bulma girişimleri olarak değerlendirilmelidir.

c) Yeni Sağ ve Kamu Sektörü Reformları:

Kamu yönetiminde görülen kapsamlı değişim son yıllarda artan hızla devam etmektedir. Bu süreci etkileyen önemli yaklaşımlardan yeni sağ düşünce, etkin olduğu tüm ülkelerde, hararetle kamu sektörü reformlarının yapılmasını savunarak, bu alandaki etkinliğini artırmaya çalışmaktadır. Bu süreçte görülen

hiyerarşiden çok ekonomik yapılanmalar, düzenleyici süreçlerden çok ekonomik süreçler ve hukuksal değerden çok ekonomik değerler (Maor,1999:7) yeni sağ düşünceye, bu aşamada yardımcı olmaktadır.

Kamu yönetiminde yeni arayışların nedenleri her ülkede farklı olmakla birlikte, bunların temelde benzer koşullar sonucunda ortaya çıktığı görülmektedir. Bu nedenlerin en önemlileri "üç açık" olarak da ifade edilen bütçe, güven ve performans açığı olarak belirtilmektedir. Bütçe açığı özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında ekonomide kamu sektörünün payının giderek artması ve transfer harcamalarının bütçe içerisinde önemli bir paya ulaşması sonucu oluşmuştur. Buna bağlı olarak kamu sektörünün yapılanmasında ve işleyişinde sorunlar çıkmış, verim düşüklüğü görülmüş ve bu durum da performans açığını doğurmuştur. Her iki açıkla paralel ortaya çıkan güven açığı ise (Yılmaz, 2001:3-4), kamu sektöründe kayırmacılık ve yolsuzluk türünden faaliyetlerin oluşması ve bürokrasinin zaman zaman toplumsal faydadan çok kendi çıkarını artırmaya yönelik uygulamalar içinde olması nedeniyle meydana gelmiştir.

Bu olumsuz tablo karşısında çözüm arayışları paralelinde özellikle ABD'de ve İngiltere'de 1980'lerin başında yaşanan yönetim değişiklikleriyle birlikte uygulamaya konulan yeni sağ kamu politikaları aracılığıyla; daha çok devletin küçültülmesi ve kamu hizmetinin piyasa eksenine oturtulması amaçlarıyla, düzenleme dışı bırakma veya serbestleştirme (deregulation) ve özelleştirme yoluyla piyasa ekonomisinin kendi mantığı ve dinamizmi içinde işlemesini sağlama çabası içine girilmiştir (Emre, 2002:301).

Aslında bu sorun yıllarca sağ ve sol görüş olarak tartışılmış, sağ görüş çerçevesinde devletin mümkün olduğunca az fonksiyon üstlenmesi istenirken, sol görüş çerçevesinde, devletin karışması olmadan sosyal sorunların ve eşitsizliklerin çözülemeyeceğine inanılmıştır. Sağ görüşte bireylerin kendileri için en uygun ekonomik kararları alabileceği (Hughes, 1998:91) öngörülürken, sol görüşte piyasa ekonomisine müdahalenin zorunlu olduğu belirtilmiştir.

Yeni sağ görüş ise devletin ekonomiden çekilmesini, sosyal fonksiyonlarından arınmasını, kamu harcamalarının kısılmasını, klâsik devlet fonksiyonları yerine getirilirken de etkililik ve verimlilik anlayışının egemen kılınması için kamu yönetiminin özel sektöre benzetilmesini, kendisine hedef olarak belirlemiş, nihai amaç olarak ise, özelleştirmeden geriye kalan devleti, hâlâ taşımakta olduğu hantal niteliğinden arındırmayı görmüştür (Emre, 2002:301).

Burada devletin hantal niteliği ile kastedilen, yönetim ile finansmanı sağlanan hizmetlerin ayrılma derecesidir. Örneğin kaynakların sayısı ile fonların kullanım miktarı arasındaki orantı ne kadar fazla ise hantallık o derece artmaktadır (Milward-Provoyn, 2000:362). Bu artış ile hizmetlerin dağılımındaki ilişki,

Kamu-İş; C:8, S: 3/2005

bürokraside ortaya çıkan olumsuzluklar şeklinde kendini göstermektedir. Bu olumsuzlukları azaltabilmek, klâsik sistemden vazgeçilerek sözleşmecilik uygulamalarıyla hizmetlerin arzında kullanılan personel sayısını azaltmakla mümkün olabilecektir. Bu durum değişim için büyük bir esneklik oluşturacak ve mevcut sistemi değişen ihtiyaçlara uyumlaştıracaktır (Milward-Provoin, 2000:363).

Bundan dolayı bürokrasiyi, her alanda hızlı değişimin yaşandığı bir dönemde, özel sektörün dinamizmine kavuşturmak gerekmektedir. Çünkü sanayi toplumunun hızına göre yapılandırılmış olan bürokratik örgütlerin ve yönetim anlayışının yeni çağda insanların beklentilerine cevap vermesi mümkün değildir. Artık kitlesel üretim ve tüketim çağı sona ermiş ve esnek üretimle farklılaşmış taleplerinin karşılanması dönemine girilmiştir (Emre, 2002:301). Bu durumda özel sektör anlayışı içinde ayakta kalabilmek, verimliliği artırabilmek ve bu süreçte bürokratik örgütlerin olumsuzluklarını azaltabilmek için esnek örgütlenmeye geçmek gerekmektedir.

İngiltere’de ve ABD’de uygulamaya aktarılan yeni sağcı düşünceler, başlarda alternatifsiz tek yol olarak sunulurken, bu modellere kısa sürede itirazlar gelmeye başlamıştır. Burada kamu yönetiminde bir değişim ihtiyacı olduğu kabul edilirken, bunu sağlamanın tek yolunun, kamu kuruluşlarını özel işletmelere benzetmek olmadığı söylenmiştir. İşletmecilik anlayışının kamu yönetimine tümüyle egemen kılınmasının imkânsızlığına ve tehlikelerine dikkat çekilmiş ve kamu kesiminde işletmecilik anlayışı ile kamu yönetiminin geleneksel anlayışı arasında bir bağ kurulmasının zorunluluğu ortaya konulmuştur (Emre, 2002:302).

Bazı kesimlerce ortaya konan bu çabaların yalnız kamu kuruluşlarını özel sektör kuruluşlarına benzetmek amacıyla olmadığı, aynı zamanda kamu yönetimine işletmeciliği uygulamakla kalmayıp kamu yönetimini özel kesim yönetimine dönüştürmek, kamu sektörünü özelleştirmek ve bu suretle “kolektifliği bireyselleştirmek” (Emre, 2002:302) olduğu iddia edilmiştir. Ancak kamu sektöründe işletme yönetiminin, iş yönetimine, müşteri odaklığa ve piyasa rekabetine açık olduğu da ısrarla savunulmuştur. Yalnızca etkinlik ve etkililik üzerinden yola çıkılmadığı, ayrıca yasallık, hukuksallık gibi değerler silsilesine sahip bulunduğu, yönetimin sadece içsel yönünün değil sosyo-politik çevrede dışsal yönünün de (Kickert, 1997:176) bulunduğu belirtilmiştir.

Eleştiriler ve bunların karşısında yapılan savunmalar, ülkeden ülkeye kamu yönetimindeki değişimin oranlarının farklılık göstermesine yol açmıştır. Ancak dünya genelinde kamu yönetimi reformlarının klâsik kamu yönetimi anlayışından temelli bir uzaklaşmayı beraberinde getirdiği de görülmüştür. Kısa sürede kamu yönetiminde sonuç odaklı bir yönetim anlayışına dayalı olarak bireysel sorumluluk ön plâna çıkmış, klâsik bürokratik yapının yerini kurumsal yapıların, personel ve çalışma koşullarının daha esnekleştirildiği bir bürokratik yapı almaya başlamıştır.

Kamu-İş; C:8, S: 3/2005

Kamu yönetimi birimleri ve personeli için hedefler ortaya konulması ve bu yolla hedeflerini gerçekleştirmedeki performansların ölçülmesi benimsenmiştir. Kamu yönetim birimlerinin sundukları her türlü kamu hizmetinde müşterilerinin beklentilerini ön plâna koymaları istenmiş (Ağbal, 2000:224) ve bu şekilde, özel sektör yönetim anlayışı ve usulleri kamu sektöründe uygulanmaya çalışılmıştır.

Kamu sektörü çok büyük olan ülkeler bu süreçte iki temel sorunla karşı karşıya kalmaktadırlar. Vergi ödeyenlerin, siyasilerin kontrolleri altında olan bütçeden dolayı sorumluluk taşıyorlar düşüncesine kapılmaları için, karar verme ve uygulama sürecine çeşitli sınırlamaların getirilmesi gerekmektedir Çünkü vatandaşlar kamu sektöründe "bizim tercihlerimiz temsil ediliyor" şeklinde düşünmelidirler. Aynı zamanda kamu harcamaları da ekonomik bir mantıkla yapılmalı ve bu harcamalarda kurumsal mekanizmalar çok başarılı dizayn edilmelidir (Lane, 1997:189). Ancak bu şekilde kamu sektöründe optimum seviyelere ulaşmak mümkün olacaktır. Ayrıca bu mantığı hakim kıldıktan sonra kamu sektöründe; kültürel bakış açıları ve geleneklerde, kurumsal değişkenlerde, tahsis edilmiş kaynaklarda, profesyonelleşme derecesinde, yasa yapım sürecinde ve siyasi iradede (Hesse, 1997:121) reformların yapılması mümkün olacaktır.

Kamu sektöründe reform alanları belirlenirken, öncelikle performans ölçümlerinin yapılması gerekmektedir. Bu süreçte hangi alanların kamu yönetiminin parçası olarak düşünülmesi gerektiği ve buralarda kamu yönetiminin aktif etkisinin ne kadar olduğu sorularına cevap verilmelidir (O'Toole, 2000:20-21). Ayrıca doğal tekeller, rekabetin sınırlanması, dışsallık ve kamu malları karşısında belli kalıp ve düzeyde olma zorunluluğu getiren nedenlere de (Hughes, 1998:114) dikkat etmek gerekmektedir.

Kamu sektörü reformları yapılırken, kamu yöneticilerinin konumlarını da dikkate almak oldukça önemlidir. Kamu yöneticilerine yönelik olarak faaliyetlerinin çıktısı ile ilgilenmedikleri şeklinde eleştiriler yapılırken, kendi kuruluşlarının performanslarını artırmanın yanında yönetimi demokratik hale getirme görevlerinin de olduğu belirtilmektedir (Kaboolian,1998: 193). Ancak kamu yöneticilerine, daha başarılı olmaları için daha fazla otorite vererek kamu yönetiminin yönetim sermayesine yatırım yapmak, siyasal açıdan olumsuz bir tasarruf olarak görülebilmektedir (Maor, 1999:5). Uygulamada kamu yöneticilerine başarılı olabilmeleri için ne kadar çok otorite imkânı tanınırsa, bu durum siyasal yöneticiler için o derece başarısızlığın önünü açmaktadır. Aksi halde, yöneticilere siyasiler karşısında az güvenlikli ortamlar sağlandığında, kamu yönetimi üzerinde benzer sistemli etkiler olacağı da belirtilmektedir (Maor, 1999:6). Bundan dolayı reform sürecinde kamu yöneticilerinin mümkün olduğunca özerk konumda olmaları gerekmektedir.

