



# **KAMU YÖNETİMİ REFORMU: GENEL EĞİLİMLER VE ÜLKE DENEYİMLERİ**

**OSMAN YILMAZ**

**İKTİSADİ SEKTÖRLER VE KOORDİNASYON  
GENEL MÜDÜRLÜĞÜ  
HUKUKİ TEDBİRLER VE KURUMSAL DÜZENLEMELER DAİRESİ BAŞKANLIĞI**

**ŞUBAT 2001**

ISBN 975 – 19 – 2684-X (basılı nüsha)

Bu Çalışma Devlet Planlama Teşkilatının görüşlerini yansıtmaz. Sorumluluğu yazarına aittir. Yayın ve referans olarak kullanılması Devlet Planlama Teşkilatının iznini gerektirmez; İnternet adresi belirtilerek yayın ve referans olarak kullanılabilir. Bu e-kitap, <http://ekutup.dpt.gov.tr/> adresindedir.

Bu yayın 500 adet basılmıştır. Elektronik olarak, 1 adet pdf dosyası üretilmiştir

## İÇİNDEKİLER

<b>GİRİŞ.....</b>	<b>1</b>
<b>BİRİNCİ BÖLÜM : GENEL EĞİLİMLER VE ORTAK ÖZELLİKLER .....</b>	<b>3</b>
<b>1. YENİ ARAYIŞLARA YOL AÇAN NEDENLER .....</b>	<b>3</b>
<b>2. KAPSAM: DEVLETİN ROLÜNÜN YENİDEN TANIMLANMASI VE YÖNETİM REFORMU .....</b>	<b>9</b>
2.1. <i>Devletin Rolü: Ne Yapmalı?</i> .....	9
2.2. <i>Yönetim Reformu: Nasıl Yapmalı?</i> .....	11
<b>3. REFORM ALANLARI .....</b>	<b>13</b>
<b>4. TARAFLAR VE ROLLER .....</b>	<b>17</b>
<b>5. FIRSAT, STRATEJİ VE TAKTİKLER .....</b>	<b>20</b>
5.1. <i>Piyasa Stratejisi</i> .....	27
5.2. <i>Yönetsel Strateji</i> .....	29
5.3. <i>Program Stratejisi</i> .....	31
5.4. <i>Yavaş ve Aşamalı Değişim Stratejisi</i> .....	32
5.5. <i>Taktik Konular</i> .....	33
<b>İKİNCİ BÖLÜM: ÜLKE ÖRNEKLERİ .....</b>	<b>35</b>
<b>1. İNGİLTERE : YENİ ADIMLAR (NEXT STEPS) GİRİŞİMİ.....</b>	<b>35</b>
1.1. <i>Yeni Adımlar (Next Steps) Girişimi</i> .....	36
1.2. <i>Kalite İçin Rekabet Girişimi (Competing for Quality)</i> .....	38
1.3. <i>Yurttaş Şartı ( Citizen Charter ) Programı</i> .....	39
1.4. <i>Kamusal Bilgilere Erişim Kodu</i> .....	41
1.5. <i>Kamu Görevlileri Beyaz Kitabı (Civil Service White Papers)</i> .....	42
1.6. <i>Çağdaş Kamu Yönetimi Beyaz Kitabı</i> .....	43
1.7. <i>Reformun Etkileri</i> .....	44
1.8. <i>Yöntem ve Roller</i> .....	44
<b>2. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ (REINVENTING GOVERNMENT) .....</b>	<b>46</b>
<b>3. YENİ ZELANDA.....</b>	<b>57</b>
<b>4. KANADA .....</b>	<b>65</b>
<b>5. ALMANYA .....</b>	<b>72</b>
<b>6. GÜNEY KORE.....</b>	<b>75</b>
<b>7. AVUSTRALYA .....</b>	<b>81</b>

<b>8. İSVEÇ.....</b>	<b>86</b>
<b>ÜÇÜNCÜ BÖLÜM:GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ.....</b>	<b>91</b>
<b>KAYNAKÇA .....</b>	<b>95</b>

## GİRİŞ

Kamu yönetiminde değişim arayışları, gerek ülkemizde gerekse dünyada her zaman gündeme gelen bir konudur. Toplumsal ve ekonomik yaşamda köklü değişimlerin yaşandığı dönemlerde bu çabalar artmakta; daha durağan bir yapının baskın olduğu dönemlerde konu daha geri planda kalmaktadır. Ancak 1980'li yıllarda başlayan ve 90'lı yıllarda ivme kazanan reform çabaları, kapsam ve ulaştığı boyut bakımından incelenmesi gereken özellikler taşımaktadır. Yeni bir yüzyılın, dahası yeni bir bin yılın başlangıcının, bilim ve teknoloji yanında ekonomik ve siyasal alanda yaşanan köklü değişimlerle örtüşmesi, bu dönemde yaşanan değişim çabalarına daha farklı bir boyut katmaktadır. 1990'lı yıllarda kamu yönetimi reformunun, devletin rolü tartışmalarını da içerecek şekilde, daha geniş bir bağlamda ve hemen hemen tüm ülkelerde gündeme geldiği görülmektedir. Yönetim değişen koşullara kendini uyarlamak zorundadır. Bu nedenle ulaşım, haberleşme ve teknoloji alanında yaşanan çok hızlı ve köklü gelişmeler yanında Sovyetler Birliğinin dağılması ve Doğu Avrupa ülkelerinde yaşanan siyasal ve ekonomik sistem değişikliği gibi uluslar arası alanda derin izler bırakan değişimlerin yaşandığı bir dönemde, kamu yönetiminde reform arayışlarının tekrar gündemde ön sıralara çıkması beklenen ve doğal bir gelişmedir.

Her ülkenin kendi öznel koşulları gereği reform çabalarının farklılıklar taşıdığı ve taşınması gerektiği bilinen bir gerçektir. Ancak yine de bu çalışmaların ortak ve ayrılan yönlerini, benzeşen ve çelişen uygulamalarını belli genellemeler altında toplamak mümkündür. Bu çalışmada da bu yapılmaya çalışılacaktır.

Çalışma iki ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde genel eğilimler ve ortak özelliklere yer verilmektedir. Bu bölümde reform arayışına yol açan nedenler, reformun kapsamı, izlenen strateji ve taktikler gibi konulara girilmektedir. İkinci bölümde ise ülke deneyimlerine ayrı başlıklar altında yer verilmektedir. Ülkeler genellikle belli konularda öncü ya da dikkat çekici çalışmalarda bulunan

ülkelerden seçilmiş ve çalışmada kalkınmış ülkelere yer verilmiştir. Bu konudaki ilk ve en köklü çalışmaları gerçekleştiren İngiltere ve Yeni Zelanda'ya daha geniş bir yer verilmektedir. Çalışmada Türkiye'ye yer verilmemektedir. Bu çalışmanın Türkiye'de kamu yönetimi reformu konusunda yapılacak ayrıntılı ve somut strateji, politika ve yöntem önerilerini de içeren bir çalışmanın ön adımı olması amaçlanmaktadır. Bu çalışmada ortaya çıkan bulgular temelinde Türkiye'de durumun ne olduğu ve değişim konusunda nasıl bir yol izlenmesi gerektiğine ilişkin önerileri içerecek böylesi bir çalışmanın, ayrı bir çalışma olmasının daha yararlı olacağı düşünülmektedir.

Çalışmanın sonunda genel bir değerlendirmeye de yer verilmektedir.

## BİRİNCİ BÖLÜM : GENEL EĞİLİMLER VE ORTAK ÖZELLİKLER

### 1. YENİ ARAYIŞLARA YOL AÇAN NEDENLER

**a) Üç açık :** Kamu yönetiminde reform arayışlarına yol açan nedenlerin derecesi her ülkede farklı olmakla birlikte temelde benzer koşullar sonucunda ortaya çıktığı görülmektedir. Bunlardan ilk üçü bazen kısaca **üç açık (three deficits)** diye ifade edilen olgudur. İlk açık bütçe açığıdır. İkinci açık “güven açığı”dır (trust deficit). Üçüncü açık ise “performans açığı”dır (performance deficit). Bu açıkların ortaya çıkma süreci ve nedenleri birbiri ile yakından ilgilidir.<sup>1</sup>

İkinci Dünya Savaşından sonra başlayan sosyal devlet anlayışı ile birlikte dünyadaki ülkelerin çoğunda devletin rolünün arttığı ve buna bağlı olarak kamu kesiminin genişlediği görülmektedir. 1960’lı yıllarda refah devleti anlayışının hakim olması nedeniyle, kamu yönetiminden beklenenlerin yerine getirilebilmesi için kamunun çok çeşitli konularda faaliyette bulunması kaçınılmaz olmuştur. Bu dönemde kamunun politika belirlemek, düzenleme yapmak, sübvans etmek, finansman sağlamak ya da doğrudan işletme sahibi olup üretimde bulunmak gibi değişik yöntemlerle yürüttüğü faaliyetleri sıralandığında çok geniş bir yelpaze ortaya çıkmaktadır: Eğitim,sağlık, altyapı, sosyal hizmetler, enerji, çevre, bankacılık, madencilik, tarım, ulaştırma, sigortacılık...gibi. Bu çalışmanın niteliği gereği devletin bu kadar geniş bir alanda faaliyette bulunmasının ekonomik, sosyal, siyasal nedenleri üzerinde durulmayacaktır. Konumuz bakımından önemli olan, bu faaliyetler sonucu ekonomide kamu payının giderek artması ve transfer harcamalarının bütçe içerisinde önemli bir pay oluşturmasıdır. Ancak zamanla bu tür harcamalar bütçe üzerinde büyük bir yük oluşturmaya başlamış ve bu harcamaların finansmanı bütçe kaynaklarından karşılanamaz olmuştur. Bu yük sonucu ortaya çıkan açıkların finansmanı nedeniyle de kamu borçları giderek büyümeye başlamıştır. Sonuç olarak refah devleti harcamaları bütçe imkanlarını zorlayan bir büyüklüğe ulaşmış ve bu nedenle de tartışılır hale gelmiştir. Yapılan

<sup>1</sup> Donald F. KETTL, Reinventing Government: A Fifth Year Report Card, Center for Public Management , The Brookings Institution, Washington DC, 1998.

tartışmalar iki noktada toplanmaktadır. Birincisi, kamunun bazı faaliyetlerinin devlet tarafından üstlenilmesinin doğru olup olmadığı ki bu tartışma özü itibariyle ileride değineceğimiz devletin rolü tartışmalarını oluşturmaktadır. İkincisi ise kamu tarafından yürütülen bu faaliyetlerin nasıl yürütüleceği ve bu faaliyetlerin finansmanının nasıl sağlanacağıdır.

Bütçe açığına ve kamunun büyüklüğüne bağlı olarak kamuoyunda kamu kesiminin genel olarak pahalı ve verimsiz olduğu şeklinde bir kanı oluşmuştur. Bu da üç açıktan ikincisini yani performans açığını ifade etmektedir. Performans açığının kamunun yapılanma ve işleyişinden kaynaklandığı, dolayısıyla yeniden yapılanma yoluyla performansın artırılabilirliği ileri sürüldüğü gibi, kamunun doğası gereği bir performans açığına mahkum olduğu dolayısıyla kamu kesimini minimize etmek gerektiğini savunanlar da olmuştur. Daha ziyade siyasal boyutu olan kuramsal nitelikteki bu tartışmalardan ziyade konumuz bakımından asıl önem taşıyan nokta, genelde kamuoyunda kamu yönetiminin performansından hoşnut olunmadığıdır.

Bütçe açıkları ve performans açığıyla yakından ilişkili diğer açık ise güven açığıdır. Kamuoyunda kamu kesiminin faaliyetlerinden hoşnutsuzluk yanında bir güven bunalımı doğmuştur. Bu durum güven açığı olarak ifade edilmektedir. Güven açığının oluşmasında performans açığı yanında kamu yönetiminde kayırmacılık ve yolsuzluk türünden faaliyetlerin meydana gelmesi ve bürokrasinin toplumsal faydadan ziyade kendi çıkarlarını maksimize etmeye yönelik uygulamalar içindeymiş izlenimi vermesi de önemli rol oynamıştır.