Kamu-İş; C:8, S: 3/2005

Yeni sağ düşünce, kamu sektörü reformlarını genelde bu şekilde etkilerken, özelde üç alanın ön plâna çıktığı görülmektedir. Bu alanlar düzenleme dışı bırakma anlamına gelen serbestleştirme, özelleştirme ve piyasa mekanizması (Lane, 1997:1) karşısında kamu hizmetinin durumu olarak belirtilebilir.

Şimdi bunları daha ayrıntılı olarak inceleyelim:

1- Serbestleştirme (Deregulasyon) :

Kamu yönetiminde yeni yaklaşımların benimsenmesinin ve kamu hizmetlerinin rekabete açılmasının en önemli nedenlerinden birisi maliyet düşüncesidir. Kamu sektörü reformlarının yapılmasında temel amaç, kamu yönetiminde daha az maliyetle daha iyi nasıl çalışılabilir? sorusuna cevap bulmaktır (Al, 2002:126). Bu süreçte verimlilik ve kalite geliştirme programları, birleşmeler, özelleştirme, fazla yatırımları azaltma hatta iptal etme (Miller-Tufts, 1992:235) gibi çeşitli araçlardan yararlanılmaktadır.

Yeni sağ düşüncenin kamu sektörü reformlarında maliyetlerin en aza indirilmesi sürecine katkıda bulunan en önemli araçlarından bir tanesi de serbestleştirmedir. Kamu gücünün ekonomik yaşam başta olmak üzere çeşitli sektörlerdeki hukuksal düzenleme ve denetleme yetkilerinin sınırlandırılması, kamu kurumlarının ayrıcalıklarının kaldırılması, kamu tekellerine son verilip özel kesim rekabetine açılması gibi çeşitli uygulamaları kapsayan ve 1970'li yılların ortalarında başlayarak gelişen bu uygulama, kamu sektörünün tek yanlı ve emredici düzenlemelerinin yerini piyasa ekonomisinin kurallarına bırakmasını öngörmektedir (Bozkurt vd., 1998:218).

Serbestleştirme, genel olarak devletin sektörler üzerindeki hukuki düzenleme ve kısıtlama, dolayısıyla kontrol etme yetkisinin kısıtlanmasını, bazı alanlarda da kaldırılmasını içermektedir. Ayrıca kamu tekellerinin tekel olma niteliğinin kaldırılarak, alana devlet yanında, özel sektörün de serbestçe girebilmesine imkân verilmesini ve böylece rekabet ortamının oluşmasına katkıda bulunulmasını da kapsamaktadır. Ancak tekel niteliğinin kaldırılması, kuruluşun faaliyetlerine son verilmesi anlamına gelmemekte, uygulamada sadece onun üzerindeki önceden tesis edilmiş hukuki koruma kaldırılmaktadır (Aksoy, 1995:168). Fiyat ve ücret kontrolleri, faiz oranının ve döviz kurunun kontrolü, kira kontrolleri, piyasaya girişlerin engellenmesi ve sınırlandırılması, devlet monopolleri, imtiyaz hakkı, kotalar, tarifeler, çeşitli teşvikler ve destekler (Al, 2002:121) serbestleştirme uygulamalarının görüldüğü diğer alanlardır.

Bu uygulamalardan da anlaşılacağı gibi serbestleştirme, devletin sektörler üzerindeki hukuki düzenleme, kısıtlama ve kontrol etme yetkilerini kısıtlanması veya tamamen kaldırılmasıdır. Bu şekilde devlet bazı faaliyetlerinden fiyat veya

Kamu-İş; C:8, S: 3/2005

ücret denetiminden vazgeçmekte, sübvansiyonları kaldırmakta ve kamu tekellerinin tekel olma niteliğine son vermektedir (Al, 2002:121). Ancak serbestleştirmenin tümüyle kuralsızlaştırma anlamına gelmediği, yeni düzenleme biçimleri ve kaynakları ortaya çıkardığı da kabul edilmektedir. Kaldı ki piyasa ekonomisine geçiş, rekabetin korunması gibi yeni düzenlemeler gerektirmektedir. Diğer taraftan, devletin tek yanlı düzenlemelerinin yerini çeşitli sektörlerin kendi iç düzenlemeleri ve Avrupa Birliği gibi devletler üstü kurumların düzenlemeleri de almaya başlamıştır (Bozkurt vd., 1998:218). Serbestleştirme politikalarının temel nedeni kamu hizmetlerinde etkinliği ve verimliliği sağlamaktır. Daha önce devlet faaliyetleri arasında yer alan fonksiyonların, özel sektör rekabetine açılarak performansın artırılması hedeflenmektedir (Al, 2002:122). Bu şekilde devletin tek yanlı otoriter düzenlemelerinin yerini, yumuşak, katılımcı, teşvik edici yöntemlerin alması söz konusu olabilmektedir.

Ayrıca serbestleştirme, kur fazlalığından kaynaklanan bozukluklara bir çözüm olarak da görülmektedir. Enflasyonun paranın fonksiyonlarını yerine getirmesini engellemesi gibi, kural çokluğunun da benzer sonuçlara neden olduğu kabul edilmektedir (Bozkurt vd., 1998:218).

Serbestleştirme sonucunda kamu yönetiminde;

- Ademi merkezîyetçilik ve yetki devri ile görev ve yetkilerin kurumsal otonomi ve yönetsel bağımsızlık şeklinde dağıtılması,
- Performans aracılığıyla etkinliğin ve verimliliğin değerlendirilmesi,
- Yönetim sürecinde kullanıcıların da yer almasıyla, karar verme mekanizmalarında kullanıcıların etkinliklerinin artırılması,
- Üreticilerle hizmet sağlayıcılar arasında ayırımın yapılması ve bunun sonucunda hizmetlerin sözleşme aracılığı ile gördürülebilmesi,
 - Kamu kuruluşlarında şirketleşme sürecinin başlatılması,
- Özel ve kamu kuruluşları arasında rekabet sağlanması, kamu-özel işbirliğine gidilmesi ve geleneksel kamu-özel sınırlarının kaldırılması (Lane, 1997:9) gibi gelişmeler görülebilecektir.

Serbestleştirme, yönetimin gücünün merkezileşmesi yerine rekabetin artırılmasını da gerektirmektedir. Bunun için yönetim sisteminden, mali imkânlarını kendi oluşturabilen ve kullanabilen kuruluşların sistemine geçilmesi gerekmektedir (Salamon, 1992:82). Bu süreçte ekonominin belli alanlarında serbestleşmeye gidilmesi, ardından da kamu kuruluşlarının bu alanlarda özel sektör şirketleri gibi çalışarak, hizmetleri özel girişimcilere gördürmeleri gerekmektedir (Lane,1997:3).

OECD raporlarında şirketleşme ve serbestleşme yöntemlerinin toplumun sosyal hedeflerine ulaşmasında olumlu etkileri (Halligan, 1997:23) olduğu belirtilmektedir. Bu şekilde kamu yönetiminde ve özel sektörde önemli verimlilik artışları da yaşanmaktadır.

2- Özelleştirme:

Ülkelerin siyasal sistemleri ile ilgili olarak ekonomik alanda, bu yüzyılın başında, yaygın bir şekilde başvurulan devletleştirme uygulamaları, 1980'li yıllara gelindiğinde yerini özelleştirme akımına terk etmiştir.

Özelleştirme son yıllarda kamuoyu tarafından benimsenen ve kamu yönetiminin küçültülmesi anlamında kullanılan bir boyut kazanmış (Aykaç, 1999:2) ve bu paralelde de yaygınlaşmıştır. Bu süreçte piyasa odaklı reformların altında insan kaynaklarında ve mali yönetimde yeniden yapılanma gerektiren özelleştirme aracılığı ile özel sektöre kamu sektöründen kaynak aktarılmıştır. ABD ve İngiltere gibi gelişmiş ülkelerde özelleştirme merkezi yönetimin hacminin yanında yerel otoritelerin faaliyetlerini de etkilemiştir. Son zamanlarda Asya, Afrika ve Latin Amerika ülkelerinde özelleştirme çalışmaları hız kazanmış ancak daha çok bu durum kâr eden kuruluşların özel sektöre verilmesi şeklinde gerçekleşmiştir. Bir çok ülkede kamu kuruluşlarında çalışan sayısı dondurulmuş, hatta bazı sektörlerde personel azaltımına gidilmiştir (Haque, 2001:73).

Özelleştirmenin böylesine yaygınlaşmasında kamu girişimlerinin olumsuzlukları etkili olmuştur. Bu girişimler uzun yıllar birçok ülkede önemini korumuş, ancak özelleştirme ile birlikte sektörün hacim ve önemi azalmaya başlamıştır (Hughes, 1998:109). Aslında kamu girişimlerinin devletin küçülmesinde bir araç olarak düşünülmesi 1980'lerde başlamıştır. Batılı ülkelerde hâlâ büyük kamu kuruluşları olmasına rağmen, bunların mal ve hizmet satması çoktan süresini doldurmuştur. Oysa geçmişte kamu girişimlerinin kurulmasında; piyasadaki iflasları düzeltmek, ekonomideki açıklara alternatifler bulmak, uzun dönemli ekonomik plânlamayı merkezileştirmek ve ekonominin doğasını kapitalizmden sosyalizme çevirmek (Hughes, 1998:114) gibi nedenlerinin etkili olduğu görülmektedir.

Genel olarak özelleştirme terimi sosyal faaliyetlerde hükümetin etkinliğinin azalmasını, özelde ise mal ve hizmetlerin mülkiyetinin kamu sektöründen özel sektöre transferini ifade etmektedir (Denkhaus-Schneider, 1997:70).

Bu tanım biraz daha açıldığında, özelleştirme geniş anlamda özellikle ekonomik etkinlikleri bakımından küçültülmüş bir devletin; serbest piyasa ekonomisi uygulamasının önündeki tüm engellerin kaldırıldığı bir ekonomik ve

Kamu-İş; C:8, S: 3/2005

toplumsal düzen yaratmaya yönelik karar, eylem ve işlemlerin tümünü içermektedir. Dar anlamda özelleştirme ise sermayesinin kısmen ya da tamamen devlete ait olduğu girişimlerle, devlete ait payların kısmen ya da tamamen özel kişi veya kurullara satılması (Moussions-Legge, 1991:42) anlamına gelmektedir.

Bu anlamlarıyla özelleştirme, herhangi bir faaliyetin üretiminde ve finansmanında özel sektörün rolünün oransal olarak arttığı bir süreç olarak görülebilir. Bu süreç mülkiyet transferini içerebileceği gibi içermeyebilir de ve serbestleştirme, hizmet ihalesi, kullanıcı payları, kurumsal varlıkların satışı gibi tüm benzer faaliyetleri kapsar.