**b) Kriz:** Yukarıda değinilen açıkların derinleşmesi ve giderek büyümesi bir krize ya da kriz havasına yol açmaktadır. Genel olarak mali, ekonomik ya da performansa dayalı bir kriz havasının duyumsandığı ortamlarda reform daha

kolay uygulamaya konulmaktadır. Çeşitli ülkeler kriz ortamını kamu yönetimi reformunun başlangıcı için bir fırsat olarak değerlendirmişlerdir.<sup>2</sup>

**c) Beklentilerin Artması:** Kamu yönetimi reformuna yol açan önemli nedenlerden birisi de kamu hizmetlerinden yararlananlar ve vergiler yoluyla hizmetin finansmanını sağlayanlar olarak vatandaşların, kamudan beklentilerinin artmasıdır. Vergi ödeyiciler olarak vatandaşlar daha kaliteli mal ve hizmet sunumu talep etmekte, ödediği vergilerin karşılığını görmek istemektedirler. Teknoloji alanında yaşanan gelişmeler sonucu özel sektörde mal ve hizmet üretimi ve sunumunda önemli değişimler olmuş ve müşteri tatminini merkez alan uygulamalar yaygınlık ve başarı kazanmıştır. Vatandaşlar doğal olarak kamu kesiminden de benzer taleplerde bulunmuşlardır. Bu taleplerin istenen düzeyde karşılanamaması, kamu yönetiminde reform arayışlarının kamuoyu tarafından genel bir destek görmesine yol açmıştır. Vatandaşların eğitim düzeyinin ve başka uygulamalara ilişkin bilgilerinin daha fazla olması da beklentilerin yükselmesinde etkili olmuştur.<sup>3</sup>

**d) Uluslar arası Gelişmeler:** Uluslar arası alanda yaşanan gelişmeler ve küreselleşme olgusu da kamu yönetiminde yeni arayışları destekler niteliktedir. Küreselleşme ile birlikte kamu yönetimi sisteminin, ulusal boyutun ötesinde uluslar arası düzlemde etki ve tepkide bulunabilecek kararlar ve uygulamalar içinde olması gerekmektedir. Dünya ekonomi politığının iki kutupluluktan tek kutupluluğa dönüşmesiyle birlikte, bir bakıma daha önce büyük ölçüde ulusal düzlemle sınırlı kalan kamu politikaları, uluslar arası arenadan daha fazla etkilenir hale gelmiştir. Yaşanan değişimin hızı da kamu yönetiminin bu değişime hızla cevap vermesi zorunluluğunu ortaya çıkarmıştır. Bu zorlamalar kamu yönetiminin kapasite ve yetenek olarak bu değişime hazırlıksız yakalanmasının etkisiyle yeni arayışların ortaya çıkmasında ve bunun yönünün saptanmasında etkili olmuştur.

<sup>2</sup> OECD, Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries, Conclusions of the Public Management Committee, OECD, Paris, 1995.

<sup>3</sup> OECD, Ministerial Symposium on the Future of Public Services, OECD, Paris, 1996.

Uluslar arası alandan gelen iki önemli etki daha vardır. Bunlardan birincisi diğer ülkelerin uygulamaya koyduğu başarılı kamu yönetimi reformu çalışmalarıdır. İkincisi ise Dünya Bankası, OECD, UNDP gibi çok sayıda uluslar arası örgütün kamu yönetimi reformunu değişik yöntemlerle desteklemesidir.

**e) Sosyal Göstergelerdeki Değişmeler:** Özellikle kalkınmış ülkelerin sosyal göstergelerinde meydana gelen değişim reform arayışlarının başka bir nedenidir. Nüfus artışının durması, üretken nüfusla yaşlı nüfus arasında dengenin bozulması ve bunun sonucu olarak sosyal güvenlik harcamalarında ortaya çıkan artış ve bunun gelecekte yol açacağı sorunlar, kamu kesiminin sorgulanması sonucunu doğurmuştur.

**f) Kuramsal alanda yaşanan gelişmeler:** Kuramsal ve akademik alanda yaşanan gelişmeler ve yapılan çalışmalar da yeni arayışlara katkıda bulunan önemli bir unsurdur. Örneğin Amerika Birleşik Devletlerinde *David Osborne* ve *Ted Gaebler* tarafından yazılan *Reinventing Government* isimli kitap, ABD'nin kamu yönetimi reformu çalışmalarında çok etkili olmuştur. Mikroekonomi alanında ortaya çıkan asıl-vekil teorisi(principle-agent theory), kurumsal ekonomi, kamu tercihleri teorisi (public choice theory), motivasyon teorisi gibi konularda yaşanan gelişmeler mevcut anlayışta değişikliklerin kuramsal temelini oluşturmaktadır.<sup>4</sup> Kamu yönetiminde de **Yeni Kamu Yönetimi (New Public Management) Yaklaşımı** ortaya atılmıştır. İdare (administration) yerine yönetim (management) kavramını kullanan bu yaklaşım, özü itibarıyla işletme yönetiminde kullanılan kavram ve yöntemleri kamu yönetiminde de uygulamaya yöneliktir. Yaklaşımına temel oluşturan görüşler şöyle özetlenebilir:

- Yöneticilerden ne beklendiği açıkça ortaya konulmalı ve bu sonuçtan sorumlu tutulmalıdırlar.

---

<sup>4</sup> Patricia GREER, *Transforming Central Government*, Open University Press, Buckingham- Philadelphia, 1994.

- Yöneticilerin kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmeleri için yönetsel yöntem ve kaynakların kullanılmasında esneklik tanınmalıdır.
- Yetkiler merkezi birimden doğrudan hizmet sunan birimlere aktarılmalıdır.
- Girdilerden çok çıktılara, süreçlerden çok sonuçlara odaklanılmalıdır.
- Yöneticiler kullandıkları kaynaklar ve bu kaynakların kullanımı sonucu ulaştıkları sonuçlara göre sorumlu tutulmalıdır.
- Yurttaşlara (müşteriler) hizmet sunucusunu seçme imkanı tanınmalıdır.
- Politika oluşturma görevleri, doğrudan hizmet sunumu ve düzenleme görevleri birbirinden ayrılmalıdır.

Bunun yanı sıra son dönemde sıkça kullanılan **yönetişim (governance)** kavramı, yönetimde tek yönlülük yerine çok yönlü bir etkileşime ve sivil toplumun rolüne vurgu yapmaktadır. Yönetişmek yukarıdan aşağı tek yanlı bir yönetim tarzı yerine hep birlikte yönetmeyi öngören bir kavramdır. Katılımcılık dolayısıyla sivil toplum kuruluşlarının ve özel kesimin de yönetime, karar almadan denetime kadar her aşamada katılması kavramın temelini oluşturmaktadır. Ancak bunun somut uygulamalarının nasıl olacağı ve ne tür mekanizmalar geliştirileceği belirgin değildir. Kavramın çok fazla kullanılır hale gelmesi bu belirsizliği daha da artırmaktadır. Ancak yönetim kavramının, toplumun sadece kamu yönetimi alanında değil tüm alanlarda örgütlenme biçiminde ve ilişkilerinde köklü bir sorgulamayı içerdiği söylenebilir. Kavramın özel kesime yani işletme yönetimine yansımaları “corporate governance” diye ifade edilmektedir. Burada özü itibarıyla azınlık haklarının geliştirilmesi ve paydaşlarla (stakeholders) daha fazla etkileşimde bulunulması dile getirilmektedir. Kamu yönetimi alanında ise iyi yönetişimin bileşenleri olarak meşru ve katılımcı süreçlere dayanan bir hükümet, hukukun üstünlüğü, hesap verme sorumluluğu (accountability), saydamlık, etkinlik ve etkililik, gönüllü kuruluşlar ve özel kesimle işbirliği gibi öğeler dile getirilmektedir.

**g) Ürün Farklılaştırma İhtiyacı:** Vatandaşların beklentisi ve kamu hizmeti kavramının nasıl yorumlandığına işaret eden bir başka nedenin de “herkese aynı

gömlek” (one size fits all) yaklaşımının artık geçerliliğini yitirmiş olmasıdır. Bilindiği gibi geleneksel bürokratik anlayışın en önemli özelliklerinden ve bir bakıma üstünlüklerinden birisi de herkese aynı mesafede durarak eşitlik ilkesi gereği tüm yurttaşlara aynı hizmeti aynı biçimde sunmasıdır. Oysa değişen ve çeşitlenen yurttaş tercihleri, kamuyu farklı kişi ya da gruplara farklı nitelikte hizmet sunmaya zorlamaktadır. Teknolojik alanda yaşanan gelişmeler de bu tür bir farklılaştırmaya imkan vermektedir. Özel sektörün bu alanda önemli gelişmeler sağlaması kamu yönetiminin de bu tür taleplere cevap vermesi ihtiyacını doğurmuştur.

**h) Deneyim:** Başarılı reform uygulaması görülen ülkelerin çoğunda daha önce, başarısızlıkla sonuçlanan benzer girişimler olmuştur. Bu başarısız deneyimler, edinilen dersler yoluyla reform çabalarına önemli katkılarda bulunmaktadır. Başarısızlıkların nedeni olarak en fazla dile getirilen olguların, reformun amacının net olarak belli olmaması ve/veya kamuoyuna anlatılamaması, gerekli ön hazırlıklar yapılmadan aceleye getirilmiş bir şekilde çalışmalara girişilmesi, yeterince şeffaf bir tutum sergilenmemesi ve paydaşların sürece dahil edilmemesi nedeniyle reformun görünen hedefleri dışında gizli bir politik hedefinin olduğu kuşkuvarının yaygınlık kazanması gibi nedenler sayılabilir.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> OECD, Synthesis of Reform Experiences in Nine OECD Countries: Government Roles and Functions, and Public Management, Government of the Future: Getting From Here to There isimli sempozyum ortak bildirisi, 14-15 Eylül 1999, OECD, Paris.

## **2. KAPSAM: DEVLETİN ROLÜNÜN YENİDEN TANIMLANMASI VE YÖNETİM REFORMU**

### **2.1. Devletin Rolü: Ne Yapmalı?**

Kamu yönetimi reformunun kapsamı, ülkeden ülkeye değişmekle birlikte yapılan çalışmalar iki ana başlık altında toplanabilir. Birincisi devletin rolünün yeniden tanımlanması, ikincisi ise yönetim reformudur. Devletin rolünün yeniden tanımlanmasına ilişkin çalışmaların esas olarak kamunun bir takım faaliyetlerden tümüyle çekilmesi, bir kısmında da sorumluluklarını yerine getirme biçiminde farklı yaklaşımların ortaya konulması olduğu görülmektedir. Bu yaklaşım çerçevesinde, artan bir şekilde devletin üretim ve ticaretin yanında doğrudan hizmet sunumundan çekildiği ve daha ziyade temel politikalar ve stratejik konularla ilgilendiği görülmektedir.

Devletin rolünün yeniden tanımlanması konusunda yapılan çalışmalarda dört yaklaşım göze çarpmaktadır. Bunlar kısmi-geçici düzenlemeler, aşamalı değişim, kapsamlı ve köklü düzenlemeler ve süreklilik taşıyan reformlardır.

Kısmi nitelikli düzenlemeler daha ziyade bütçeden kaynaklanan mali bir krize acele olarak çözüm bulmak amacıyla yapılan düzenlemelerdir. Kamu harcamalarını azaltarak kontrol alma güdüsü ön plandadır. Personel sayısında azaltmayı da içeren önlemlerle kamu harcamalarının önemli ölçüde kısılması amaçlanmaktadır. Bu yaklaşımda genellikle devletin rolünün ne olduğu, hangi hizmetlerin devlet tarafından yürütülmesi gerektiği gibi konular üzerinde durulmamaktadır. Dolayısıyla bu yaklaşımın temel sorunu ekonomik ve mali göstergeleri esas alması nedeniyle daha geniş ve temel sorunlara girememiş olmasıdır.

Aşamalı değişim yaklaşımı, devletin rolüne ilişkin politikalar konusunda ihtiyatlı bir tutum takınmaktadır. Bu yaklaşımda uygulamaya konulacak her bir politika

için uygun zaman kollanmaktadır. Burada da devletin rolüne ilişkin geniş ve kapsamlı bir değerlendirme yapılmadığı görülmektedir.

Devletin rolüne ilişkin kapsamlı ve köklü düzenlemeler içeren yaklaşımda öncelikle geniş ve kapsamlı bir değerlendirmeye dayanan temel ilke ve standartları içeren bir çerçevenin oluşturulduğu görülmektedir. Bu değerlendirmede etkili ve verimli bir kamu yönetimi için devletin yürüteceği temel hizmetlerin neler olacağı, kamu sektörünün karşılaştırmalı ve stratejik üstünlüğü olan alanların neler olduğu, özel sektör ve sivil toplum kuruluşları tarafından daha verimli şekilde sunulabilecek hizmetlerin neler olduğu, nelerin kamunun sorumluluğunda olmakla birlikte sözleşme aracılığıyla ya da başka yollarla özel kesim ya da gönüllü kuruluşlar eliyle gerçekleştirilebileceği, kısa vadede kamunun üstünde kalabilecek ama uzun vadede kamunun çekilebileceği alanların neler olduğu ve stratejik olarak kamuda kalması gereken sektörlerin neler olduğu gibi sorulara yanıt verilmektedir. Yapılan bu geniş değerlendirmeden yola çıkılarak temel bir ilkeler ve standartlar seti oluşturulmakta ve bakanlıklar ve diğer kamu kurumları bu çerçevede bir değerlendirmeden geçirilmektedir. Hangi hizmetlerin doğrudan bakanlık düzeyinde görüleceği tespit edilmektedir. Bütünüyle devletin sorumluluğunda olan politika tespiti, ile anayasal bir yetkinin ya da kamu gücünün kullanılmasını gerektiren, düzenleme yapılması ve hizmet sunumu işleri bakanlıklara bırakılmaktadır.