Son yıllarda tüm dünyada görüldüğü gibi özel sektörün, hizmetlerin üretiminde ve finansmanında rolünü artırması, bürokrasinin gerilemesi anlamına gelmektedir. Bürokrasinin bu süreçte yeniden yapılandırılması gerekmektedir. Özel sektör bürokrasisine göre çok daha yetersiz olması ve kamu tercihi sonuçlarına göre ussal kamu yöneticisinin bile optimal çıktı sağlamada başarısız olması (Farmer, 1995:202) bu durumu zorunlu kılmaktadır. Özelleştirmenin ortaya çıkışında, devletin büyümesinin temel neden olması ve bu karşı hareketin günümüzde olumlu bir alternatif bulma amacına yönelik en ciddi çabaları temsil etmesi de bu durumu onaylamaktadır.

Özelleştirme genel olarak toplu mal ve hizmetlerin tahsisini içeren kurumsal düzenlemeleri betimleyen bir yöntem olarak görülmektedir. Bu tür mal ve hizmetlerin üretimi ve dağıtımı, kapsamlı faaliyetleri gerektirmektedir. Karma ekonomilerde yönetimler, geleneksel olarak mal ve hizmetlerin sağlanması için sorumluluk taşımaktalar ve taahhütlerde bulunmaktadırlar. Dolayısıyla bu süreç sadece klâsik kamu faaliyetlerini içermemekte, aynı zamanda kaynak tahsis sürecinin yerelleşmesini, tüketicilerin gönüllü katılımını, küçülmeyi ve vatandaşların genel çıkarlarla ve değerlerle bütünleşmelerini gerektirmektedir (Moussions-Legge, 1991:42).

Özelleştirmenin felsefi kaynağını, bireycilik, özgürlük, kendiliğinden düzen ve serbest piyasa ekonomisi ile sınırlandırılmış devlet ilkelerinden hareket eden yeni sağ akım oluşturmuştur. Güçlü bireyciliğin karşısında sınırlandırılmış bir devlet anlayışını benimseyen bu yaklaşıma göre, aşırı büyüyen ve güçlenen devlet, bireysel ve toplumsal yaşama giderek daha fazla karışmakta ve bireysel özgürlükler için tehdit oluşturmaktadır. Oysa, ussal olan birey, kendisine müdahale edilmediği sürece kendi çıkarını en iyi gözetebilecek durumdadır. Bu durumda, herkes kendi çıkarını koruyacağı için tüm toplumun çıkarı da korunmuş olacaktır. Bunun için devlet, özelleştirme yoluyla kâr eden-etmeyen tüm kuruluşlarını satarak, ekonomik yaşamdan tümüyle çekilmeli ve ekonomi, görünmez elin

sağlayacağı düzen ve istikrar ortamı içinde etkinlik göstermelidir (Bozkurt vd., 1998:193).

Görüldüğü gibi her ne kadar kendi içinde bir kavramsal tutarsızlık taşımaya rağmen, özelleştirme günümüzde belirleyici bir ideolojik öge olarak yeniden yapılanmanın ana eksenlerinden biri konumuna gelmiştir. Özelleştirmenin amacı, politik müdahalelerle zarar eden ve bu yüzden topluma haksız ve akılcı olmayan bir yük haline gelen kamu kuruluşlarından kurtulmaktır. Yani kavramın tutarlılığı açısından kâr eden, verimli çalışan ve vergi mükellefine yük olmayan kamu kuruluşlarının özelleştirilmesine gerek yoktur. Ama zarar eden, vergi mükellefine haksız yük yükleyen kamu kuruluşlarını özelleştirmek de mümkün görülmemektedir (Şaylan, 1994:134).

Özelleştirme arenasında ilk adımlar ulusal devletlerden çok yerel yönetimlerce atılmıştır. 1970'lerin sonu ve 1980'lerin başında mali baskılar ve vergi toplanmasına karşı çıkmalar üzerine, bu süreçte özelleştirme tekniklerinden yararlanılması gerektiği gündeme gelmiştir. Bugün hâlâ dünya genelinde birçok yerel yönetim biriminde özelleştirmeden yüksek oranlarda yararlanılmaktadır (De Borah, 1999:3).

Günümüzde tüm dünyada yaşanan ekonomik krizler, yönetimleri tüm alanlarda tasarrufa yöneltmiştir. Borçların artışı, enflasyonun yükselişi ve hükümet harcamaları kontrol altına alınmak istenmiş, bütçelerde tasarruflar, kurum sayılarında azalma, büyümeyi dondurma ve bazı hizmetlerde azaltıma gitme yöntemleri çözüm olarak görülmüştür (Moussions-Legge, 1991:374).

Dünya genelinde özelleştirme uygulamaları 1977 yılında öncelikle İngiltere'den başlamış ve dünyanın diğer ülkelerine buradan yayılmıştır. Bu süreçte sosyalist ülkelerin bazılarının dahi özelleştirmeye devlet politikası olarak sarıldıkları görülmüştür. ABD'de ise özelleştirme, devlet hizmetlerinin özel kişilere devri yoluyla hizmet sektöründe görülmeye başlanmıştır. Ülkede bu konuda o kadar hızlı hareket edilmiştir ki, polis hizmetinden hapisanelerin hatta mezarlıkların işletilmesine kadar bir çok devlet hizmeti özelleştirme kapsamına alınmıştır (Öztürk, 1993:55).

İngiltere'de Thatcher hükümetinin 1979'da iktidara gelmesi ile birlikte yoğun özelleştirme tartışmaları başlamıştır (Hughes, 1998:115). Bu dönemde özelleştirme Thatcher'ın popülist politikalarında yer almıştır. Devlete yeni fonksiyonlar yüklenmiş, bir çok kamu kuruluşu ve özel sektör alıcılarının olduğu alanlar dahi özelleştirilmiştir. Telekomünikasyon, havaalanı, kamu konutları, oteller ve otobüs taşımacılığı hizmetlerinde oldukça başarılı olunmuştur (Caiden, 1991:369). Ülkede kamu girişimlerinin satılmaya başlanmasıyla tartışmalar burası ile sınırlı kalmamış, özelleştirmeyi olumlu gören diğer ülkelere de taşınmıştır.

Özelleştirme başta gelişmiş ülkeler açısından çok popüler olurken zamanla gelişmekte olan ülkelerde de ilgi görmüştür. 1992'ye gelindiğinde 2000'ni gelişmekte olan ülkelerde olmak üzere 7000 girişim dünya çapında özelleştirilmişti. Dünya genelinde Uluslararası Para Fonu ve Dünya Bankası çeşitli yardımlar yaparak bu süreci desteklemişlerdir (Hughes, 1998:115). 1980'lerin sonu 1990'ların başında Sovyetler Birliğinde ve ona bağlı diğer doğu bloğu ülkelerindeki rejim değişikliğinin ardından, piyasa ekonomisine geçiş sürecinde özelleştirme, bu ülkelerce de uygulanan politikalarından birisi haline gelmiştir. Gerek bu ülkelerde gerekse az gelişmiş ülkelerde özelleştirme uluslararası finans kuruluşlarının da yönlendirmesiyle, yeni dünya düzenine entegre olmanın vazgeçilmez bir aracı olarak algılanmıştır (Bozkurt vd., 1998:194). Ulusal düzeyde ise, özelleştirme uygulamaları; kamu harcamalarının daraltılması, kamu açıklarının giderilmesi, sermaye mülkiyetinin tabana yayılması, kamu hizmetlerinde verimliliğin sağlanması, serbest piyasa ekonomisinin geliştirilmesi gibi amaçlara dayandırılmıştır.

Bu süreçte özelleştirme uygulamalarının arkasında dört temel baskının olduğu belirtilmektedir. Bunlardan birincisi, daha iyi yönetim ve daha az maliyet talep eden pragmatik baskılar; ikincisi, devletin büyümesini bir tehlike olarak gören ve daha az yönetim talep eden ideolojik baskılar; üçüncüsü, devletin ekonomik faaliyetlerinin devlete özgü olmadığını ve bu işlerde devletin çok para harcadığını ileri süren ekonomik baskılar ve son olarak kamu sistemini çok bürokratikleşmiş, profesyonelleşmiş ve koruyucu bulan ve halkın daha çok seçme hakkına sahip olmasını savunan popülist baskılardır (Sezer,1992:5). Özelleştirmenin yaygınlaştığı tüm ülkelerde görülen bu baskılar yaşanan sürece ivme kazandırmıştır.

Genel olarak bakıldığında özelleştirme; kamu sektörü tarafından üretilen mal ve hizmetlerin finansmanının ve üretiminin özelleştirilmesi, kamu teşebbüslerinin mülkiyetinin ve yönetiminin kısmen ya da tamamen özel sektöre devredilmesi ve kamusal tekellerin kaldırılması şeklinde yapılmaktadır. Bu amaçları gerçekleştirmek için çoğunlukla ihale sözleşmeleri ön plâna çıkmaktadır. Kamu yönetimi bazı malların üretimini ya da hizmetlerin görülmesini ihale sözleşmeleri ile özel kesime aktarmaktadır (Eren, 2001:133).

Bu süreçte özelleştirmeden beklenen; kamu kuruluşlarının kullandığı yüksek maliyetleri düşünerek kıt kaynakların etkin kullanımının geliştirilmesi, malların ve hizmetlerin ilk üretiminde devletin rolünün azaltılması, aksi durumda maliyeti çok fazla olan sorumlulukların devletçe karşılanmasının sağlanması, borç yükünün azaltılması ve vergi oranlarının sınırlanmasıdır (Miller-Tufts, 1992:237). Ancak kamunun ekonomideki yeri azaltılırken, özelleştirme sürecinde rekabetin

korunması da çok önemli görülmüştür. Örneğin İngiltere’de 1984 yılında British Telekom rekabet şartları oluşturulmadan özelleştirildiğinde, tek rekabetçi lisans sahibi Mercury şirketi bu durumdan olumsuz etkilenmiştir. Ancak kısa süre içinde hükümet düzenlemeler yaparak ülkede rekabet ortamının tekrar sağlamıştır (Hughes, 1998:117).

Tüm bu amaçların ötesinde özelleştirme uygulamalarının ilgi görmesinde ideolojik nedenlerin de oldukça önemli olduğu belirtilmektedir. Yeni sağ çerçevesinde düşünen hükümetlerin 1970’lerin sonlarında birçok ülkede iktidara gelmesi, özelleştirme yönündeki radikal değişimler için zemin oluşturmuştur. İngiltere’de 1979’dan beri iktidarını sürdüren Muhafazakâr Parti hükümetleri örneğinde olduğu gibi, bu hükümetlerin en belirgin ortak özelliği, serbest piyasa ekonomisi ve ilkelerine olan bağlılıkları olmuştur. Sosyalist devlet sistemleri yerine piyasa sistemlerine bağlılık ve bu yönde kullanılan tercihler, başlı başına ideolojik tercihler olarak görülmüş, hükümetler özelleştirmeye ya da kamulaştırmaya ilişkin kararları temelde ideolojik görüşlerine göre vermişlerdir. Devletin sınırlı rolü ve özel müteşebbislerin öncüllüğü, kamu girişimlerinin desteklerini ve destekçilerini kaybetmelerine neden olmuş (Hughes, 1998:122) ve bu şekilde özelleştirmeye olan ideolojik desteğin artması sağlamıştır.