Bütçeden finanse edilen tüm faaliyetlerin değerlendirilmesi için analitik bir test uygulanmaktadır. Çeşitli sorulardan oluşan bu testte temel sorular şunlardır:<sup>6</sup>

- ✓ Kamu yararı: Bu program ya da faaliyet kamu çıkarına hizmet etmekte midir?
- ✓ Devletin rolü: Bu alanda kamunun belli bir rol üstlenmesi için gereklilik var mıdır?
- ✓ İşbirliği: Kamu bu rolünü en etkili biçimde nasıl yerine getirebilir? Tek başına mı ya da özel kesim ve/veya gönüllü kuruluşlarla işbirliği içinde mi?

---

<sup>6</sup> OECD, ibid.

- ✓ Etkinlik ve etkililik: Bu programın etkin ve etkili bir sunumu için neler yapılabilir?
- ✓ Mali yeterlilik: Mevcut bütçe imkanları içinde bu program ya da faaliyetin mali açıdan sürdürülebilirlik durumu nedir?

Bu tür bir değerlendirme kamunun görevlerinin daha net olarak ortaya çıkmasına imkan vermektedir. Bunun yanında böylesi bir değerlendirme, mevcut kamu kurumlarının kuruluş kanunlarında yer alan görev alanlarından yola çıkılarak da yapılmaktadır.

Bu yaklaşım çerçevesinde kamunun üretime ve ticarete yönelik tüm faaliyetlerinin şirketleştirildiği ve/veya özelleştirildiği görülmektedir. Şirketleştirilme yolu seçildiğinde kamu şirketlerinin vergi ve istihdam mevzuatı gibi açılardan bütünüyle özel kesimin tabi olduğu koşullarda faaliyette bulunması yolu seçilmektedir. Bir çok ülkede bu çerçevede kamu kesimi çok sayıda sektörden çekilmiştir. Şirketleşmenin genellikle özelleştirmeye yönelik bir adım olarak görüldüğü söylenebilir.

Sürekli reform yaklaşımında ise reformu sürekli kılacak mekanizmalar üzerinde durulmaktadır. Bu çerçevede köklü bir reforma girişmek üzere yola çıkan ülkelerde bu yaklaşım gereği reformun hızının yavaşlatıldığı, aşamalı reform için yola çıkanlarda ise reform alanlarının genişletildiği görülmektedir.

## **2.2. Yönetim Reformu: Nasıl Yapmalı?**

Devletin rolüne ilişkin çalışmalarla, kamunun hangi alanlarda faaliyette bulunup hangi alanlarda bulunmayacağı tespit edilmekte ve kamu bazı alanlardan tümüyle ya da kısmen çekilmektedir. Ancak halen kamunun çeşitli şekillerde faaliyette bulunacağı çok geniş bir alan vardır. İşte yönetim reformu kamunun bu faaliyetlerini nasıl en etkili biçimde yürütebileceği sorusu üzerinde durmaktadır.

Tanımı gereği yönetim reformu devletin rolünün yeniden tanımlanması faaliyetinden daha dar kapsamlıdır. Ancak bir çok ülkede yönetim reformunun daha fazla gündeme geldiği görülmektedir. Bunun bir nedeni devletin rolüne ilişkin çalışmaların daha geniş bir kamuoyu desteğine ihtiyaç göstermesi ve belli kesimlerden gelecek baskılar nedeniyle siyasetçilerin bu riski yüklenmek istememesidir. Devletin rolüne ilişkin temel değişiklikler önermeyen bir yönetim reformunu uygulamaya koymak daha kolaydır. Çünkü bu tür çalışmaları daha kısa sürede sonuçlandırmak ve olumlu sonuçlarını hemen görmek mümkündür; bu nedenle kamuoyundan olumlu tepkiler almak çok daha kolaydır. Bununla birlikte yönetim reformunda da eğer devam edecekse belli bir noktadan sonra kamunun önceliklerinin neler olduğu, devletin neleri yapıp neleri yapmayacağı gibi sorular ile ister istemez karşılaşılacaktır.

Genel olarak bakıldığında kamu yönetimi reformunun amaçlarının etkinlik, etkililik, hesap verme sorumluluğu, yetki devri, saydamlık gibi kavramlar etrafında toplandığı görülmektedir. Reform süreci boyunca vurgu yapılan noktalar zamanla değişmektedir. Kapsamlı ve köklü bir değişikliği daha yavaşlamış bir süreç takip etmektedir. Bazı ülkelerde bu amaçlar öncelikle kritik bir sektör seçilerek o alanda pilot uygulamalarla gerçekleştirilmekte daha sonra diğer alanlara yayılmaktadır.

Reformun kapsam ve hızını, ülkenin anayasal düzeni, kaynaklar, liderlik, mevcut durumdan hoşnutsuzluk derecesi, bir kriz duygusunun oluşup oluşmaması gibi unsurlar belirlemektedir.

### 3. REFORM ALANLARI

Kamu yönetimi reformu deyiminin çok çeşitli uygulamaları kapsadığı görülmektedir. Aşağıda bunlar özetlenmektedir:<sup>7</sup>

- Kırtasiyeciliğin azaltılması, bu çerçevede bürokratik aşamaların azaltılması, bürokratik eskimiş kuralların kaldırılması, kurumların yerleşme biçimlerinde değişiklik ve kağıda dayalı işlemleri azaltma.
- İletişim ve bilgi teknolojilerinden yararlanma. Bu yolla, mali sistemlerde, satın alma ve ödeme usullerinde, vatandaşla ilişkilerde, iç ve dış iletişim kanallarının geliştirilmesinde iyileştirmeler sağlamak.
- Bütçe açıklarını, kamu borçlarını azaltma çabaları. Bu amaçla vergilerde ve harcamalarda reform arayışları.
- Kurumsal etkililiği artırmak için daha küçük ve bağımsız birimler oluşturulması.
- Sübvansiyonların kaldırılması, kullanıcı ücretleri gibi yollarla kamu politikalarının kendi kendini besleme kapasitelerinin artırılması.
- Stratejik planlama, performans yönetimi, toplam kalite yönetimi gibi tekniklerin uygulanmaya çalışılması.
- Kamusal hizmetlerin doğrudan kamu birimleri yerine; sözleşme yoluyla özel kuruluşlar ya da gönüllü kuruluşlara gördürülmesi (contracting-out); özel kesim-kamu kesimi ve gönüllü kuruluşlar arasında işbirliği anlaşmaları; şirketleşme, özelleştirme uygulamaları.
- İnsan kaynakları yönetiminde (personel rejimi) ve ücret sisteminde değişiklik. Kamu birimlerine kendi personel politikalarını ve ücret sistemlerini belirleme konusunda daha fazla yetki verilmesi ve ömür boyu iş güvencesi hakkının

---

<sup>7</sup> OECD, Ministerial Symposium on the Future of Public Services, OECD, Paris, 1996 ve OECD, Synthesis of Reform Experiences in Nine OECD Countries: Government Roles and Functions, and Public Management, Government of the Future: Getting From Here to There isimli sempozyum ortak bildirisi, OECD, Paris 14-15 Eylül 1999.

sınırlandırılarak performansa dayalı ücret sistemine geçilmesi, sınırlı süreli ya da kısmi zamanlı çalışmaya dayalı sözleşmeler yoluyla istihdam.

- Hizmet sunumunda kalitenin esas alınması ve bu amaçla standartlar geliştirilmesi.
- Kamunun örgütlenme ve görev alanlarının yatay anlamda da gözden geçirilerek mükerrerliklerin ortadan kaldırılması, sahipsiz görevler için ilgili birimlerin görevlendirilmesi.

Genel olarak reform alanlarına baktığımızda hizmet sunumunda kalitenin artırılması, bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanma, kamu mali yönetimi, performans yönetimi, yapısal (structural) değişim, insan kaynakları yönetimi ve düzenleme (regülasyon) konularının kamu yönetimi reformunu oluşturan başlıca alanlar olduğu görülmektedir. Aşağıda bu konulara değinilmektedir.

**a) Kaliteli Hizmet Sunumu:** Kaliteli hizmet sunumu tüm ülkelerde reformdan beklenenlerin gerçekleştirilmesine yönelik önemli bir adım olarak görülmektedir. Kamu hizmetlerinde kalitenin artırılmasıyla ülke refahına ve kalkınmasına daha fazla katkıda bulunulması beklenmektedir. Bu amaçla kamunun elindeki kaynakları en etkili ve en verimli şekilde nasıl kullanabileceği üzerinde durulmaktadır.

**b) Bilgi ve İletişim Teknolojilerinden Yararlanma:** Bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanma hemen her ülkede en fazla üzerinde durulan noktalardan birisidir. Bu alandaki gelişme ve değişimlerin çok hızlı olması ülkeler arasında da uygulama farklılıklarına ve belirsizliklere yol açmaktadır. Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmelerin vatandaş ile kamu yönetimi arasındaki ilişkilerde bir dönüşüme yol açması ve vatandaşın bilgiye erişim yoluyla kamu politikalarını daha etkin biçimde etkilemesi ve denetlemesi beklentisi giderek güç kazanmaktadır. Bu amaçlara yönelik teknik, kurumsal ve hukuki altyapının oluşturulması önemli bir çalışma konusudur.

**c) Kamu Mali Yönetimi ve Performans Yönetimi:** Kamu mali reformu ve performansa dayalı yönetim sistemine geçilmesi sıklıkla başvurulan bir yoldur. Kamu harcama yöntemlerinde ve bütçede performansa dayalı bir reforma gidilmektedir. Bu alandaki reformun en belirgin özelliği girdilerden çok çıktılar üzerinde duran ve hesap verme sorumluluğunu çıktılar üzerine kuran bir yaklaşımın benimsenmesidir. Süreçlerden çok sonuçlar üzerinde duran bu yaklaşımda kamunun öncelik alanlarının belirlenmesi ve bütçe kararlarının buna göre verilmesi de önem taşımaktadır. Bütçeleme sisteminde bir programın maliyetini bütünüyle görebilmek ve daha sağlıklı bir değerlendirme yapabilmek için nakdi (cash) muhasebeden tahakkuk esaslı (accrual) muhasebe sistemine geçilmektedir.

Performans yönetimi amacıyla kullanılan başka bir araç ise siyasi otorite ile ilgili bakanlık ya da kamu kurumu arasında imzalanan “**performans anlaşmaları**”dır. Bu şekilde kamu kurumundan beklenen performans düzeyi belirlenmekte ve yönetim bundan sorumlu tutulmaktadır. Bazı ülkelerde bir adım daha ileri gidilmiş ve Hizmet ya da **Yurttaş Şartları** (Citizen Charters) adı altında vatandaşa sunulan her hizmet için belli bir hizmet standardı geliştirilerek bunun sağlanacağı taahhüt edilmiştir. Bu yaklaşımın bir sonucu olarak daha önce rekabet kavramına tümüyle uzak duran kamu kesiminin de en azından özel kesim düzeyinde performans göstermesi beklenir olmuştur. Kamu kesimini rekabete zorlamak için piyasa koşullarına benzer koşullarda faaliyet etmesine yönelik düzenlemeler yapılmaktadır.

**d) Yeniden Yapılandırma:** Yeniden yapılandırma (restructuring) da sıklıkla başvurulan bir yoldur. Yeniden yapılandırma konusunda unutulmaması gereken nokta bunun kendi başına bir reform olmayıp reforma yönelik bir adım olduğudur. Çünkü kurumlar sadece yapıdan oluşmazlar. Oluşturulan yapının işlemesi ve bu işleyişe ilişkin ilkeler, kurallar, gelenekler ve örgütsel kültür de kurumun bir parçasıdır. Yeniden yapılanmaya bazen karar süreçlerinin daha az kademeli hale getirilerek bürokrasinin azaltılması ve saydamlığın güçlendirilmesi amacıyla

başvurulmaktadır. Giderek artan biçimde politika belirleme, düzenleme ve doğrudan hizmet sunma birimleri, birbirinden ayrılmaktadır. Deneyimler göstermektedir ki yeniden yapılanma oldukça maliyetli bir iş olmasına karşın her zaman beklenen yararı en azından istenen ölçüde sağlamayabilmektedir.<sup>8</sup> Yeniden yapılandırma ile getirilen değişiklik bürokrasi kültürü tarafından bertaraf edilebilmektedir. Bu nedenle yeniden yapılandırmanın diğer araçlarla desteklenmesi gerekmektedir.

**e) İnsan Kaynakları Yönetimi:** Diğer önemli bir reform alanı insan kaynakları yönetimidir. Ancak bu alanda ülkeler arasında önemli uygulama farklılıkları olduğu görülmektedir. Kimi ülkelerde merkezileştirilmiş bir personel yönetimi bulunurken kimilerinde her kurumun kendi personel yönetiminden sorumlu olacağı merkezilikten uzaklaşmaya yönelik politikalara yönelinmiştir. Fakat genel eğilim yetkilerin ilgili kuruma bırakılması yönündedir. Kariyer planlaması ve hizmet içi eğitim bu alanda en çok başvurulan araçlardandır.

Kamu yönetiminde insan kaynakları yönetimi konusunda ortaya çıkan en önemli konu, memurların sınırsız iş güvenliğine sahip olup olmayacakları ve ücretlerinin performansla ilişkilendirilmesidir. Bu alandaki eğilimin de iş güvencesinin azaltılması ve bir takım kriterlere bağlı olarak performansa göre ücret farklılaştırmasına gidilebilmesine imkan verilmesidir.