Yönetimsel verimlilik arayışları da özelleştirme uygulamalarının yaygınlık kazanmasında etkili olmuştur. Bu alanda temel öngörü, özel sektör yönetiminin kamu sektörü yönetimine göre daha üstün olduğu etrafında yoğunlaşmaktadır. Özel ve kamu sektörleri farklı çevrelerde faaliyette bulunmakta ve farklı amaçlar taşımaktadırlar. Yönetim açısından oldukça farklı yapılara sahiptirler. Çünkü kamu girişimleri politik çevrede hareket etmekte, dolayısıyla yönetimleri tam etkin olamayabilmektedir. Özel sektör ise kamu sektöründe olmayan dürtü ve sorumluluklar taşımaktadır (Hughes, 1998:121).

Bir kurum kamu otoritesi tarafından yönetiliyorsa, onun sorumluluğu ile ilgili sorular gündeme gelmektedir. Tüm kamu yönetimi siyasal lidere dolayısıyla da halka karşı sorumludur (Hughes, 1998:123). Aslında kamu kuruluşlarının temel üç özelliğinden dolayı sorumluluk gündeme gelmektedir. Birincisi yönetim mülkiyetinde olmaları, ikincisi mal ve hizmetlerin üretim ve satışında başarılı olmalarının zorunluluğu, üçüncüsü ise satış gelirlerinin maliyetleri karşılayabilmesidir. Bu durum sorumluluklarda karmaşaya neden olmaktadır. Hem kamu kuruluşu olmanın gereğini yerine getirmek hem de ekonomik hareket etmek zorundadırlar.

Tüm kamu kuruluşları yönetim mülkiyetindedirler. Her kurumun kendi yönetimi ve yönetim kurulları olmasına rağmen bakanlara karşı da sorumlulukları bulunmaktadır. Ayrıca kamu kuruluşlarından kârlarını fazlaştırmaktan çok sosyal amaçları da yerine getirmeleri istenebilmektedir (Hughes, 1998:124). Bundan

Kamu-İş; C:8, S: 3/2005

dolayı özelleştirme ile sorumluluk birbirine bağlıdır. Sorumluluk dereceleri düşük kamu kuruluşlarının (Hughes, 1998:125), özel sektör için cezbedicilikleri düştüğü için özelleştirilmeleri de çok zor olmaktadır.

Özelleştirme, yoğun denetim altında etkin yapıya kavuşamayan kamu kuruluşları açısından da oldukça önemlidir. Bu tür kuruluşlar sanılanın aksine yoğun denetim altında olmalarının bir sonucu olarak kamu sektörünün hantallığını artırmaktadırlar. Denetimin yaygınlığı, kurumla hükümet arasında çeşitli sıkıntıların yaşanmasına neden olabilmektedir. Politikacılar ve merkezi birimler yetersiz denetim olduğunu savunurlarken, kurumlar mevcut denetimi çok katı ve zaman kaybettirici bulmaktadırlar (Hughes, 1998:126). Oysa özelleştirmeye ortam hazırlayabilmek için kuruluşların yöneticilerinin daha özgür hareket edebilmeleri gerekmektedir. Yoğun denetim, ekonomik fırsatları yok etmekte veya geciktirmektedir. Yönetimin denetimi, gelişmeyi sınırlayan ve yavaşlatan içerik taşımakta ve kamu kuruluşu için ekonomik çevrede hareket etmek çok zorlaşmaktadır.

Özellikle kamu kuruluşları açısından böylesine önemli olan özelleştirme, literatürde oldukça farklı türlerde incelenmektedir. Ülkeden ülkeye değişen özelleştirme yöntemleri genel olarak; özel sektörün önündeki kamusal engelleri kaldıran yasal ve kurumsal serbestleştirme, blok satış, halka arz, kiralama, yönetim devri, imtiyaz gibi (Bozkurt vd.,1998:194) uygulamalar şeklinde görülmektedir.

Şimdi bu türleri inceleyelim:

- Açık özelleştirme (denasyonalizasyon): Ulusal endüstrilerin özel sektöre bırakılması ve eğitim, sağlık ve sosyal hizmetler gibi kamu arzının yoğun olduğu alanlardan yavaş yavaş çekilmesi anlamına gelmektedir.

- Hizmet finansmanının özelleştirilmesi: Hizmetlerin kamu sektörü tarafından verilmeye devam edilmesi ancak vergi ile finansmanın yerini kullanıcı katkılarının alması anlamına gelmektedir.

- Hizmet üretiminin özelleştirilmesi: Hizmetlerin kamu sektörü tarafından finanse edilmesi ancak özel sektör tarafından üretilmesi demektir.

- Serbestleştirme: Ulusal endüstrinin tekel güçlerinin azaltılması ya da ortadan kaldırılması ve özel sektöre yönelik sınırlamaların azaltılması demektir.

- Maddesel özelleştirme: Kamu sektöründen özel sektöre mülkiyet transferi anlamına gelmektedir (Denkhaus-Schneider, 1997:71).

Kamu-İş; C:8, S: 3/2005

- İmtiyazcılık: Belirli mal ve hizmetlerin üretimi ve sunumunda özel şirketlere lisans verilerek hizmetlerin gördürülmesi demektir. Burada önemli olan mali sorumluluğun da kamu sektöründen özel sektöre transfer edilmesidir.

- Sözleşmecilik: Daha önce kamu kuruluşlarının ürettiği mal ve hizmetler artık sözleşme ve teklif sistemi ile özel sektör kuruluşlarına gördürülmektedir. Bu şekilde kamunun üretim derinliği yani dikey bütünlük azalmaktadır (Denkhaus-Schneider, 1997:72). Sözleşmecilik yeni program reformları arasında önemli bir yere sahiptir.

Bu şekilde kamusal standartların yerine getirilmesi ve sorumluluğun taşınması için çaba sarf edilmektedir (Romzek-Johnston, 2000: 173). Bu sistemde hükümetler mal ve hizmetlerin özel sektör kuruluşları ile gönüllü kuruluşlarca dağıtımının finansmanını sağlamaktadırlar. Bu yöntem günümüzde daha çok yerel yönetimlerce tercih edilmektedir (Moussions-Legge, 1991:42).

- Dolaylı özelleştirme: Bu yöntemde kamu gücünün hakim olduğu sektörlerde rekabet ortamı oluşturularak, bu kuruluşların örgütsel ve hukuksal yapılarının değiştirilmesi suretiyle tekel pozisyonlarına son verilmesi ve piyasa hakimiyetinin kurulması söz konusudur.

- Mali resmi özelleştirme: Bu yöntemle kamu sektörünün mali fonksiyonları özelleştirilmektedir.

- Hukuki resmi özelleştirme: Bu yöntemde ise kamu kuruluşu kamu hukukundan özel hukuka kaymakta yani anonim şirket haline gelirken, kamu mülkiyeti de korunmaktadır (Denkhaus-Schneider, 1997:72).

Bugüne kadar dünya genelinde görülen özelleştirme uygulamaları bu konuda olumlu-olumsuz yaygın bir kamuoyunun oluşmasına neden olmuştur. Ancak bu kapsamda özelleştirmeye daha çok eleştiriler getirilmektedir. Öncelikle sistem çapında bir reform kanalıyla tasarruf sağlanmasının zorluğu nedeniyle, özelleştirme kapsamına giren düzenlemelerden beklenen verimin sağlanamadığı görülmüştür.

Ayrıca özelleştirme, toplumda kimi kesimlerden tepki almaktadır. Gerekli koşullar her zaman sağlanamamaktadır. Kısmen uygulama güçlükleri görülmektedir. Özelleştirmenin pahalı bir yöntem olduğu da söylenmektedir. Çünkü uygulamada genellikle kâr getiren kuruluşlar satılmakta, özelleştirilecek olanların ise durumlarının iyileştirilmesi gerekmektedir. Bunun için de ödenek gerekmektedir (Sezer, 1992:25-26).

Özelleştirme sürecinde kamu görevlileri, kendi özelleştirme faaliyetlerinden daha etkin denetim ve performans sistemi kurmak ve bunu geliştirmek için,

Kamu-İş; C:8, S: 3/2005

kendilerine yüksek oranda ayrıcalık tahsis edilmesini istemektedirler. Ayrıca geri bildirim sürecinde ve birlikte çalıştıkları kuruluşların önerileri doğrultusunda çeşitli hileli yöntemlerle kendilerine çıkar sağlamaya çalışmaktadırlar (De Borah, 1999:17). Bu durum da özelleştirmenin bir tür görünmeyen olumsuzluğu şeklinde değerlendirilmektedir.

Tüm dünyada görülen özelleştirme deneyimleri sanılanın aksine kamu harcamalarında tasarruf yapılmasını sağlayamamıştır. Özellikle çok kapsamlı özelleştirme projelerinde bile tasarruf oranları çok düşük kalmış, devlet mülkiyetindeki kuruluşların özelleştirilmesinde bu sorun sık sık yaşanmıştır. Bu durum yeni özelleştirmelerin başarılı olup olamaması konusunda yeni kaygılara yol açmıştır (Rainey-Steinbauer, 1999:4). Buna karşılık kamu kuruluşlarının satılması yoluyla devletin küçültülmesi, bürokrasinin etkisizleştirilmesi, bireysel hakları kısıtlayan kurallardan uzaklaşılması, ekonomik kararların siyasallaşmasının engellenmesi, verimliliğin sağlanması, halka satılacak paylarla kapitalizmin yaygınlaştırılması, yolsuzlukların önlenmesi gibi pek çok amaca hizmet edeceği düşünülmektedir. Ancak özelleştirmenin bu sorunların tümünü çözecek bir formül olmadığı çeşitli ülke uygulamalarından da görülmüştür. Ayrıca özelleştirmenin öngörülme-yen bazı sorunlara yol açabilmektedir. Bu nedenle kamu kesimi-özel kesim dengesinin dikkatli biçimde kullanılması ve özelleştirmenin duyarlı biçimde uygulanması gerekmektedir (Ergun, 1997:14).

Özelleştirmeyle ilgili olarak; kamu kuruluşlarının verimli olamayan bürokratların sözleşme ile özel sektör yöneticisi gibi etkin olmalarını istedikleri yorumları yapılmaktadır. Burada kamu sektöründe aynı kişi başarılı olamayıp da özel sektör de nasıl başarılı oluyor? sorusu akla gelmektedir. Kamu kuruluşlarının özelleştirmeyi düşünmekten çok bürokratların neden etkin olabilmek için yeterli dürtüyü alamadıkları ya da olumsuz güdülendikleri (Rainey-Steinbauer,1999:5) sorularına cevap bulmaları gerekmektedir.

Özelleştirmeye yönelik böylesine eleştiriler yapılmasına rağmen toplumda bu uygulamaların başarılı bir şekilde gerçekleştirilmesi şartıyla hantal kamu sektörünün olumsuzluklarının en aza indirilebileceği şeklinde yaygın bir kanı bulunmaktadır.

Bu görüşün oluşmasına katkı sağlayan akımlardan yeni sağ yaklaşım, özelleştirme formülünü küreselleşme formülü ile destekleyerek güçlendirmiş ve özelleştirme ile küreselleşmenin aynı anda ortaya çıktığını savunmuştur (Güler, 1996:2).

Yeni sağ, devletin ne ekonomik-mali ne de toplumsal arenada yeri olduğunu söylemektedir. Devlet bu iki alandan özelleştirme yoluyla çekilip çıkarılmalıdır. İnsanlığın en azından son iki yüzyıldır inandığı çalışma hakkının kutsallığı, devletin toplumsal refah için var olduğu gibi öngörüler etkinliğini

kaybetmiş, devletin boşaltacağı alanlarda "herkesin kendinden sorumlu olacağı" fikri geçerlilik kazanmıştır (Güler, 1996:8). Özelleştirme, devlete ait kurumların ve devlet tarafından gerçekleştirilen mal ya da hizmetlerin üretiminden, dağıtımından başka herhangi bir şeyi konu almamaktadır.

Bunun yanında yerelleştirme, devletin merkezi ve yerel birimler arasındaki işbölümünde yerel birimlerin ağırlık kazanmasına, gerçekte ise özelleştirmenin bir aracı haline getirilmesine yapılan vurgudur. Küreselleşme ise, bir bütün olarak devletin iç dinamiklere dayalı bağımsız hareket tarzını ortadan kaldırarak, bunun yerine tümüyle dış dinamiklere dayalı tam bağımlı hareket tarzı getirmektedir. Devlet bir yandan özelleştirme ve yerelleşme ile küçültülmekte, diğer taraftan küreselleşme gereğince, politikalarını ulusal gerekliliklerden önce dünya dinamiklerine göre oluşturmaya yönelmektedir (Güler, 1994:17).

Bu süreçte özelleştirme böylesine yaygınlaşırken kamu girişimlerinin geleceği ne olacak sorusu akla gelmektedir. Öncelikle özelleştirme uygulamalarının kamu sektörünü geliştireceği, daha çok verimliliğin kamu girişimlerine daha çok bağımsızlık verilerek sağlanabileceği belirtilmektedir. Bunun yanında kamu sektörü ile serbest piyasa arasındaki çelişkilerin ve sorunların verimsizliğe yol açacağı, ancak bu süreçte sektörler arası alış verişin artacağı, bilgi alma mekanizmalarının mükemmelleşeceği, yanlış kararların maliyetlerinin azalacağı, dışsallığın en az olacağı, rekabetin temel kural olacağı ve herkesin özelleştirmenin peşinden koşacağı (Hughes, 1998:128) şeklinde oldukça iyimser yorumlar yapılmaktadır. .

Özelleştirme sürecinde kamu girişimlerinin karşı karşıya kaldığı sorunlara Avusturya'nın deneyimleri oldukça güzel örnek olmuştur. 1980'li yılların başında bu ülkede kamu girişimlerinin belli sıkıntılarla karşılaşması söz konusu olmuş ve bu bunalım esas olarak kamu girişimlerinin özelleştirilmesi yerine özleştiril-meleri ile aşılmıştır. Avusturya'da iktidarı elinde bulunduran koalisyonun ortakları, düşünce olarak özelleştirmeye karşı çıkmamışlar ancak karşı karşıya kalınan bunalımın ana nedeni olarak kötü yönetim tarzını görmüşlerdir. Bundan dolayı da radikal ve ideolojik bir özelleştirme yerine kötü yönetime yol açan unsurlar üzerinde durmuşlar ve sonuçta kamu sektöründe kapsamlı bir reform yaparak kamu girişimleri özleştirilmiş, böylece kötü yönetimini doğrudan etkilediği düşünülen siyasi müdahaleler gündemden çıkarılmıştır (Şaylan, 1994:148).

Özelleştirmeye çok soğuk bakan ülkeler bile bu gelişmelerden kendilerini izole edememişlerdir. Son yıllarda bu konuda lider ülke olan Çin'de büyük kamu kurumlarının borsaya açılmaları gözlemlenmektedir. Ülkede 1989 da yaşanan Tiananmen krizi, bir çok alanda yeniden yapılanma çabalarını başlatmış, ülke bu süreçte Hong Kong ve New York borsalarına kendi büyük kamu kuruluşlarını açmıştır. 1995'te bu kuruluşlar düşük kâr bildirince, borsada düşüşe geçmişler,

bundan dolayı da kendi yapılanmalarını gözden geçirme ihtiyacı duymuşlardır (Chan, 1996:40).

Buna rağmen ülkede bu süreç sekteye uğramamış ve bir çok ülkeye de örnek olmuştur. Bugün de söz konusu gelişmeler, özelleştirme lehinde devam etmektedir. Her ne kadar birbirlerinde çok farklı özelleştirme yöntemleri uygulansalar da, bu tür ülke örnekleri bizleri, özelleştirme yönteminden ancak kamusal çıkar doğrultusunda yararlanılabildiği sonucuna götürmektedir.

3- Yeni Kamu Hizmeti Anlayışı:

Son yıllarda özellikle yeni sağ yaklaşımlarla gündeme gelen ve yeni kamu yönetimi anlayışı ile zirveye çıkan yeni kamu hizmeti uygulamaları bir çok ülkede ilgi görmektedir ve bu ülkelerde uygulamaya aktarılmaya çalışılmaktadır.

İnsanlık tarihine bakıldığında ilk çağlardan bugüne kadar bütün toplumlarda kişinin yaşamını düzenleyen bir teşkilat ve bir otoritenin varlığı görülmektedir (Versan, 1990:3). Sosyal bir gelişme ile bugünkü şeklini almış ve devlet olarak adlandırılan bu otoritenin amacı, bireyler için gerekli ve yararlı olan işleri başarmak, insanların mutluluğuna çalışmak yani hukuki deyim ile kamu hizmetlerini görmektir. Devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların gözetim ve denetimi altında genel kolektif ihtiyaçları karşılamak ve kamu yararını sağlamak için yürütülen, kamuya sunulmuş bulunan sürekli ve düzenli faaliyetlere kamu hizmeti denilmektedir (Versan, 1990:72). Başka bir deyişle bu faaliyetler, bir kamu kurumunun ya kendisi tarafından ya da yakın gözetimi altındaki bir özel girişimci aracılığıyla kamuya sağlanan hizmetlerdir. Bir hizmetin kamu hizmeti sayılabilmesi için; hizmetin kamuya yöneltilmesi ve kamuya yararlı olması; diğeri de hizmetin kamu kuruluşlarınca ya da ilgili kamu kuruluşunun sıkı denetimi altında özel hukuk kişilerinca yürütülmesi gerekmektedir (Bozkurt vd., 1998:128).

Kamu hizmeti uzun yıllar idare hukukunun temel kavramı olarak görülmüştür. Özellikle 1960-70 yılları arasında kamu hizmeti zorlama, açık verme, bürokrasi, devletleştirme gibi kavramlarla eş anlamlı görülmüş, etkinlik, verimlilik ve dinamizmi simgeleyen özel girişimin karşıtı gibi algılanmıştır (Tan, 1988:73).

Kavramın önemi 1970'lerden başlayarak 1980'lerin başlarında kamu kesiminin genişlemesine karşı çıkıp devletin küçülmesinden yana görüşlerin yoğunlaştığı süreçte daha da artmıştır. Bu dönemde kamu hizmetinin siyasal ve idari boyutları belirlenirken üç temel hedef saptanmıştır. Bunlar kamu kesiminin küçültülmesi, devletin rolünün yeniden tanımlanması ve kamu kesiminin etkin hale getirilmesidir (Bozkurt vd., 1998:128).

Bu süreçte kamu hizmeti ile ilgili öngörüler de yeniden belirlenmiştir. İlk hedef için kamu giderlerini ve kamu personeli sayısını azaltmak, mali reform yapmak, ikinci hedef için hukuki düzenlemeleri azaltmak, refah devletini kurumsallaştırmaktan çıkarmak, üçüncü hedef için de bütçe reformları yapmak, özel sektörün işletmecilik yöntemlerini kabul etmek ve özelleştirme stratejilerini belirlemek (Bozkurt vd., 1998:128), kamu hizmeti anlayışının da yeniden şekillenmesine yol açmıştır. Bu süreçte bazı ülkelerde görüldüğü gibi devletin sanayi ile ve ticaretle uğraşmayı ekonomiden çekilmesi, yalnızca altyapı yatırımları ile uğraşarak daha çok düzenleyici ve yönlendirici konumda kalması da (Tan, 1995:177) bu değişim sürecini etkilemiştir.

Kamu hizmetinin başlıca özellikleri, bunların bireylerin yararlanmalarına açık etkinlikler olmaları ve kamuya yönelik ve kamuya yararlı olmaları şeklinde belirtilebilir. Bir hizmetin kamu hizmeti olarak yürütülmesi ancak yasama organının izni ile olabilmekte, kamu hizmetlerinin kamu kuruluşlarınca, yalnız kamu hukuku kurallarına göre yürütülmesinin yanında hizmetin niteliğine göre, özel hukuk kuralları uyarınca da yürütülebilmesi mümkün olmaktadır. Kamu hizmetlerinin görülmesinde süreklilik, eşitlik, değişkenlik ve uyum gibi ilkelere uyulması da (Bozkurt vd.,1998:129) bir zorunluluk olarak görülmektedir.

Dünyada son yıllarda yaşanan küreselleşme süreci, ulus devletlerinin rollerini değiştirmekte, bu süreçten ise en çok klâsik kamu yönetimi etkilenmektedir. Bu gelişmeler karşısında ulus devlet daha önce hiç olmadığı kadar yetersiz kalmaktadır (Kemp, 1998:9). Bu olumsuzluktan en fazla etkilenen alanlardan kamu hizmeti konusunda yaklaşım değişikliği birkaç noktada ortaya çıkmaktadır. Her şeyden önce devletin yürütmesi gereken hizmetlerin yeniden belirlenmesi gerekmekte, bunun yanında idarenin kamu hizmetlerinden bazılarını özel kişilere gördürmesi; kendisinin yürüttüğü kamu hizmetlerinde de kamu yerine özel yönetimi yeğlemesi olguları ile karşılaşmaktadır.

Bir başka anlayış değişikliği de kamu hizmetlerinin finansmanında gözlemlenmektedir. Kamu hizmetinin karşılıksız olduğu anlayışı terk edilip yararlananlardan yararlanmaları karşılığı bir bedel alınması uygulaması yaygınlaşmaktadır. İdare karşısında kişilerin idare edilen veya kamu hizmetinden yararlanan değil, müşteri konumunda bulunduğundan söz edilmesi, bu anlayış değişikliğinin bir başka sonucudur (Tan, 1995:179).

Ayrıca bu süreçte kamusal faaliyetler topluma, günlük hayata ve sosyal rollere uygun olarak tüketici tercihleri doğrultusunda değişime uğramakta, insanlar yüksek kaliteli hizmetler üzerinde odaklaşmakta, eskisinden daha fazlasını ummakta ve yönetimlerden bunların karşılanmasını istemektedirler. Mevcut bilgi ve

Kamu-İş; C:8, S: 3/2005

becerilerin etkin kullanımı için yöntemler aranmakta, iç ve dış kaynaklar-dan en iyi politikaların elde edilmesi ve bunlardan yüksek faydanın sağlanması amaçlanmaktadır. Yönetimler kendilerini iç ve dış ortamda rekabet yapabilecek şekilde hizmet bölüşümlerinde ve düzenleyici fonksiyonlarda optimal dağılımı aramaktadırlar. Ayrıca halkın isteklerine göre gerekli sorumluluk mekanizmalarının kurulması için daha çok çaba harcamaktadırlar (Kemp, 1998:6-7),

Son yıllarda kamu hizmeti anlayışındaki değişim dünya geneline yayılmaya başlamıştır. Bir çok ülkede devlet aktif değişim ajanı olmaktan çok bunu hızlandıran bir unsur olarak algılanmaktadır. Sık sık görülen kamu hizmetlerine müdahaleler, kamu kuruluşları özelleştirilerek azaltılmaktadır. Piyasa rekabeti sağlanarak ekonomik yapılanma sağlamış, özel sektör genişlerken kamu sektörü farklı üretim alanlarında daha çok düzenleyici olarak kalmıştır (Haque, 2001:73).