**f) Etik:** Kamuda etik yönetimi bir başka deyişle yolsuzluk ve usulsüzlüklerin giderilmesi de reform alanlarından biridir. Gerek çevresel değişiklikler gerekse reformla birlikte getirilen yenilikler ve özellikle sözleşme uygulamaları, yetki devri gibi konular etik yönetimindeki geleneksel anlayışta değişimi zorunlu kılmaktadır.

---

<sup>8</sup> François DUPUY, Why Is It So Difficult to Reform Public Administration, Government of the Future: Getting From Here to There isimli sempozyum bildirisi, OECD, Paris 14-15 Eylül 1999.

Yetki devri yanında hesap verme sorumluluğunun ve yönetsel saydamlığın güçlendirilmesi genel eğilim olarak ortaya çıkmaktadır.

**g) Düzenleme:** Devletin bazı alanlardaki faaliyetlerini özel kesime bırakmasıyla birlikte bu alanlardaki düzenlemeler de kamu yönetimi reformunun bir parçasını oluşturmaktadır.

**h) Yerelleşme:** Son olarak kamu yönetim reformu konusunda her zaman gündeme gelen yerelleşmeye (decentralization) değinmek gerekir. Yetkilerin merkezden yerele aktarılması hemen her ülkede başvurulan bir yoldur. Ancak burada yetki ve sorumluluklarla birlikte kaynakların ve öz kaynak yaratma imkanlarının yerele devri önem taşımaktadır. Ayrıca yerel yönetimlerin de genel kamu yönetiminde yeni arayışlarla birlikte ortaya çıkan uygulamalardan yararlanmaları gerekir. Aksi takdirde merkez yerine yerelde verimsiz çalışan birimler ortaya çıkacaktır.

#### 4. TARAFLAR VE ROLLER

Başarılı bir reform uygulaması için en belirleyici unsurun reform konusunda inançlı ve kararlı bir hükümet ve onu destekleyen taraflar olduğu görülmektedir. Hükümetin ve bakanların bu konuda kararlı ve ısrarlı olmaları gerekmektedir. Kamuoyunun reforma vereceği genel bir destek de çok büyük önem taşımaktadır. Bir krizin varlığı ya da bu yönde bir algılama bu tür bir destek ve kararlılık için fırsat olarak kullanılabilir.

Kamuoyu desteği özellikle mevcut yapılanmadan çıkarları olan ve değişimden zarar görecektir grupların direnişini aşabilmek açısından önem taşımaktadır. Bu amaçla hükümet içinde reform şampiyonu olarak adlandırılacak ve kamuoyunun desteğine sahip bir bakanın bulunması ya da yaratılması önemli bir avantaj sağlamaktadır. Bu durumda kamuoyunun yanında parlamentonun da

desteği daha kolaylıkla sağlanabilmekte ve geniş kapsamlı değişiklikler hızla yürürlüğe konulabilmektedir.

Koalisyon hükümetinin reforma etkisi farklı olabilmektedir. Reform konusunda tam bir uzlaşma sağlanabilmesi halinde birden çok partinin desteğini alması nedeniyle olumlu katkıda bulunabilmektedir. Ancak böylesi bir uzlaşmanın olmadığı durumlarda –ki bu tür bir uzlaşma ortamını yakalayabilmek kolay değildir– hükümet protokolü herkesi memnun etme çabası nedeniyle reform politikalarının yumuşatılması yönünde oluşturmaktadır.

Bir çok ülkede başarılı bir reform uygulaması için merkezde reformun öncülüğünün yapacak ve yönlendirecek, eşgüdümü sağlayacak ve reformu kamuoyu önünde sahiplenecek ve tanıttirecek bir yapıya işaret edilmektedir. Merkezde bu rolü üstlenecek yerin neresi olması gerektiği önemli bir tartışma konusudur. Bazı ülkelerde birkaç bakandan oluşan bir komite bu rolün siyasi boyutunu yerine getirmişler ve bunların belirlediği bir bakanlık da reformdan sorumlu tutulmuştur. Bazı ülkelerde her bakanlık kendi çalışmasını yürütmekten sorumlu tutulmaktadır. Her bakanlığın kendi işlerini yürütmekten sorumlu tutulduğu hallerde de yapılan işlerin genel politikaya uygunluğu bakımından diğer bakanların onayından geçmesi sağlanmıştır. Merkezdeki böyle bir yapının yanı sıra icracı bakanlıkların reforma inanmaları ve bunun için en özverili bir şekilde çalışmaları reformun olmazsa olmaz koşullarından birisidir. Merkezdeki yapıya düşen önemli bir görev bakanlıklar düzeyinde bu duyguyu ve ortamı yaratabilmektir.

Seçilmişlerin rolünün kritik olduğu nokta bu konuda bürokratların arkasında olduğunu hissettirmeleridir. Özellikle reformun devletin rolü üzerine yoğunlaştığı durumlarda seçilmişlerin açık ve net desteği kaçınılmaz bir gerekliliktir. Ancak seçilmişlerin kamu yönetimi reformuna ilgilerinin genelde ikincil nitelikte olduğu görülmektedir. Bununla birlikte, reformun siyasal gündemde ön sıralarda yer alması durumunda ya da, genel ve acil bir krize çözüm arayışları durumunda bu

ilginin ön plana çıktığı görülmektedir. Seçilmişlere düşen önemli bir rol da reformun sürekliliğini sağlamaya yönelik izleme ve denetlemedir.

Genel olarak denilebilir ki, kamu yönetimi reformu açık ve güçlü bir siyasal desteğe ihtiyaç göstermektedir. Reformun boyutu ve kapsamı genişledikçe bu siyasal desteğin sürdürülmesi önem taşımaktadır.

Ülkelerin büyük bir kısmında Parlamentonun reform sürecinde önemli bir rol üstlendiği görülmektedir. Kapsamlı bir reform çoğu zaman yasal değişiklikleri gerektirdiğinden Parlamentonun aktif ve olumlu desteğini almak kaçınılmazdır.

Hükümete destek veren partiler dışındaki partilerin ve siyasetçilerin genellikle reform konusunda çok sınırlı katkıları olduğu görülmektedir. Parlamentoda temsil edilen partiler parlamentodaki güçleri oranında reforma olumlu ya da olumsuz etkide bulunabilmektedirler.

Bürokrasi içinde ise kilit rolü üst düzey yöneticiler üstlenmektedir. Bürokrasinin hazırlayacağı analiz, değerlendirme ve politika önerileri reformun yönü konusunda çok önemli bir rol oynamaktadır. Uygulama aşamasında da bakanlıkların üstlendikleri kritik rolleri yerine getirebilmeleri büyük ölçüde üst düzey yöneticilere bağlıdır. Kamuoyunun ve politikacıların reforma ilgisinin olmadığı ya da azaldığı dönemlerde reformun devamlılığını sağlamak büyük ölçüde bürokrasiye düşmektedir.

Vatandaşların etkisi çeşitli dernekler ve baskı grupları aracılığıyla olmaktadır. Vatandaşların üstlendiği rol ülkeden ülkeye farklılık arz etmekte, kimisinde önemsiz bir rol oynarken kimisinde çok etkili olmaktadır.

Baskı grupları arasında sendikaların tutumu önemli bir rol oynamaktadır. Ancak bazı ülkelerde sendikalar gücünü korurken bazılarında gücünü kaybetmişlerdir.

Sendikaların etkisi genel olarak sahip oldukları bu statüyle ilgilidir. Kamu çalışanlarının bu süreçte olumlu desteklerinin sağlanması önem taşımaktadır.

Üniversiteler ve akademisyenler bu süreçte çok önemli bir rol oynayabilmektedir. Fakat üniversitelerin genellikle geçmişe ve reformun sonuçlarına yönelik değerlendirme yapma eğiliminde oldukları görülmektedir. Üniversitelerin reformun geleceği konusunda öngörülerde bulunup öneriler geliştirmeleri durumunda daha etkin bir rol üstlendikleri görülmektedir.

Uluslar arası kuruluşlar bu tür çalışmaları destekleyerek katkıda bulunabilmektedirler. Başarılı ülke uygulamaları da reformun savunulması konusunda temel olabilmektedir.

Düşünce (think-tank) kuruluşları ve danışmanlık kuruluşları da rol üstlenebilmektedirler. Bazı ülkelerde düşünce kuruluşları sağladıkları bilgiler ve yaptıkları değerlendirmelerle önemli katkıda bulunmuşlardır.

## **5. FIRSAT, STRATEJİ VE TAKTİKLER**

Her başarılı reform uygulaması fırsat, strateji ve taktikten oluşan bir karışımdır. Fırsatlar ülkelere özgü olarak ortaya çıkan ve bir reformu destekleyen ya da engelleyen koşullardır. Strateji hükümetin amaçladığı değişime ilişkin genel hedef ve politikalarıdır. Taktik ise bu amaçları gerçekleştirmek için kullanılan tekniklerdir.<sup>9</sup>

Fırsatlar her ne kadar ülkelerin öznel koşullarında ortaya çıksa da küreselleşme olgusu ile birlikte öznel koşulların belirlenmesinde dışsal etkilerin rolü giderek artmaktadır. Bu anlamda yeni bir seçim ve yeni bir hükümet, ekonomik-mali kriz,

---

<sup>9</sup> Allen SHICK, Opportunity, Strategy, and Tactics in Reforming Public Management, Government of the Future: Getting From Here to There isimli sempozyum bildirisi, OECD, Paris 14-15 Eylül 1999.

kamuoyunun beklenti ve tercihlerinde köklü değişimler bir fırsat olarak kullanılabilir.

Strateji bilinçli bir çabadır. Mevcut koşullar kendi halinde bırakıldığında meydana gelecek istenmeyen bir sonucu daha iyi bir gelecek yaratma yönünde değiştirme çabasıdır. Strateji mutlaka da büyük ve köklü planlar yapmak demek değildir. Küçük ve aşamalı değişikliklerle uzun vadede bir değişim yapmak da amaçlanabilir. Gerçekten de çoğu zaman temel stratejik tercihin bu iki nokta arasında yapılması gerekmektedir. Yani köklü, geniş kapsamlı ve hızlı bir değişim mi yapılacak; küçük ve aşamalı bir değişim mi sorusuna cevap verilmesi gerekmektedir.

Strateji ve fırsatı kaynaştırmak çok büyük önem taşımaktadır. Fırsatsız bir strateji ayakları yere basmayan ve uygulama imkanından yoksun parlak laflar olarak kalma tehlikesini içerir. Bu bakımdan strateji ve fırsatı harmanlamaya yönelik taktiklerin başarı şansı artar. Reformun zamanlamasını ve aşamalandırılmasını fırsat ve stratejiye bağlı olarak yapacak, her aşamada kilit roller üstlenecek kurumları buna göre oluşturacak, hangi aşamada hangi sektörler önem ve öncelik verileceğini ve hangi aşamada hangi paydaşları sürece daha fazla dahil edeceğini yine fırsat ve stratejiye göre belirleyecek bir taktik izlemek son derece önemlidir. Bu nedenle iyi bir taktisyen stratejinin uygulanması için mevcut fırsatların en iyi nasıl değerlendirileceği üzerinde durmalıdır. Bu nedenle taktik başarıda iyi bir kurumsal hafıza ve iyi bir zamanlama çok önemlidir.

Seçimler ve hükümet değişiklikleri reformlar için bir fırsat yaratmaktadır. Gerçekten de köklü değişiklikler gerçekleştiren ülkelerde değişim girişiminin yeni hükümetin işe başlamasından kısa bir süre sonra başlatıldığı görülmektedir. İkinci bölümde görüleceği üzere, İngiltere, Amerika Birleşik Devletleri, Yeni Zelanda, Kanada ve Avustralya'da kamu yönetimi reformuna ilişkin çalışmalar yeni hükümetlerin kurulmasından çok kısa bir süre sonra başlatılmıştır. Ancak köklü bir değişim için bir seçim döneminin yetmediği görülmektedir. Birden fazla seçim

dönemi boyunca süren ve farklı bir parti tarafından kurulan yeni hükümet tarafından da benimsenen reform girişimlerinin başarı şansı çok daha yüksektir. Yeni gelen hükümet tarafından da devam ettirilen ve daha da derinleştirilen reformlar en başarılı ve kalıcı olanlarıdır. Örneğin İngiltere'nin reform girişimi Muhafazakar Partiden *Thatcher*'la başlatılmış ve *Major* döneminde sürmüştüğüne rağmen İşçi Partisinin Başbakanı *Tony Blair* tarafından yeni bir boyuta taşınarak devam ettirilmiştir.

İlginç bir durum, reform girişimlerinin siyasi partilerin siyasal yelpazedeki yerleriyle bir ilişkisi olmamasıdır. Kimi ülkelerde yelpazenin sağında yer alan partiler reform girişimini başlatmışken kimisinde solda yer alan partiler başlatmıştır.

Kamu yönetimi reformunun fırsat ve stratejinin bir karışımı olması gerektiği doğru olmakla birlikte karışımın oranları önem taşımaktadır. Yani fırsatçı bir yol mu izlenecek yoksa stratejiye mi ağırlık verilecektir? II. Dünya Savaşının hemen arkasından yapılan reform girişimleri ağırlıklı olarak fırsatçı olsalar da son dönemde yaşanan reformların strateji ağırlıklı olduğu söylenebilir. Bugünkü reformlar daha geniş, daha köktenci ve daha net amaçlara sahip olup genel olarak demokrasinin geliştirilmesi ve toplumsal refahın artırılması için kamu yönetiminin dönüştürülmesine ihtiyaç olduğu şeklindeki bir genel kabule dayanmaktadır.

Bugüne kadarki reformlarda parçacıl bir tutum izlenmiş bütçe reformu, personel reformu, satın alma sistemlerinde reform gibi adlar alan değişik girişimlerle kamu yönetimi sisteminin çok önemli olduğu düşünülen belli bir boyutunda değişim amaçlanmıştır. Doğal olarak bazı olumlu sonuçlar alındıysa da kamu yönetimi sisteminin bütününde köklü bir değişim gerçekleştirilememiştir. Bugünkü reform çalışmaları parçacıl olmaktan ziyade geniş kapsamlı ve bütüncüdür. Amaç sadece örgütlenmeye ilişkin yapı değişikliği ya da bütçeleme sistemlerini değiştirmek değil bütün olarak kamudaki yönetim anlayış ve uygulamasını

değiştirmektir. Bu amaçla bazı ülkelerde değişimin birkaç pilot uygulama ile başlatılmasına karşın çoğu ülkelerde bütün önemli alanlarda ve önemli kurumlarda geniş bir çalışma başlatılmıştır. Geniş ve köklü değişim amaçlanıyorsa pilot uygulamalardan kaçınmakta yarar olabilir. Çünkü bu tür bir uygulama hükümetin ve reformcuların da yaptıkları işten emin olmadıkları için test etme ihtiyacı içinde oldukları mesajını gönderip reform üzerinde kuşku yaratarak doğmasına yol açabilir. Bunu gidermek için pilot uygulamadan sonra neler yapılacağına önceden belirlenip duyurulması yararlı olabilir.

Geçmiş reform arayışlarında yeniden yapılanmadan beklenen işlev ile bugünkü arasında temel bir ayrım vardır. Daha önceki reform çalışmalarında işlevsel açıdan bir bütünleştirme çabası mevcuttur. Eğitim ile ilgili tüm görevlerin eğitimle ilgili birimde, sağlıkla ilgili işlevlerin sağlıkla ilgili birimde toplanması gibi. Bu günkü eğilim ise kurumların amaç ve görevleri açıkça belirlenmiş, performans ölçütleri netleştirilmiş ve bağımsız çalışan hizmet birimlerine bölünmesi yönündedir. Bu süreçte politika üreten birimler ile hizmet sunan birimler birbirinden ayrılmaktadır. Bunun iki önemli nedeni vardır. İlki, görevlerin bütünleştirildiği büyük yapılar yavaş işlemekte, hantallığa yol açmakta, işletme maliyetleri çok yüksek miktarlara ulaşabilmekte, yeniliğe kapalı olmakta ve çalışanlar dev yapının içinde kurumun varoluş amacını unutmakta, amaç ve performansta netlik ortadan kaybolabilmektedir. İkincisi, işlevsel olarak bütünleştirilmiş birimlerde politika oluşturmakla sorumlu olanların ve hizmet sunanların mevcut durumun devamı yönünde gelen bilgi ve önerilere fazlasıyla açık kalarak yeni bir açılamdan çekinmeleri olasılığının daha güçlü olmasıdır.

Yeni modelde merkezdeki küçük bir birime politika belirleme, standart ve hedefleri oluşturma ve uygulamayı gözetme fonksiyonu verilmektedir. Henüz bu uygulama konusunda değerlendirme yapılabilecek nitelikte uygulamaya yönelik veriler mevcut değildir. Ancak bu birimlerin uygulamayı yönlendirme gücünden yoksun bir hale geldikleri ve etkili bir eşgüdüm sağlamaktan uzak oldukları yönünde eleştiriler duyulmaya başlamıştır.

Daha önceki reform çabalarında resmi kuralları ve yasal düzenlemeleri değiştirmekle sonuç alınabileceği varsayılmıştır. Bu bir bakıma anlamlıdır. Çünkü hiyerarşik kurallara dayanan geleneksel bürokratik yapılanma baskın anlayıştır. Bugünkü reform çabalarında ise informal kurallara ve çalışanların ve özellikle yöneticilerin motivasyonuna özel bir önem verilmektedir. Bir çok ülkede yöneticileri motive etmenin en iyi yolunun öncelikle açık, net ve ulaşılabilir hedefler ortaya koymak ve yöneticileri bu hedeflere ulaşma konusunda sorumlu tutmak olduğu kabul edilmektedir. Ancak bu sorumlulukla birlikte belli bir esneklik ve yetki devri de sağlanmış, böylece yöneticilerin hedefe ulaşmak için gerekli gördükleri değişiklikleri yapmalarına olanak tanınmıştır.

Bugünkü reformları öncekilerden ayıran en önemli özelliklerden birisi de bugünkü reformların vatandaş merkezli olmasıdır. Temel soru vatandaşın memnuniyetini nasıl artırabiliriz olarak ortaya konulmuştur. Daha önceki çalışmalarda daha çok kamu kurumlarının kapasitelerini artırmaya odaklanılmıştır

Bugünkü reform çalışmalarının gerisinde ideolojik temellerden ziyade pratik bir takım düşüncelere dayanılmaktadır.

Reforma ilişkin yenilikçi düşünce ve önerilerin daha ziyade üst düzey yönetim kademesinde görev alanlardan geldiği görülmektedir. Bu nedenle yukarıdan aşağıya gerçekleştirilen reformların zorlukları bilinmekle beraber, en aşağıdan yukarıya gelen taleplerle reform başlamasını beklemek gerçekçi olmayacaktır. En ideal olanı çalışanların da reform sürecine sokularak reformu sahiplenmelerinin sağlanmasıdır. Ancak reform perspektifi ve genel stratejisi daha üst düzeyde oluşturulmalıdır.

Her ülkede amaçlara ulaşmak için değişik yollar izlenmiştir. Ancak genel olarak dört stratejiden bahsedilebilir. Bunlar:

- Piyasacı strateji: Rekabeti ve sözleşmeyi esas alır.
- Yönetimsel reform stratejisi : Yöneticilerin profesyonel yetenek ve çalışmalarını temel alır ve yöneticilerin güçlendirilmesini amaçlar.
- Program stratejisi: Kaynakların yeniden dağıtımını için mevcut politikalar ve bunların uygulanmasına yönelik programların analizine ve yeniden değerlendirilmesi esasına dayanır.
- Aşamalı ve yavaş değişim stratejisi: Kamunun daha verimli çalışması için kurallar ve uygulamanın sürekli gözden geçirilmesi esasına dayanır.

Bu dört yaklaşımın da ortak noktaları bulunmaktadır. Hepsinde amaç ortaktır; daha verimli ve etkili çalışan, vatandaşın taleplerine duyarlı bir kamu yönetimi sistemi kurmak. Hepsinde hizmetlerin çeşitlendirilmesi ve hizmet sunumunda esneklik teşvik edilmektedir. Bununla beraber yaklaşımlar arasında temel bir takım farklılıklar da mevcuttur. Bu farklılığın esas kaynağı devletin rolünün nasıl algılandığıdır. Piyasacı yaklaşım, devletin politika belirleme rolü ile hizmet sunumu arasında keskin bir ayırma dayanır. Bu yaklaşımın hizmet sunumuna ilişkin görevlerin bağımsız, küçük birimler ya da gönüllü kuruluşlara devri yönünde temel bir tercihi bulunmaktadır. Yönetimsel model, hizmet sunumu konusunda devlete daha geniş bir rol verir; fakat bu rolü gerçekleştirirken bürokratik kurallarla boğulmak yerine yöneticilere daha geniş bir esneklik verilmesini savunur. Program yaklaşımı, mevcut kaynaklarla en etkili sonucu almak için kaynakların nerelere öncelikle ayrılması gerektiği sorusu üzerinde odaklaşır. Aşamalı yaklaşımda, devletin mevcut rolünde önemli bir değişiklik yapma amacı güdülmeyip mevcut yapıyı biraz daha iyi çalışır hale getirmek istenilmektedir.

STRATEJİ	TEMEL ARAÇLAR	KRİTİK KONULAR
PİYASA STRATEJİSİ	ŞİRKETLEŞTİRME ÖZELLEŞTİRME SÖZLEŞME (CONTRACTING OUT)	REKABETİN SAĞLANMASI TEMEL KAMU HİZMETLERİ
YÖNETSEL STRATEJİ	YETKİ DEVRİ ESNEKLİK PERFORMANS YÖNETİMİ PERFORMANS ANLAŞMALARİ	HESAP VERME SORUMLULUĞU SAYDAMLİK
PROGRAM STRATEJİSİ	PROGRAM ANALİZLERİ KAMUSAL ÖNCELİKLER	KAYNAKLARIN YENİDEN DAĞITIMI
AŞAMALI DEĞİŞİM STRATEJİSİ	KÜÇÜK PROJELER	DEVAMLILIK UYUM

Hemen her ülkede izlenen yaklaşımı bu dört başlıktan biri içine almak olanaklıdır. Örneğin Yeni Zelanda'da piyasacı bir yaklaşım benimsenirken, Kanada'da program yaklaşımı izlenmiş, Almanya'da ise aşamalı ve küçük değişikliklerle yetinilmiştir. Amerika Birleşik Devletlerinde ise yönetsel yaklaşım ağır basmaktadır. Bununla beraber ağır basan bir yaklaşımın yanında her ülkede diğer yaklaşımlardan da öğeler bulunduğu ve bu çerçevede her ülkenin kendine özgü bir karışım oluşturduğu söylenebilir.

Hangi yaklaşımın izleneceği önemlidir. Çünkü her yaklaşımda farklı bir soru ortaya çıkmakta, kritik önem taşıyan alanlar değişmektedir. Piyasacı bir yaklaşım izlenebilmesi için rekabetçi bir ortamın mevcut olması gerekir. Yapılan sözleşmelerin rekabetçi bir ortamda yapılmaması durumunda çok daha derin sorunlar ortaya çıkabilecektir. Yönetsel yaklaşımda ise kritik konu esneklikle beraber hesap verme sorumluluğuna ilişkin etkili mekanizmaların oluşturulmasıdır. Program yaklaşımındaki kritik konu ise hükümetin kaynakları yapılan program değerlendirmelerine göre yeniden dağıtmaya hazır ve gönüllü olup olmadığıdır. Aşamacı yaklaşımda ise kritik sorun değişim çabalarının uzun süre sürdürülüp sürdürülemeyeceğidir. İzlenen ana yaklaşıma göre bu kritik

alanlarda gerekli önlemler alınıp gerekli altyapı oluşturulamazsa başlangıçta iddialı umutlarla ortaya çıkan reform çalışmaları kısa bir süre sonra sekteye uğrayacaktır. Bu nedenle reform çabalarının başında stratejik kararları almak gerekmektedir.

### 5.1. Piyasa Stratejisi

Piyasacı stratejinin temel kamu hizmetlerinden ziyade devletin iktisadi faaliyetleri alanında uygulanabildiği gözlemlenmektedir. Örneğin eğitim alanında kupon uygulaması ya da alternatif okul uygulaması gibi piyasacı yaklaşıma uygun yöntemlerin uygulamasına yönelik çalışmalar vardır, ancak bunlar çok sınırlı düzeydedir.

Piyasacı yaklaşım özü itibariyle özel kesimde ve işletme yönetimi alanında yaşanan gelişmeleri kamu kesimine aktarma çabasındadır. Örneğin 1980'li yıllara kadar sadece kamu kesimi değil özel kesimde de dikey entegrasyona dayanan hiyerarşik ve devasa yapılanmalar ağırlıktaydı. Son dönemde ise dikey entegrasyondan vazgeçilip daha küçük birimler oluşturulmuştur.<sup>10</sup> Bu eğilim kamu kesimine de taşınarak politika oluşturma görevi hizmet üretme işlevinden tamamen ayrılmış ve hizmet birimleri daha küçük ve daha hızlı çalışması beklenen birimler haline getirilmiştir.