Ancak bu durumun bir sonucu olarak görülen kamu hizmetlerindeki piyasa odaklı süreç, çeşitli sorunlara yol açabilmektedir. Kamu mal ve hizmetlerinin üretiminde serbestleştirme, liberilizasyon, sözleşmecilik gibi pazar odaklı yöntemlerin kullanılması farklı düzenlemeleri ve yeni koordinasyon sağlayan kuruluşları gerektirmektedir. Bu yeni yöntemleri değerlendirmek ve kontrol altında tutmak gerekmekte, bunun için de yeni yapılanmalara gerek duyulmaktadır. Örneğin Kanada'da Özelleştirme ve Düzenleme Birimi, Fransa'da Kamu Hizmetleri Yeniden Yapılanma Komitesi, Portekiz'de Yönetimi Modernleş-tirme Sekreterliği gibi yeni birimler oluşturulmaktadır (Haque, 2001:75). Bu birim-lerin öncelikle kamu kuruluşlarının kamu hizmetlerini özelleştirme deneyimlerini iyi incelemeleri gerekmektedir. Bu şekilde süreç içinde yer alan kuruluşların örgütsel kültür analizlerinin de (Romzek-Johnston, 2000:173) yapılması mümkün olmaktadır.

Kamu hizmeti anlayışındaki değişimin hizmetin kalitesini artıracak ve verimliliğe önem veren amaçlara öncelik verilecek şekilde olması gerektiği belirtilmektedir. Gerekirse bu süreçte özelleştirme aracılığıyla ve hizmetlerin rasyonel dağılımının da yapılması suretiyle üreticilerin bürokratik gücü ele geçirmelerinin sağlanması önerilmektedir (Thompson, 2000:202).

Bu şekilde ortaya çıkan yeni kamu hizmeti anlayışının ilkeleri de şu şekilde belirtilebilir:

- Yeni anlayışta kamu görevlisinin temel görevinin vatandaşa yardım etmekten, toplumu yeni gelişmeler doğrultusunda yönlendirmekten ve denetlemekten çok onların çıkarlarına cevap vermek olmalıdır.

Kamu-İş; C:8, S: 3/2005

- Kamu yöneticisi paylaşılmış kamu çıkarı olgusunu ortaya çıkarabilmelidir. Hedef bireysel tercihlere göre hızlı çözümler bulmak olmamalı, çıkarların ve sorumlulukların paylaşılması sağlanmalıdır.

- Politikalar ve programlar kamu ihtiyaçlarını karşılamalı ve bu toplu çaba ve süreçler aracılığıyla gerçekleştirilmelidir.

- Kamu çıkarı paylaşılmış değerlerle ilgili bireysel çıkarların bir araya getirilmesinden çok, diyalogun bir sonucu olmalıdır. Bundan dolayı kamu görevlileri tüketicilerin taleplerini karşılamaktan çok onlarla aralarında görülen ve işbirliğine dayalı ilişkiler kurma çabasında olmalıdırlar.

- Kamu görevlileri özel sektör yöneticilerine göre çok daha dikkatli olmalıdırlar. Yazılı kanunlara ve anayasaya karşı hata yapmamalıdırlar. Toplumsal değerlere, politik normlara, profesyonel standartlara ve vatandaş çıkarlarına dikkat etmelidirler.

- Kamu kuruluşları ve bağlı oldukları birimler uzun dönemde başarılı olabilirler. Ancak bu süreçte herkesin birbirine saygı duyduğu, paylaşılmış liderliğe dayanılırsa ve işbirliği süreci gerçekleştirilirse, bu mümkün olabilir.

- Kamu çıkarı, kamu görevlileri ve vatandaşlar; topluma, "halkın parasını kendisinin gibi kullanan" girişimci yöneticilerin yaptığından daha fazla anlamlı katkı sağlarsa daha iyi gelişir (Denhardt-Denhardt, 2001,398).

Yeni kamu hizmeti anlayışı bilgi çağında bu anlayışın felsefi özünü oluşturan müşteri odaklılığın gelişmesi paralelinde yaygınlaşmıştır. Küreselleşme ile birlikte görülen bireycilik, girişimcilik, rekabetçilik gibi piyasa eksenli değerler çevresindeki yeniden yapılanma arayışları, giderek büyüyen kamu kesiminin savurganlığının ve kaynak kullanımındaki verimsizliğin ekonomi için bir yük haline gelmesi, bundan ülkelerin rekabet gücünün olumsuz yönde etkilenmeleri nedeniyle yönetimin yeniden düzenlenmesinde ve kamu hizmetlerinin sunul-masında özel sektör kuruluşlarındaki gibi esnek ve yalın örgütlenmenin gerekliliği, kârlılık ve verimlilik gibi piyasa temelli ve insan kaynaklı ilke ve uygulamaların popülaritesi (Saran, 2001:43) bu anlayışın günümüzdeki konumuna ulaşmasına yol açmıştır. Bu durum kamu sektörün yapı ve pratiklerinde görülen örgütsel değişimin (Breeton-Temple, 1999:455) etkilerinin çok kapsamlı olduğunun da delilidir.

Yeni kamu hizmeti anlayışında kamu hizmeti imtiyazı da önemini korumaktadır. Yönetimin bir kamu hizmetinin görülmesini tüm kâr ve zararı kendisine ait olmak üzere bir özel kişiye vermesi ve o özel kişinin de gördüğü hizmet karşılığı, yararlananlardan bir bedel alması biçimindeki uygulamayı gerektiren bu araç, özellikle 19. yüzyıl başlarında geniş uygulama bulmuş, ancak daha sonraları gündemden düşmüş, günümüzde ise yeniden güncellik kazanmaya

başlamıştır. Kamu sektörü finansman yetersizliği, teknoloji ihtiyacı, hizmetin yürütülmesinin gerektirdiği bürokratik yükten kurtulmak gibi nedenlerle bu yola başvurulmaktadır (Bozkurt vd., 1998:129). Ancak imtiyazı alan kuruluşlarla ilgili sorunlar ve sürecin denetiminin zorluğu, bu yönetime de çok sık başvurulmasını engellemektedir.

Yeni kamu hizmeti uygulamalarında özellikle gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde piyasa odaklı reformlar paralelinde ortaya çıkan özerk kamu kurumları ile ilgili sorunlar da çok sık ortaya çıkmaktadır (Haque, 2001:75). Piyasa ekonomisi, kitle iletişimi ve kamu özgürlükleri gibi duyarlı sektörlerde düzenleme ve denetim fonksiyonlarına sahip olarak oluşturulan bu kuruluşlara (Bozkurt vd., 1998:20) mali ve yönetsel özerklik verilince, sorumluluk mekanizmalarında sorunlar yaşanmakta, zamanla atanmışlar imkânlarını kullanarak seçilmişlerin etkinliklerini kırabilmektedirler. Özerkliğin verilmesi partizanlığa ve kamu çıkarlarının özel çıkar yerine kullanılmasına da neden olabilmektedir.

Ayrıca özellikle bakanların belirledikleri özerk kuruluş yöneticileri kendilerini yasamadan çok bakana karşı sorumlu görmekte, sonuçta denetim tam yapılamayınca bir çok olumsuzluk ortaya çıkmaktadır (Haque, 2001:75). Bu durumda da söz konusu uygulamalara toplumda ve yönetim kesiminde, ihtiyatla yaklaşılması şeklinde yaygın bir kanı oluşmaktadır.

SONUÇ

21. yüzyılın başlangıç yılları, dünyada önceden kestirilemeyen kapsamlı, ayrıntılı ve hızlı bir değişim yaşandığını göstermektedir. Sosyalizm bir gerçeklik olmaktan çıkmakta, kapitalizm alternatifsiz düzen konumuna gelmekte, bilim ve teknoloji alanındaki büyük gelişme insan ve toplum hayatının kapsamlı değişimine neden olmaktadır.

Bu değişimde; sanayi toplumundan bilgi toplumuna, fordist üretimden esnek üretime, ulus devletler dünyasından küreselleşmiş dünyaya ve modernist düşünceden post modernist düşünceye geçişler, en çok dikkat çeken temel süreçler olarak görülmektedir. Toplumlar bu süreçte ortaya çıkan yıpranmalar karşısında sürekli olarak arayışlar içine girmektedirler.

Yeni yönetim anlayışı da bu ortamda ortaya çıkmıştır. Bu anlayış; katılımçılık, kararlara katılma, karar alma sürecini etkileme, yönetime katılma gibi fonksiyonlar gören sivil toplum örgütlerini, hem demokratikleşme hem de sivil toplum örgütlerinin gelişmişlik düzeyini ortaya koyan aktif katılımçılık, yetki devri, yerinden yönetim, özerklik, öz yönetim gibi alt kavramları içeren yapabilir kilmayı

Kamu-İş; C:8, S: 3/2005

ve klâsik, geleneksel, hiyerarşik, bürokratik ve şimdiye kadar iyi sonuç vermeyen yönetim anlayışının tersine, sivil toplum örgütlerine önem veren, gelişimlerinin önünü açan, katılımcılığı, saydamlığı, yetki devrini, yerinden yönetimi, sonuç verici ve uygulanabilir çözüm yollarını teşvik eden ve benimseyen bir anlayış olarak yönetim kavramlarını ve tüm bunların kamu yönetimlerine yansımada somutlaşan yeni kamu yönetimi düşüncesini içermektedir.

Bu yeni anlayış finansal ve endüstriyel pazarların küreselleşmesi, keynezcilikten monetarizme ve neo-liberalizme, açık ya da örtülü güdümlülükten piyasa ağırlıklı çözümlere, parasal genişlemecilikten kısıtlılığa, merkantilizmden serbest ticarete doğru bir dönüşümün yaşanması sonucu ortaya çıkmıştır. Avrupalılaştırma baskısı, bilgi transferleri sonucu yaşanan teknolojik baskılar, devletleri yeni örgütlenmelere yöneltmiş, bu süreçte kamu yönetimlerinin büyüklüğünde, kapsamında, kaynaklarında bir daralma olmuş, kamu görevlilerinin geleneksel statülerinde, istihdam garantisi olan sistemden sözleşmeli sistemlere geçilmesi nedeniyle zayıflama başlamış ve kamu yönetiminde işletme yöneticiliği anlayışının ön plâna çıkması, demokratikleştirme, vatandaşın bilgi edinme hakkının geliştirilmesi ve katılımcı mekanizmaların oluşturulması gibi yeni gelişmeler söz konusu olmuştur.