Piyasa yaklaşımının temelinde, hizmetten yararlananlara (müşteriler) seçme imkanı tanıyan rekabetçi bir yapılanmada, hizmet sunucuları daha etkili ve daha duyarlı olacaklardır beklentisi yatmaktadır. Fakat kamu kesiminde birbirinden tümüyle farklı iki ayrı grup müşteri ve hizmet üreticisi vardır. Birincisi vatandaşlara hizmet sunan birimlerdir, ikincisi ise başka bir kamu kurumuna hizmet sunan birimlerdir. Dolayısıyla burada bir iç pazardan bir de dış pazardan söz etmek mümkündür. Her iki pazarda da farklı özellikler hakim olduğundan

<sup>10</sup> 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren hızlanan şirket birleşmelerine bu bakımdan dikkat etmek gerekir. Ancak bunların daha çok yatay birleşmeler olduğu görülmektedir.

farklı sorunlar ortaya çıkacaktır. Vatandaşa yönelik hizmetlerde vatandaşa seçme hakkı tanınmanın maliyetinin ne olacağı (aynı hizmeti üreten birden fazla birimin yaratacağı atıl kapasite), vatandaşların sağlıklı bir seçim yapabilecek bilgilere nasıl sahip olacakları, varsıllar ve yoksullar arasındaki eşitliğin nasıl sağlanacağı gibi çok temel ve yanıtı zor sorular ortaya çıkmaktadır. Piyasacı yaklaşımın kamu hizmetine özgü toplumsal değerler olan eşitlik ve yansızlık gibi değerleri ortadan kaldıracakları, daha da önemlisi devlet tarafından sağlanan eğitim ve benzeri hizmetler sonucu ortaya çıkan ve desteklenen “vatandaşlık duygusu”na zarar verebileceği söylenmektedir. Kamu kesiminin kendi içine yönelik piyasada ise daha karmaşık sorunlar gündeme gelmektedir. Çünkü burada bakanlıklar ve çok sayıda kamu kurumunu içine alan bir ağ söz konusudur. Bu ağ içinde aynı anda çok farklı birimler hem hizmet alıcısı hem hizmet sunucusu konumundadır. Bunlar arasındaki ilişkilerin nasıl piyasa temeline oturtulacağı net olarak ortaya konulabilmiş değildir.

Piyasa yaklaşımı alanında en ileri adımları Yeni Zelanda atmıştır. Sistem kurumlar arası alış verişe ilişkin kuralların formalize edildiği performans anlaşmaları, belli süreli sabit fiyatlı anlaşmalar gibi kurum içi ve kurumlar arası anlaşmalardan oluşan bir sözleşmeler ağına dayanmaktadır. Sözleşme temeline dayanan bu ilişkileri kurumsallaştırmak amacıyla bazı yapısal ve işleyişsel değişiklikler yapılmıştır. Bakanlar hizmetleri kendi kurumlarından ya da başka bir yerden almak konusunda serbest bırakılmışlardır. Üretilmesi beklenen çıktı önceden belirlenip standartlara bağlanmış ve uygulama dönemi boyunca denetlenmiştir. Yeni Zelanda'nın kurum içi ve kurumlar arası ilişkileri sözleşmeye bağlama konusunda yaptığı bu uygulamanın başka ülkelerde de söz konusu olduğunu söylemek çok güçtür.

## 5.2. Yönetmel Strateji

Bu yaklaşımın özü bir cümle ile ifade edilebilir : “Yöneticilerin yönetmesine müsaade edelim.” (Let the managers manage.) Bunun altında ise yöneticilerin gerçek anlamda yönetebilmeleri için dıştan gelen, önceden belirlenmiş kural, baskı ve sınırlardan mümkün olduğunca arındırılması ve kurumun mali kaynakları ve insan kaynakları başta olmak üzere kaynakların kullanılış ve işleyişi üzerinde karar alma ve uygulama yetkisine sahip olması gerektiği düşüncesi yatmaktadır.

Yönetmel strateji aslında geleneksel kamu yönetimi anlayışında çok önemli ve köklü bir değişimi öngörmektedir. Kamu yönetiminde uzun bir süre kuralları ve süreçleri standardize etmek esas hedef olmuştur. Bütün kamu kurumlarının aynı bütçeleme sürecine, aynı harcama şekline, aynı işe alma ve ücret rejimine tabi olması istenmiştir. Bu birliği sağlamak önemli bir gelişme olarak kabul edilmiştir. Bunun temel sebebi vatandaşlara aynı nitelikte hizmet sunmak ve eşit muamelede bulunmak için kamu çalışanlarına hiç bir yorum ve esneklik alanı bırakmadan her şeyi objektif kurallara bağlamak isteğidir. Bu yolla usulsüz ve yolsuz uygulamaların önüne geçilebileceği, kamu kaynaklarının özel çıkarlar için kullanılmasının önlenilebileceği düşünölmüştür.

Yönetmel yaklaşımı savunanlar geleneksel tekdüzeleştirme yaklaşımının sonuçta ters etki yaptığını, çalışanların sonuçta ortaya çıkan hizmeti bir yana bırakıp kurallara harfiyen uymakla meşgul oldukları, çok sayıda bürokratik işlem nedeniyle maliyetlerin arttığı, sorumluluk alanlarının ve sorumluların kaybolduğu ve bunun da kamu yönetimini hantal ve verimsiz işleyen bir yapıya soktuğunu ileri sürmektedirler. Kamunun kaynaklarını etkili biçimde kullanma konusunda iyi niyetli olan yöneticiler, kötü bir bürokratik sistemin içine sıkışıp kaldıkları için başarılı bir performans sergileyememektedirler.

Bu sorunları aşmanın yolu yöneticilere yönetme imkanı vermek, yani onları kaynakların kullanılışı ve amaca ulaşma konusunda belli bir esneklik imkanı ile donatmaktır. Bu yaklaşımın katıksız uygulaması, yöneticilere ulaşılmak istenen amaçları ortaya koyduktan sonra genel bir bütçe tahsis edip onları bütçenin nereye, nasıl harcanacağı konusunda serbest bırakmak ve sonuçtan sorumlu tutmaktır. Burada sistemin tamamlayıcı ve olmazsa olmaz unsuru, yetki devri ve esneklikle birlikte hesap verme sorumluluğunu getirmektir.

Yönetsel yaklaşımın kendi içinde ilginç bir ikilemi bulunmaktadır. Yukarıda da değinildiği üzere yeni kamu yönetimi arayışlarının temelinde yatan nedenlerden birisi de kamu yönetimine ve bu arada kamu yöneticilerine olan güvenin azalmasıdır. Oysa yönetsel yaklaşım tümüyle yöneticilere güvenilmesine ve onlara daha fazla yetki ve esneklik tanınmasına dayanmaktadır. Bu nedenle bu yaklaşımın uygulanması aşamasında kamu yöneticilerine duyulan güveni bir şekilde artırmak gerekir.

Fakat asıl önemle üzerinde durulması gereken konu, yönetsel yaklaşımın iki ayrı temel üzerine oturduğudur. Bir taraftan yöneticilere yetki devredilip esneklik imkanı sağlanırken, öbür yandan hesap verme sorumluluğu olabildiğince güçlendirilmektedir. Geleneksel yaklaşımda sorumlular ve sorumluluk alanları kaybolmakta iken bu yaklaşımda kimden hesap sorulacağı ve neye göre hesap sorulacağı yani başarı ve başarısızlık kriterleri ortadadır. Bu durumu açıklamak için kullanılan lokanta benzetmesi daha açıklayıcı olabilir. Geleneksel yaklaşım her garsonun her masaya hizmetten sorumlu olduğu bir lokantaya benzetilebilir. Bu durumda örneğin 1 numaralı masaya hizmet sunulmaması ya da geç ve kötü hizmet sunulmasından kim, hangi garson sorumludur? Yönetsel yaklaşımda ise herkesin sorumlu olduğu masa önceden bilindiğinden sorunun cevabı net bir biçimde ortadadır.

Yönetsel yaklaşımda yöneticilerin başarılı olup olmadığını belli bir kritere göre değerlendirmek gerekir. Bunun yolu da performansın ölçülmesidir. Bu nedenle bu

yaklaşımında performans ölçümüne ilişkin sağlıklı bir sistemin kurulması çok önemli bir yer tutar.

Önemle üzerinde durulması gereken bir nokta da “yöneticilerin yönetmesine izin vermekle” “yöneticilerin yönetmesini sağlamak” arasındaki ince ayrımdır. Yöneticilerin yönetmesine izin vermek bir bakıma kolaydır, ancak bu mutlaka yöneticilerin başarılı bir yönetim sergileyecekleri demek değildir. Çok sayıda bürokrat gerçekten yönetmenin getireceği karar alma ve sorumlu olma gibi riskleri üstlenmekten kaçınabilir. Bu nedenle gerçekten yönetmeye talip bir yönetici kadrosunun oluşturulması çok büyük bir önem taşımaktadır.

### **5.3. Program Stratejisi**

Bu stratejinin altında yatan temel düşünce, kamu yönetimi alanındaki en acil ve en önemli sorunun kamu kaynaklarını kamunun temel amaç ve öncelikleri doğrultusunda, en etkili oldukları alanlara yöneltmek olduğudur. Bu nedenle de temel hedefleri ve öncelikleri belirlemek özel bir önem taşımaktadır.

Kamu kaynaklarının etkin kullanımı söz konusu olduğunda, kamu yönetiminde her zaman gündemde olan ölçme sorunu ortaya çıkmaktadır. Kaynakların etkin kullanılıp kullanılmadığının neye göre değerlendirileceği sorusu gündeme gelmekte ve cevaplar belli kavramlar etrafında toplanmaktadır. Etkinlik-etkililik, girdi-çıkıtı, çıktı-sonuç, doğru şeyleri yapmak-şeyleri doğru yapmak gibi ölçütlerden hangisinin esas alınacağı önemli sorun alanlarından.

Bir kısım ülkelerde karma bir yol izlenmeye çalışılmıştır. Yani belli zaman ve durumlarda etkinlik analizi yapılırken başka zaman ve durumlarda etkililiğe ya da sonuçlara öncelik verilmiştir.

Bu yaklaşımın zorluğu tüm alanları içeren sağlıklı bir program analizi için çok büyük miktarda zaman ve bilgiye ihtiyaç duyulması ve mevcut bütçe verileri ile detaylı bir değerlendirme yapılmasının güç olmasıdır.

Program yaklaşımı konusunda önem taşıyan iki konu vardır. Birincisi programların değerlendirilmesi ve kaynakların yeniden dağıtımında sabit bir bütçe sınırları içinde kalınması gerektiğidir. Yani mevcut kaynakların en etkin kullanım yolu aranmaktadır; yoksa mevcut programları yeni kaynaklarla daha etkili hale getirmek bir seçenek değildir. İkinci olarak, son dönemlerdeki program değerlendirmeleri daha önceleri işaret edilen devletin rolü ile ilgili temel tercihler konusuna da girmek durumunda kalmaktadır. Yani mevcut programlar bağlamında devletin rolünün ne olduğu ve olması gerektiği ve bu alanlarda özel kesim ve gönüllü kuruluşların rolü konuları üzerinde de durulmaktadır.

#### **5.4. Yavaş ve Aşamalı Değişim Stratejisi**

Bu yaklaşımın temel farkını adı da ortaya koymaktadır. Daha önceki yaklaşımlarda öyle ya da böyle kamu yönetiminde kapsamlı ve hızlı bir değişim amaçlanıp kaynaklar ve dikkatler bu noktaya yönlendirildiği halde, bu yaklaşımda daha temkinli bir tutum izlenerek küçük ve yavaş değişikliklerle kamu yönetiminin uzun vadeli bir değişime tabi tutulması amaçlanmaktadır. Bu yaklaşımın en önemli avantajı, doğru zaman ve fırsatlara göre doğru şeyleri yapmaya imkan tanımasıdır. Almanya'da ve İsveç'te yaşanan değişim bu kapsamda düşünülebilir.

Bu strateji konusunda dikkat çekilecek sıkıntıların başında küçük değişikliklerin bir araya gelmesiyle çok da büyük değişiklikler olmaması olasılığıdır. Temel ve yapısal bir değişim ortaya çıkmayabilir. Aşamalı yaklaşımda eşgüdüm de bir sorun olabilir. Yapılan küçük değişikliklerin hepsinin genel bir stratejiye uyumlu olmasını sağlamak güç olabilir. Başka bir zorluk da uzun dönemde değişim konusundaki, ilgi, kararlılık ve çabanın azalması ya da kaybolması olasılığıdır. Bu

nedenle başlangıçta reforma yönelik genel bir çerçevenin çizilmesi ve temel hedeflerin konulması ve bir eşgüdüm mekanizmasının oluşturulmasında yarar vardır.

### 5.5. Taktik Konular

Hiç bir strateji kendi başına uygulanamaz. Kamu yönetiminin bir değişimden geçirilmesi, reformun nasıl, ne zaman ve kim tarafından uygulanacağı konusunda sınırsız sayıda kararın verilmesini gerektirmektedir. Reform için gerekli desteğin nasıl sağlanacağı ve korunacağı da temel bir sorundur. Bu tür taktik konuların da önceden düşünülmesinde yarar vardır.

Önemli bir taktik mesele, reformun kapsamı ve başlama hızıdır. Pilot uygulamalar mı olacaktır, yoksa tüm birimlerde kapsamlı ve eş anlı bir uygulama mı başlatılacaktır? Pilot uygulamalar yukarıda değinildiği gibi pek başvurulmayan bir yoldur. Her durumda uygulayıcı bakanlıkların ve birimlerin reformu sahiplenmesini sağlamak, başarılı bir uygulamanın olmazsa olmaz koşuludur.

Önemli bir konu, reformun genel eşgüdümünün ve izlenmesinin kim tarafından, nasıl yapılacağıdır. Bu amaçla mevcut bakanlık ya da birimlerden birisi görevlendirilebileceği gibi karma bir komisyon kurulması ya da yeni ve geçici bir birim kurulması düşünülebilir. Bu konuda dikkat edilmesi gereken bir husus hangi yol benimsenirse benimsensin mali yönetim ile işbirliğinin mutlaka sağlanmasıdır.