Yaşanan bu değişim süreci; modern devletlere geleneksel devletlere oranla çok daha geniş ve çeşitli fonksiyonlar yüklemiştir. Modern devletlerin sosyal ve ekonomik hayatın bir çok alanına düzenleyici olarak girmeleri halkla devlet arasında iki yönlü haberleşme ve etkileşim sistemini gerekli kılmıştır. Çoğulcu toplum yapısı gereği devlet ile birey arasına çok sayıda ikincil örgüt ya da yapılar girmiş, böylece baskı ve çıkar grupları kamu politikasını önemli bir şekilde etkilemeye başlamışlardır.

Tüm bunlar sonucunda 21. yüzyılın devleti; küçük ama etkin devlet olma zorunluluğunu hissetmeye başlamıştır. Ulusal ekonomi içerisinde, devletin görev ve fonksiyonlarının mümkün olduğunca sınırlandırılması ve rekabetçi piyasa ekonomisine işlerlik kazandırılması gerekmiş, devletin sahip olduğu siyasal güç ve yetkilerin de anayasal ve yasal kurallarla sınırlandırılması bir zorunluluk olarak ortaya konulmuştur. Devletin görevi ise "oyunun kurallarını koymak ve onlara uyulmasını sağlamak, yani hakemlik" olarak algılanmaya başlamıştır.

Bu yeni anlayış, artık klâsik örgüt biçimlerinde görülen hiyerarşik yapının, kademeler arası bürokrasinin ve katı kuralların önemini kaybetmeye başlamasına yol açmıştır. Bunun yerine yöneticiler takım ve grup çalışmalarıyla, öneri sistemleriyle çalışanları keşfedip, onların bireysel yaratıcılıklarını, fikirlerini ve enerjilerini, sorumluluk duygusuyla hayata geçirmelerinin, örgütsel yaşamı ve misyonu canlı

kılacağına inanarak, onların bu niteliklerini nasıl kullanacaklarını öğreten birer antrenör gibi yardımcı olmaya yönelik çalışmaya başlamışlardır.

Yaşanan değişim ve belirsizlikler, yöneticilerin daha başka riskler alma cesaretini de göstermelerini gerektirmektedir. Bunun yanında tehlikelere karşı yöneticiler, mücadele ederken daha fazla şekilde çalışanların bilgi, düşünce ve yeteneklerine dayanmak zorunda kalmışlardır. Bu gelişmeler paralelinde, yönetim alanında başarılı olmak için; süratli, samimi ve çok yönlü iletişim, esnek yapı, yenilikleri deneme isteği, işleri basite indirgeme, müşteriye yönelik olarak hizmet tutkusu ile çalışma, kaliteye özen gösterme, müşterinin taleplerine kulak verme, piyasa bölümlenmelerine dikkat etme, rekabete hazırlıklı olma, bağımsızlık ve müteşebbislik ruhundan ödün vermeme, başarısızlığa da hoşgörüyü bakma, insanlara yönelik yönetim, kalıcı değerlere yönelik günlük yönetim gibi tarz ve yöntemler geliştirilmeye başlanmıştır. Özellikle yeni yönetim anlayışında yerini bulan devletin bu yeni şekli, daha fazla özgürlük, daha fazla refah, daha fazla kalite arayan tüm toplumların ortak arzusu haline gelmiştir.

Söz konusu bu gelişmeler değerlendirildiğinde yeni dünya düzeninin belirleyici öğelerinin liberalleşme ve küreselleşme olduğu görülmektedir. Küreselleşme sürecinin yürütücüsü büyük çok uluslu şirketler üretimde yenilik tekeli ellerinde bulundurmakta, üretim yeri seçiminde, dağıtım ve serviste büyük bir esneklik sergilemektedirler. Dünya toplam ticaretinin çok büyük bir bölümü bu şirketler tarafından yürütülmekte ve bu büyüklük giderek artmaktadır. Teknolojik gelişmeyi de denetleyen bu dev kuruluşlar artık dünyanın hangi yöresinin gelişeceğini ve hangi yörelerin yeni teknolojiye sahip olacağını da belirlemektedir.

Bu durum karşısında kamu tercihinde seçilmiş görevlere en fazla sorumluluğu vermek, hukukun üstünlüğü için yargı organlarının hakimiyetini benimsemek, kamusal politika sürecinde çıkarları olan tüm grupların yasallığını sağlamak, bireysel olarak her vatandaşın hak ve itibarını sağlamak, uygun ücretlerde ekonomik sistemin tam istihdam sağlamayacağını kabul etmek ve buna dayanarak konut paylaşımı, tüketici malları ve ekonomik büyümenin genel başarı ve refahı sağlayacağı inancı taşımak gibi klâsik kamu yönetimi değerleri de yıpranma sürecine girmiştir.

Bu süreç doğrudan kamu yönetimi disiplininin nesnesi olarak görülen devlet yönetimini etkilemeye başlamıştır. Devlet kavramı, bir siyasi oluşumu, kurumlaşmış ve toplumca meşru sayılan iktidar ilişkilerini içermektedir. Bu ilişkiler Popper'in klâsik tasvirinde yer alan üçüncü dünyada gerçekleşmektedir. Popper maddelerin, insanların düşüncelerinin ve zihinsel yapılarının ve zihinlerin ürünleri olan amaçların, kültürel mirasların dünyasını tasvir ederken, yönetiminin araçlarını üçüncü dünya olarak belirttiği amaçların dünyasında göstermiştir. Dolayısıyla bu

dünyada yapılacak yeniden düzenleme çalışmalarında mutlaka amaç-araç ilişkisi üzerinde de durmak gerekmektedir.

Son yıllarda yaşanan gelişmeler kamu kuruluşlarını daha çok sorumlu olmaya zorlamaktadır. Bunun için değişime yönelik örgütsel uyumluluğa büyük önem verilmekte, sosyal, ekonomik ve politik değişimin, örgütlerin bu uyumunu hızlandıracağı belirtilmektedir. Aslında değişim ve sorumluluk kamu kuruluşları için daima temel bir çelişkiyi içinde barındırmıştır. Kamu kuruluşlarına bir görev verildiğinde, bir hizmet talep edildiğinde veya bu kuruluşlardan istikrarlı, düzenli, sabit mali kaynaklarla faaliyetlerini sürdürmeleri istendiğinde, bu örgütlerin personeli, kayıtları, prosedürleri, politikaları ile ilgili olarak optimum düzeyde verimliliği yakalamaları gerekmektedir. Bunun için örgütler ya yeniden yapılanma ile değiştirilecek ya da insan ilişkileri aracılığı ile çalışanlarını değiştirmeye çalışacaklardır.

Kamu yönetiminin tarihsel gelişimine bakıldığında geleneksel kamu yönetim paradigmasının bir ayağı ile siyaset, diğer ayağı ile örgüt kuramı üzerine oturtulduğu görülmektedir. Bu iki ayağı kamu yönetimi ana boyutları olarak düşünmek ve bu boyutlar üzerinden kamu yönetimini psikoloji ve sosyoloji kuramları ile ilişkilendirmek, bu sürecin yeni yaklaşımlarla eklenilebilmesinde yaşanan sorunları azaltacaktır.

Aslında siyaset ve yönetim bir çok açıdan birbirinden ayrılmakta, bundan dolayı da kamu hizmetinin tanımının tam yapılamaması ve bazı hizmetler üzerinde anlaşma sağlanamaması söz konusu olmaktadır. Ayrıca yeni gelişmelerin bir sonucu olarak bazı alanlarda kamu kuruluşları ile özel sektör ortaklıklarına gidilmesi, bu alanda saydamlığı gerektirmektedir. Bunun için kaynakların özel sektöre aktarılmasının makul karşılanması ve özel sektör sözleşmecileri üzerinde gerekli devlet kontrolünün bulunması bir zorunluluk olarak karşımıza çıkmaktadır. Kamu yönetimi gerek kurumların çokluğuna yönelik eleştirilerin etkisiyle gerekse etkinlik, verimlilik gibi teknik nedenlerden dolayı, kurumlarının bir kısmını özel sektöre devretmekte, diğer yandan da sosyal hayat içerisinde bazı görevleri üstlenmekten vazgeçerek, bu görevlerin özel sektör tarafından yerine getirilmesine ortam hazırlamaktadır.

Günümüzde tüm dünyada yaşanan bu değişimler ve YKY düşüncesinin uygulamaya aktarılması süreci büyük bir hızla devam etmektedir. Ancak ülkeden ülkeye değişimle beraber yeni anlayışlar uygulamaya aktarıldıkları oranda eleştirilere maruz kalmaktadırlar. Bu eleştiriler yeni yaklaşımın gelecekteki değişim sürecini şekillendirecektir.

Genel olarak YKY düşüncesi ideolojik bir hareket olarak değerlendirilmektedir. Yaklaşımın önemli iki saç ayağından performans geliştirmeye yönetim

Kamu-İş; C:8, S: 3/2005

gücünü dağıtma ve gerekliliğini en aza indirme fonksiyonlarının nasıl sağlanacağı ve bunların birbirini nasıl etkileyeceği, hâlâ önemli bir belirsizlik alanı olarak karşımızda durmaktadır. Bunun yanında yaklaşımın temel dayanaklarından kamu tercihi teorisi gibi, kamu çalışanların ideal davranmadığını, kendi çıkarlarını düşündüklerini öngören teoriler de, yaklaşımı ideolojik kılmaktadır. Bu teorilerin öngörülere uygulamada akılcı kabul edilmemektedir. Çünkü bunların sonuçlarını test etmek oldukça zor görülmektedir. Yaklaşımın verimliliğe vurgu yapan yeni taylorist görüşler de ideolojik değerlendirilmektedir.

YKY düşüncesinin gerçekten yeni mi yoksa bu şekilde eski fikirlerin yeni bir pakette mi sunulduğu hususunda da bir konsensüs sağlanamamıştır. Soruna olumsuz bakanlar YKY düşüncesinin maliyetleri düşürmediğinden kamu hizmetlerine zarar verdiğini düşünmektedirler. Yaklaşımın elit grupların hizmetinde olduğu ve en üst yöneticilere belirli faydalar sağladığı belirtilmektedir. Diğer taraftan ekonomi ve özel yönetime yönelik fikirlerin ve ilkelerin de yeni olmadığı, plânlama, programlama, bütçeleme sistemi, sıfır tabanlı bütçeleme, amaçlara göre yönetim gibi tekniklerin geçmişte uygulamada başarısız olunan teknikler olduğu söylenmektedir.

Bundan dolayı YKY düşüncesinin bir heves ve moda olduğunu öne sürenlerin sayıları sürekli artmaktadır. Yaklaşımı savunanlar bu duruma düşülmesinin nedeni olarak, düşüncelerin tam anlaşılmasını göstermektedirler. Örneğin yaklaşımı eleştirenlerin dahi "bir ilde suç oranlarını azaltmak için emniyet müdürü ile yeni suç oranını da belirleyen sözleşme yapılmasını" düşünmeleri, YKY düşüncesinin tam anlaşılmadığını göstermektedir.