İdari düzenlemelerle mi yetinileceği ya da yasal değişikliklere de mi gidileceği önemli bir konudur. Ancak bu daha ziyade reformun kapsamı ve ülkenin idari ve hukuki sistemi ile ilgilidir. Genellikle bu iki unsur birbirini tamamlayıcı bir rol üstlenmektedir.

İzlenen taktiklerin ülkelerin öznel koşullarına göre değişmesi kaçınılmazdır. Bu nedenle her ülke için geçerli olabilecek genel bir başarılı taktik formülü ortaya koymak mümkün değildir.

## İKİNCİ BÖLÜM: ÜLKE ÖRNEKLERİ

### 1. İNGİLTERE : YENİ ADIMLAR (NEXT STEPS) GİRİŞİMİ

İngiltere, kamu yönetimi siteminde en köklü değişimlerden birisini gerçekleştiren ve bu alanda geniş kapsamlı ilk uygulamayı başlatan, bu nedenle de diğer ülkeleri geniş ölçüde etkileyen bir ülkedir. İngiltere'nin girişimi 1988 yılında Başbakanlık Etkinlik Birimi'nin (Efficiency Unit) bir raporuyla başlamıştır. İngiltere'deki uygulamanın detaylarına girmeden önce Next Step girişimi öncesi İngiliz sisteminin genel özelliklerine değinmekte yarar olabilir.

İngiltere'de siyasal ve idari kurumlar uzun bir geçmişe sahiptirler ve tarihsel süreç içinde evrilerek bugüne gelmiştir. Bu çerçevede yazılı bir anayasası olmaması, anayasal monarşiye dayalı, parlamenter sistem ve üniter idari yapı sistemin en genel ve belirgin özelliklerindedir. Bunlara hukuk sisteminde özel hukuk-kamu hukuku türünden bir ayırımın bulunmamasını da eklemek gerekir.

İngiltere'nin kamu yönetimi reformu deneyimini detaylı bir şekilde açıklamak hayli zor bir iştir ve ayrı bir çalışmayı gerektirir. Çünkü İngiliz deneyimi her ne kadar Next Steps girişimi ile başlayıp bir bakıma bu girişimle özdeşleşmiş ise de bununla sınırlı kalmamış, daha sonra başlatılan yeni girişimlerle çok daha kapsamlı ve farklı bir boyut kazanmış, giderek de karmaşık bir yapı almıştır. Bu nedenle burada her bir girişime kısaca değinilip genel özellikler ve eğilimler ortaya konulmaya çalışılacaktır. Fakat Next Steps girişiminden önce kısaca **Fulton Raporuna** değinilmesinde yarar olabilir. 1960'lı yıllarda İngiltere'nin II. Dünya Savaşı sonrasında diğer ülkelerle karşılaştırıldığında yetersiz kalan ekonomik gelişmesine paralel olarak kamu yönetimi sistemi de sorgulanmış ve değişim ihtiyacı dile getirilmiştir. Bu çerçevede 1965 yılında *Lord Fulton*'un başkanlığında bir araştırma komisyonu kurulmuştur. Bu dönemde İngiliz bürokrasisinin genel imajı orta sınıftan gelen, Oxford ya da Cambridge mezunu, belli bir uzmanlıktan ziyade genel bilgileri olan kimselerdir. Raporda bununla ilgili olarak daha uzmanlığa dayalı bir seçim yapılması ve bürokrasinin biraz daha

profesyonelleşmesi önerilmiştir. Bunun yanında raporda esas üzerinde durulan politikaların oluşturulması ve uygulanmasıdır. Bu nedenle de dört ana nokta üzerinde durulmuştur. Bunlar:<sup>11</sup>

- Politikaların siyasi yönlendirme çerçevesinde oluşturulması,
- Politikaları uygulamaya yönelik yapı ya da sistemin oluşturulması,
- Bu sistemin etkili biçimde yönetilmesi,
- Parlamento ve halka karşı sorumluluktur.

Bu çerçevede geliştirilen önerilerin bir kısmı uygulanmış olsa da köklü bir değişime yol açtığını söylemek hayli güçtür. Asıl köklü değişim 1979 yılında Thatcher Hükümetinin işbaşına gelmesiyle başlamıştır.

### 1.1. Yeni Adımlar (Next Steps) Girişimi

Next Steps girişimi Thatcher hükümetinin hazırladığı, ortaya attığı ve uyguladığı bir girişimdir. Bu girişimi doğru yerine oturtmak için kısaca Thatcher hükümetinin genel politikalarına değinmek gerekir.

*Thatcher* Muhafazakar Partinin 1979 yılında seçimleri kazanmasıyla işbaşına gelmiş, daha sonra 1983 ve 1987 yıllarında tekrar seçilmiştir; bu nedenle de o dönemin en önemli isimlerinden birisidir. Thatcher'ın politikaları İngiltere'nin ekonomik gerilemesine ve Batı dünyasında ortaya çıkan yüksek vergilere, yüksek oranlı enflasyona, sendikaların gücüne ve artan ve kontrolden çıkmış gibi görünen kamu harcamalarına bir tepkidir. Bu çerçevede Thatcher hükümeti "girişimci ekonomi" adını verdiği sistemin güçlendirilmesine yönelik bir program uygulamıştır. Bu programın ana unsurları şöyle sıralanabilir:<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Patricia GREER, *Transforming Central Government*, Open University Press, Buckingham-Philadelphia, 1994.

<sup>12</sup> Ibid.

- Piyasa ekonomisi: Ekonomide piyasa kurallarının daha geniş bir alanda geçerli olması hedeflenmiştir. Bu çerçevede, deregülasyon, özelleştirme, kamunun ekonomik faaliyetlerinin en aza indirilmesi ve devletin bir çok alandan çekilmesine yönelik politikalar uygulanmıştır.
- Çalışma İlişkileri: Sendikaların gücünü azaltarak çalışma alanında iki taraf arasında daha yakın bir güç dengesi amaçlanmıştır.
- Enflasyona karşı sıkı para politikası.
- Kamu harcamalarının kısılması.
- Gelir vergisi oranlarının azaltılması, böylece daha fazla talep yaratılması.

Next Steps girişimini de bu çerçevede değerlendirmek gerekir. Girişim adını Başbakanın “etkinlik danışmanı” *Sir Robin Ibbes* tarafından oluşturulan rapordan almaktadır. 1988 yılında yayımlanan rapor, *Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi: Gelecek Adımlar* (Improving Management in Government: the Next Steps) adını taşımaktadır. Raporda geliştirilen yeni yaklaşımın en temel özelliği, politika geliştirme dışında kalan yürütme görevlerinin ayrı ve küçük birimler eliyle görülmesidir. Bu ayrı birimlere Executive Agencies adı verilmektedir. Bu yaklaşım ile sistemi hizmet sunumuna odaklamak üzere yeniden yapılandırmak amaçlanmaktadır. Hizmet sunumuna odaklanmasıyla beraber hizmetten yararlananların ihtiyaçları öne çıkacaktır. Raporda hizmet sunumunda etkililiğin artırılması için yapısal değişikliğin yetmeyeceği, gerçek bir gelişmenin ilgililerin sonuçlardan kişisel olarak sorumlu olmasıyla sağlanabileceği üzerinde de durulmuştur. Bu çerçevede sahiplenme ve kişiselleştirme duygusu yaratmanın önemine değinilmiştir. Bu amaçla Executive Agency’lerin yönetiminden tek bir yönetici (Chief Executive) yetkili ve sorumlu tutulmuştur. Tepe yönetici bakana karşı direkt ve sınırsız sorumludur. Birim yapılacak göreve göre örgütlenmiştir. Bakan gerekli kaynakları ve yıllık performans hedeflerini belirlemekte ve yönetsel sorumluluğu yöneticiye bırakmaktadır. Yönetici bu mevcut kaynaklarla en iyi sonucu almak için en iyi yönetimin nasıl yapılacağı konusunda özgür bırakılmaktadır. 1999 yılı itibariyle bu çerçevede oluşturulmuş 140 agency bulunmaktadır; ayrıca 4 departman da next steps de oluşturulan sisteme göre

çalışmaktadır. Burada çalışanlar 390 bin kişiyi bulmaktadır.<sup>13</sup> Bu birimler çeşitlilik gösterebilir de genel özellikleri şöyle sıralanabilir:

- Amaç, hedef ve sorumluluklar net olarak belirlenmekte ve bunların genel çerçevesi yayımlanarak kamuoyuna ilan edilmektedir.
- Bakanlar tarafından hizmet kalitesi, mali hedefler ve etkinlik hedeflerini içeren ana performans kriterleri belirlenmekte ve Parlamenta duyurulmaktadır.
- Ulaşılan sonuçlar yıllık performans raporları yoluyla duyurulmaktadır. Raporların bu şekilde yayımlanması yoluyla saydamlık amacı da sağlanmaktadır.
- Çok sayıda daha küçük boyutlu birimler yaratılmıştır.
- Özellikle üst düzey yönetimde geleneksel kariyer ilkesi yerine belli sürelerle sınırlanmış sözleşmeler yoluyla istihdam geçerlidir. Parasal teşviklere geniş bir yer verilmiştir. Yöneticiler çalışmaların sonucundan tam anlamıyla sorumlu tutulurken “yönetme özgürlüğü”ne kavuşturulmuşlardır.
- Politika belirleme fonksiyonları ile hizmet sunma fonksiyonları birbirinden ayrılmıştır.
- Maliyet bilinci yerleştirilmiş ve maliyet azaltma üzerinde odaklanılmıştır.
- Süreçten çok sonuçlara önem verilmektedir.

## 1.2. Kalite İçin Rekabet Girişimi (Competing for Quality)

1991 yılında başlatılan iki girişim Next Steps girişimini tamamlayan girişimlerdir. Bunlardan birincisi *Kalite İçin Rekabet* (Competing for Quality) girişimi, ikincisi ise *Yurttaş Şartı* (Citizen Charter) adı ile anılmaktadır.

Competing for Quality girişimi, 1991 yılında hazırlanan *Competing for Quality-Buying Better Public Services* isimli raporla başlatılmıştır. Girişim kamu kesimini rekabete açmayı, böylece maliyet ve fayda açısından en etkili bileşime ulaşmayı

---

<sup>13</sup> OECD-PUMA, Strategic Review and Reform: The UK Perspective, İngiltere 1999 Ülke Raporu.

amaçlamaktadır. Özel kesimin kamu faaliyetleri içine çekilmesine yönelik yöntemlerin geliştirilmesine çalışılmıştır.

Sistemde değişik yöntemlerden söz edilse de en fazla uygulanan ve tasarruf sağlamada etkili olan, hizmetlerin sözleşme yoluyla özel kesim eliyle gerçekleştirilmesi, **contracting out** yöntemidir. Program çerçevesinde kamusal bir aktiviteyle ilgili dört “ön seçenek” sorusu kullanılmaktadır.

- ✓ 1. İş, yapılması gereken bir iş midir? Değilse ortadan kaldır.
- ✓ 2. Bu konuda kamunun bir rol üstlenmesi gerekir mi? Hayırsa özelleştir.
- ✓ 3. Eğer kamunun bir rol üstlenmesi gerekiyorsa faaliyetin en etkili biçimde gerçekleştirilmesi nasıl olur? Kamu eliyle mi özel kesim eliyle mi? Özel kesim ise dışarıya sözleşme ile yaptır ya da başka yollar dene.
- ✓ 4. Eğer faaliyet kamu içinde görülmesi zorunlu bir faaliyetse amaca yönelik bir örgütlenme sağlanmış mı? (Next Steps'in sorumluluk ve yetki devri ilkelerinin uygulanması)

### 1.3. Yurttaş Şartı ( Citizen Charter ) Programı

Yurttaş şartı programı 1991 yılı Temmuz ayında 10 yıllık bir dönem için başlatılmış bir programdır. Yayınlanan ilk Beyaz Kitap (White Paper) ile tüm kamu hizmetlerinden genel beklentiler ortaya konularak programın gündemi ve uygulama takvimi oluşturulmuştur. Daha sonra dört ayrı Beyaz Kitap daha yayımlanarak geleceğe ilişkin planlar ve öngörüler oluşturulmuştur. Amaç ulusal düzeyde tüm kamu hizmetleri için Yurttaş Şartları oluşturmaktır. Şartlar yurttaşların kamu hizmetlerinin sunumunda talep edebilecekleri standartları ortaya koymaktadır. Her birim kendi sorumluluğunda olan hizmetin kaliteli sunumuna ilişkin standartları oluşturmakta ve bundan sorumlu olmaktadır. Yani hizmet ilan edilenden daha geç, eksik ya da kalite bakımından yetersiz ise yönetim yurttaşla karşı sorumlu olmaktadır. Genel bir fikir vermesi açısından Hasta Şartı ve Yolcu Şartından alıntılara yer verilmektedir.

## HASTA ŞARTINDAN ALINTILAR

Bir kliniğe gittiğinizde size randevu saati verilmesini ve 30 dakika içinde muayene olmayı bekleyebilirsiniz.

Bir cankurtaran çağırdığınızda kent içinde 14 dakika içinde kent dışında ise 19 dakika içinde ambulans size ulaşacaktır.