YKY düşüncesinde kamu hizmetlerinin nesnel ve objektif bir şekilde verilmesi öngörülmektedir. Klâsik sistemin dürüstlüğü ve nötrlüğü sağlayan uygulamalarına vurgu yapılmaktadır. Ancak klâsik kamu yönetiminin bu ilkelerini uyarlamının, ahlâki standartlarda erozyona neden olabileceği belirtilmektedir. Kamu hizmetlerinde görülen siyasallaşma, geniş kesimlere oy avcılığı ile sunulan hizmetler, yozlaşmaya ve verimsizliğe yol açmaktadır. Hizmetlerin sözleşme ile özel sektöre gördürülmesi ve sözleşmeyi yapan komisyonlar da bu süreci pekiştirmektedirler.

Kamu yönetiminde bürokrasiye olan güvensizlik yönetim reformlarının kabul sürecini kolaylaştırmaktadır. Ancak bu durum tersine bir etki ile mevcut bürokrasinin verimliliğini daha da azaltmaktadır. Yönetimsel reformlar ve değişiklikler kamu görevlilerinin motivasyonlarını azaltmakta ve morali bozulan çalışanlar daha verimsiz çalışmaya başlamaktadırlar.

Klâsik kamu yönetiminin en önemli özelliği istikrara, kurallara ve hukuka karşı sorumluluğa vurgu yapıyor olmasıdır. YKY düşüncesi ise değişime,

Kamu-İş; C:8, S: 3/2005

yerleşmeye, tüketiciye karşı sorumluluğa, performansa ve harcamaktan çok kazanmaya vurgu yapmaktadır. Yani değişimin örgütsel yönü çok güçlü görülmektedir. Amaç hükümet faaliyetlerinde yönetim kapasitesini genişletmektir. Bu açıdan baktığımızda YKY düşüncesi bir tür "debürokratizasyon" ve "depolitizasyon" olarak kabul edilebilir.

YARARLANILAN KAYNAKLAR

- AĞBAL, Naci "Public Administration Theory and International Trends", **TİD**, 72, 428: 223-225.
- AL, Hamza 2002 **Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi**, Doktora Tezi, Sakarya; Sakarya Ün..
- AKSOY, Şinasi 1995 "Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi", **Kamu Yönetimi Sempozyum Bildirileri**, 2. Cilt, Ankara:TODAİE.159-173.
- AKSOY, Şinasi 1998 "Yeni Sağ, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim: Eleştirel BirYaklaşım", **ÇYY**, 7, 1:3-13.
- AYKAÇ, Burhan 199 "Türkiye'de Kamu Yönetiminin Küçültülmesi, Yerel Yönetimler ve Yerel Demokrasinin Amaçları", **G.Ü. İİBF Der.**, 1,1:1-12.
- BAYPINAR, Başar 2001 "Fordizmin Yenilenen Post'u: Post-fordizm", **İnsan ve İş**, 15,23.
- BOZKURT, Ömer, Turgay ERGUN ve Seriyse SEZEN **Kamu Yönetimi Sözlüğü**, Ankara:TODAİE Yay.
- BRETON, Michael And Michael TEMPLE 1999 "The New Public Service Ethos: An Ethical Environment for Governance", **Public Administration**, 77, 3:455-474.
- CAIDEN, Gerald E.1991 "Administrative Reform", **Handbook of Comparative and Development Public Administration**, Ali Farazmand (Ed.), USA: Marcel Dekker Inc.: 367-380.
- CHAN, Hing Lin 1996 "An Alternative to Privatization", **International Journal of Public Sector Management**, 9, 3: 40-50.
- DE BORAH, Auger 1999 "Privatization, Contracting and the States", **Public Productivity& Management Review**, 6:1-20.

Kamu-İş; C:8, S: 3/2005

- DENHARDT, Robert B And Janet V. DENHARDT 2001 "The New Public Service: Putting Democracy First", **National Civil Review**, 90, 4: 391-401.
- DENKHAUS, Ira And Volker SCHNEIDER 1997 "The Privatization of Infastructures in Germany", Jan-Erik LANE(Ed.),**Public Sector Reform Rationale, Trends and Problems**, Great Britain: Sage Publications. 64-113.
- DRUCKER, Peter 1995 **Değişim Çağının Yönetimi** (Çev. Z. Dicleli), İstanbul: Henkel.
- EMRE, Cahit 2002 "Değişen Kamu Yönetimi Anlayışı ve Mülki İdare Amirliğinin Geleceği", **İyi Yönetim Arayışında Türkiye'de Mülki İdarenin Geleceği**, Cahit Emre (Ed.), Ankara:TIAV.301-308.
- EREN, Veysel 2001 **YKY Anlayışı (Büyükşehir ve İl Belediyeleri Üzerinde Bir Araştırma)**, Sakarya Ün.Y
- ERGUN, Turgay 1997 "Post-Modernizm ve Kamu Yönetimi", **Amme İdaresi Dergisi**, 30, 4:3-16.
- ESMAN, Milton J. 1991 "The State, Government Bureaucracies and Their Alternatives", Ali Farazmand (Ed.), **Handbook of Comparative and Development Public Administration**, USA. 457-65.
- FARMER, David John **1995 The Language of Public Administration, Bureaucracy Modernity and Postmodernity**, USA: Alabama Un. Press.
- HAQUE, M. Shamsul 2001 "The Diminishing Publicness of Public Service Under the Current Mode of Governance", **PAR**, 61, 1:65-83.
- HEEKS, Richard 2001 "Reinventing Government in the Information Age", Richard Heeks (Ed.), **Reinventing Government in the Information Age**, England: Routledge.
- HESSE, Joachim Jens 1997 "Rebuilding the State: **Public Sector Reform in Central/Eastern Europe**", **Public Sector Reform Rationale, Trends and Problems**, Jan-Erik LANE (Ed.),England:Sage.114-46
- HUGHES, Owen 1998 **Public Management&Administration**, USA:ST.Martin's Press.
- KEMP, David 1998 "Public Administration in the new democratic state", **Australian Journal of Public Administration**, 57, 2:6-12.

Kamu-İş; C:8, S: 3/2005

KABOOLIAN, Linda 1998 "The New Public Management: Challenging the Boundaries Of The Management-Administration Debate", **Public Administration Review**, 58,3:189-194.

KEYMAN, Fuat 2000 **Türkiye ve Radikal Demokrasi**. İstanbul: Alfa Yay.

KICKERT, Walter J. M. 1997 "Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American Managerialism", **Public Administration**, 75:731-752.

LANE, Jan-Erik 1997 "Public Sector Reform in the Nordic Countries", Jan-Erik LANE (Ed.),**Public Sector Reform Rationale, Trends and Problems**, England:Sage Pub.188-208.

MAOR, Moshe "The Paradox of Managerialism", **PAR**, 59, 1:5-19.

MILWARD, H. Brinton and K. G. PROVAIN 2000 "Governing the hollow state", **Journal of Public Administration Research & Theory**, X, II:359-380.

GÜLER, B. Ayman 1994 "Nesnesini Arayan Disiplin: Kamu Yönetimi" **AİD**, 37, 4:3-19.

GÜLER, B. Ayman 1996 **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi**, Ankara:TODAİE.

GÜLER, B. Ayman "Devletin Yeniden Yapılandırılması" **Yerel Gündem**, II, 9:4-12.

HALLIGAN, John 1997 "New Public Sector Models", J.E. LANE (Ed.), **Public Sector Reform Rationale, Trends-Problems**, England:Sage.17-46.

JENSSEN, Synnave "Transforming Politics:Towards New or lessen Roles for Democratic Institutions", Tom Christensen and Per Legreid (Ed.)**New Public Management**, England:Ashgate. 289-300.

MILLER, John R. And Christopher R. TUFTS 1992 "Privatization is a means to more with less" Robert B.DENHARDT (Ed.), **Public Administration in Action Readings-Profiles-Cases**, USA: Brooks/Cole Pub. 235-241.

MOUSSIONS, Antony And Jerome S. LEGGE "Implementing the Denotionalization Option", Ali Farazmand (Ed), **Handbook of Comparative and Development Public Administration**, USA: 41-51.

O'TOOLE, Jr. Lavrence 2000 "Different Public Managements, Implications of structurel context in hierarchies and networks", Jeffrey L. BRUDNEY (Ed.), **Advancing Public Management, New Developments in Theroy, Methods and Practice**, USA.19-32.

Kamu-İş; C:8, S: 3/2005

ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur 1997 "The New Public Management", **AÜSBF Dergisi**, 52: 517-566.

ÖRNEK, Acar 1998 **Kamu Yönetimi**. İstanbul: Meram Yay.

ÖZTÜRK, N. Kemal 1993 "Yeni Yönetim Paradigması", **AİD**, 26, 4. 50-59. 147-59.

RAINEY, G. Hal And P. STEINBAUER 1999 "Galloping elephants: Developing Elements of a Theory of Effective Government Organizations", **Journal of PA Research&Theory**, 9, 1:1-35.

ROMZEK, S. Barbara And Jocelyn M. JOHNSTON "Reforming State Social Services Through Contracting: Linking Implementation and Organizational Culture", Jeffrey L. RUDNEY (Ed.), **Advancing Public Management, New Developments in Theroy, Methods-Practice**, USA.171-179.

VERSAN, Vakur 1990 **Kamu Yönetimi**. İstanbul: Der Yay, 10. Basım, 1990.

SALAMON, Lester M. 1992 "Rise of Third-Party Government", Robert B. DENHARDT (Ed.), **Public Administration in Action Readings-Profiles-Cases**, USA: 76-83.

SARAN, Ulvi 2001 "Küresel Değişim Dinamiklerinin Kamu Yönetimi Alanındaki Etkileri", **TİD**,73, 433.41-49

SEZER, B.Uysal 1992 "Büyük Devlet-Küçük Devlet Tartışması", **Amme İdaresi Dergisi**, 25, 4:3-29.

ŞAYLAN, Gencay 1994 **Değişim Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**. Ankara: İmge.

ŞAYLAN, Gencay 1995 "Değişim ve Yolsuzluk", **Amme İdaresi Dergisi**, 28, 3:2-11.

TAN, Turgut 1988 "Kamu Hizmeti, Özelleştirme ve Bürokrasinin Azaltılması Üzerine", **TİD**, 378, 60:68-78.

TAN, Turgut 1995 "İdarede Yeni Ussallık Arayışları ve Hukuk", **Kamu Yönetimi Disiplin Sempozyumu Bildirileri**, 2. C. Ankara:TODAİE.170-185

THOMPSON, James 2000a "Quasi Markets and Strategic Change in Public Organization", Jeffrey L. BRUDNEY (Ed.), **Advancing Public Management, New Developments in Theroy, Methods and Practice**, USA:Georgetown University Press.197-214.

Kamu-İş; C:8, S: 3/2005

TUTUM, Cahit 1994 **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma**, Ankara:TESAV Yay.

ÜSTÜNER, Yılmaz ve Fuat KEYMAN "Globalleşme, Katılımcı Demokrasi ve Örgüt Sorunu", **Ekonomik Yaklaşım**, 17-18:33-50.

YEATMAN, Anna 1994 "The reform of Public Management: An Overview", **Australian Journal of Public Administration**,53, 3:287-296.

YILMAZ, Osman 2001 **Kamu Yönetimi Reformu**, Ankara: DPT Yay.