Bir kaza ya da acil bölümüne gittiğinizde hiç beklemeden muayene edilmeyi bekleyebilirsiniz. Eğer gerekiyorsa 2 saat içinde de yatağınız verilecektir.

## YOLCU ŞARTINDAN ALINTILAR

Eğer herhangi bir hatta, tren yolculuğunuzda 1 saatten fazla gecikme olursa (tüm yolculuk boyunca 1 saat) bu yolculuk için ödediğiniz fiyatın %20 ya da daha fazlası bedelinde kupon verilecektir.

Eğer geçmiş 1 yıl içinde tren hizmetleri dakiklik ve güvenilirlik hedeflerine ulaşamazsa British Rail sezonluk biletinizi yenilerken size bir indirimde bulunacaktır. (Tipik dakiklik ve güvenilirlik hedefi: Trenlerin %90'ı planlanan ve ilan edilen hareket ve ulaşım saatine 10 dakikalık süre içinde gelecektir. Planlanan trenlerin %99'u seferini gerçekleştirecektir.) Eğer geçmiş 12 aylık dönemde dakiklik performansı hedeften %3 düşükse ya da güvenilirlik performansı hedeften %1 düşükse biz size %5 indirim sağlayacağız.

Eğer hem dakiklik hem de güvenilirlik hedeflerinden sapılmışsa indirim oranı %10 olacaktır.

Bilet gişelerinde hiç bir zaman 5 dakikadan fazla beklemeyeceksiniz, yoğun zamanlar dışında 3 dakika içinde hizmet sunulacaktır.

Demiryolları özelleştirildiğinde yeni işletici de kendi şartını ilan edecektir ve bunlar British Rail'in cari standartlarından daha kötü olamayacaktır.

Yurttaş şartı programı merkezden yerele tüm kamu kurumlarında uygulamaya konulmuştur.<sup>14</sup>

1999 yılı itibariyle temel kamu hizmetlerini kapsayan 40'tan fazla ulusal şart yürürlüktedir. Buna ek olarak okul, hastahane ya da yerel hizmetler konusunda yerel yönetimlerin geliştirdiği 10 bin yerel şart bulunmaktadır. Tüm merkezi kuruluşlar bu konuda bilgi ve standartları ve şikayet mercilerini ve şikayet işlemlerini yayınlamak zorundadır. Tüm okullar, hastahaneler ve yerel otoriteler ilan edilen standartlara uyulup uyulmadığını denetlemek ve sonuçları yerel yayın organlarında yayımlamakla yükümlü kılınmışlardır.

1998 yılında Hizmette Öncelik-Yeni Şart Programı (Service First-The New Charter Programme) başlatılmıştır. Bu yeni şart programı iktidar değişiminden sonra İşçi Partisinin ve *Tony Blair* hükümetinin Kamu Yönetimini Modernize Etmek (Modernizing Government) girişiminin bir parçası olmakla birlikte, eski programın (Yurttaş Şartı) kazanımları üstüne inşa edilmiştir. Yeni program eskinin kazanımlarını sürdürmekle birlikte kalite ve etkililik kavramları üzerinde daha fazla durmaktadır.

İngiltere için bu girişimlerin yanında başka bir takım düzenlemelere de değinmek gerekir.

#### **1.4. Kamusal Bilgilere Erişim Kodu**

Kamusal Bilgilere Erişim Kodu (Code of Practice on Access to Government Information) 1994 yılında uygulamaya konulmuş ve daha sonra 1997 yılında gözden geçirilerek yeniden düzenlenmiştir. Sadece bilgi taleplerinin karşılanması ile sınırlı kalmamış, temel politika kararları ile ilgili bilgiler ve analizler ile kamu

---

<sup>14</sup>OSBORNE, David, PLASTRIK, Peter, *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*, Addison-Wesley Publishing Company, 1997.

kurumlarının yaptıkları işlemler ve yurttaşlarla ilişkileri konusunda rehber kitapçıklar hazırlanması da kapsama alınmıştır. Buna ek olarak yukarıda değinilen Yurttaş Şartı ile de ilişkilendirilmiş, hizmet standartları, bunların maliyetleri ve şikayet mekanizmalarının yayımlanması şartı getirilmiştir. Bu yasanın uygulanmasını ise Ombudsman sağlamıştır. 1997 yılında yapılan düzenlemeler büyük ölçüde, kamunun daha da saydam hale gelmesine yöneliktir.

### **1.5. Kamu Görevlileri Beyaz Kitabı (Civil Service White Papers)**

Kamu Görevlileri Beyaz Kitapları 1994 yılında yayımlanan Süreklilik ve Değişim (Continuity and Change) ve 1995 yılında bir öncekinin devamı olarak yayımlanan Süreklilik ve Değişimi İleri Taşımak (Taking Forward Continuity and Change) isimli kitaplardan oluşmaktadır. Burada kamu görevlileri ile ilgili temel ilkelere yer verilmiştir. Bunlar, dürüstlük, bütünlük, objektiflik, politize olmama, açık ve adil işe alma, liyakate dayalı yükselme ve sorumluluk olarak belirlenmiştir.

Hükümet bu çerçevede birtakım düzenlemeler yapmıştır. Bunun en önemlisi 1996 yılında yürürlüğe giren Kamu Görevlilerinin Yönetimi Kuralı (Civil Service Management Code) ile ücret ve değerlendirme ile ilgili yetkilerin alt birimlere devredilmesidir. Bu yolla kamu birimleri kendi personel politikası uygulamalarını belirlemede esnek bir sisteme kavuşmuşlardır. Bu düzenleme ile ödeme sisteminde esneklik ve daha disiplinli bir bütçe uygulaması yanında performansa dayalı bir ödeme sistemine geçilmesi amaçlanmıştır. Bir görevlinin performansını en iyi çalıştığı birim değerlendirebileceğine göre performansa dayalı ücret sisteminde doğrudan ya da dolaylı olarak yetki devrine gidilmesi kaçınılmazdır.

Bu çerçevede yapılan önemli bir düzenleme de üst düzey yöneticiler için getirilen sistemdir. Üst düzey yöneticilerin tabi oldukları kurallar ayrı olarak belirlenmiş ve daha esnek bir sistem oluşturulmuştur. Son yıllarda üst düzey yönetime ilişkin

görevlerin % 30 civarındaki bir kısmının dışarıdan ilan yoluyla temin edildiği görülmektedir.

### 1.6. Çağdaş Kamu Yönetimi Beyaz Kitabı

Son olarak mevcut *Tony Blair* hükümetinin hazırladığı Kamu Yönetiminin Çağdaşlaştırılması Beyaz Kitabından (Modernizing Government White Paper) söz etmek gerekir. Bilindiği üzere Next Steps ve onu izleyen girişimler Muhafazakar Parti tarafından başlatılmıştır. Bu nedenle Blair başkanlığındaki İşçi Partisinin kamu yönetimi reformu konusunda takınacağı tutum merak konusu olmuştur. Blair hükümeti mevcut çalışmaların kazanımlarını göz ardı etmeden kendi politikalarını ortaya koymuştur. Bu amaçla önce 1997 ve 1998 yıllarında Kamu Harcamalarının Kapsamlı Değerlendirilmesi (Comprehensive Spending Review) ve Çağdaş Kamu Hizmetleri (Modern Public Services) adlı çalışmalar yapılmıştır. Bu çalışmalar sonucunda 1999 yılında Blair Hükümetinin kamu yönetimi reformuna yaklaşımı ve stratejisini ortaya koyan Kamu Yönetiminin Çağdaşlaştırılması Beyaz Kitabını (Modernizing Government White Paper) yayımlanmıştır.

Buna göre yeni hükümetin çağdaş kamu yönetimi vizyonu daha yalın, daha etkili ve yurttaşların ve ekonominin gereksinimlerine daha duyarlı bir yönetimdir. Hizmetlerde en üstün kalite sağlanacak ve hizmet sunumu kullanıcılar açısından en arzu edilir nitelikte olacaktır. Bu çerçevede ortaya konulan ilkeler şunlardır:

- Politikalar kısa dönemli günlük baskılara bir tepki olarak değil, daha ilerisi düşünülerek oluşturulacak ve girdilerden çok sonuçlar üzerine odaklaşacaktır.
- Kamu hizmetlerinin sunumunda hizmeti sunanların rahatlığı değil, hizmetten yararlananların memnuniyeti esas alınacak, yurttaşların gereksinimlerine duyarlı olunacaktır.

- Kamu hizmetleri etkili ve en üst kalitede olacaktır. Kalite bakımından dünyanın herhangi bir yerindeki benzeri hizmetlerin standartlarına eş değer standartlara sahip olacaktır.
- Bilgi çağının bir gereği olarak bilgi ve iletişim teknolojilerinden en geniş şekilde yararlanılacaktır.
- Kamu yönetiminde yenilik, geliştirme ve yardımlaşma değerlerinin yer aldığı bir kültür oluşturulacaktır.

### 1.7. Reformun Etkileri

Yukarıda açıklanan tüm bu girişimlerin sonuçlarına baktığımızda gördüğümüz tablo şöyledir:

Kamuda çalışanların sayısı ve kamu kesiminin büyüklüğü son 20 yılda önemli oranda azalmıştır. Bu azalma ekonomik ve ticari alanda çok daha belirgin olmakla beraber, genelde tüm alanlarda bir azalma vardır. Azalmanın en fazla olduğu yerler Savunma Bakanlığı ile özelleştirme ve contracting-out uygulamalarının olduğu alanlardır. Ancak vergi toplama gibi temel kamusal faaliyet alanlarında önemli bir değişme olmamıştır.

Kamu kesimindeki azalmanın üçte biri özelleştirmeden kaynaklanmaktadır. Özelleştirmenin en fazla etkisi olan sektörler daha önce devletleştirilen sanayi ve telekomünikasyon sektörleridir.

### 1.8. Yöntem ve Roller

Yukarıda değinilen girişim ve programların her birinde uzlaşma düzeyinin farklı olduğu söylenebilir. Next Steps girişimi başlatıldığında her iki partiden de oldukça geniş bir desteği arkasına almıştır. Diğer programlar ise kamuoyu önünde daha az bir tartışmaya konu olmuştur. Mevcut Kamu Yönetiminin Çağdaştırılması Beyaz Kitabı için ise Başbakan, girişimin hazırlanması ve uygulamasının çağdaş

ve yaratıcı bir kamu yönetimi oluşturmak için örnek bir yaklaşım sergileyeceğini ifade etmiştir. Bakanlardan oluşan Daha İyi Yönetim Grubu (Ministerial Group on Better Government) oluşturulmuştur. Bu grubun çalışmaları tüm bakanlık ve kamu kurumlarının daha kaliteli ve daha duyarlı hizmet üretimine yönelik bir kamu yönetimi yaratılması amacına katkılarını sağlamaktır. Yine bu çerçevede Kamu Yönetiminin Çağdaştırılması Kalite Görev Gücü (Modernizing Government Quality Schemes Task Force) oluşturularak Mükemmellik Modeli (Business Excellence Model), ISO 9000 gibi değişik kalite modellerinin kamu yönetimine taşınabilirliği konularında çalışmalar yapmakla görevlendirilmiştir.

Hükümeti oluşturan parti dışındaki politikacılar reform programlarının ayrıntılarıyla fazla ilgilenmemişlerdir.

Reform sürecine en etkin şekilde katılan birimler ise Hazine ve Bakanlar Kurulu Ofisidir. Hazine özelleştirme ve bütçeleme konularında, Bakanlar Kurulu Ofisi ise diğer konularda ve eşgüdüm sağlanmasında etkili olmuştur. Bu birimlerde diğer kamu birimlerinden ödünç alınan uzmanlardan da geniş bir şekilde yararlanılmıştır. Ayrıca reform programlarının değişik aşamalarında çeşitli kurum temsilcilerinden oluşan kurumlar arası kurul ve komiteler de oluşturulmuştur.

İngiltere’de değişim oldukça hızlı olmuştur. Kamu görevlileri zaman zaman bu durumdan ve arka arkaya ortaya çıkan “yeni girişimler”den şikayetlerini dile getirmişlerdir.

Sonuç olarak İngiliz deneyiminden başarılı bir uygulamanın kilit unsurları olarak şunlar ortaya çıkmaktadır:

- Açık ve en üst düzeyde siyasal destek ve sahiplenme.
- Açık ve temel ilkeler.
- Reforma ivme kazandıran hızlı ve kararlı bir uygulama.
- Üst düzeyde başarılı bir proje yönetimi.
- Daha önceki girişimler sayesinde oluşan yardımcı altyapı.

## 2. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ (REINVENTING GOVERNMENT)

ABD’de kamu yönetiminin iyileştirilmesine yönelik çalışmalar yeni değildir. Bu alanda gerek kuramsal olarak gerekse uygulamaya yönelik çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Kamu yönetimi reformuna yönelik önemli çalışmalar şunlardır<sup>15</sup>:

- 1905 Bakanlıklarda Çalışma Yöntemi Üzerine Rapor (Keep Komisyonu)
- 1910 Ekonomi ve Etkililik Konusunda Başkanlık Komisyonu (Taft Komisyonu)
- 1921 Yeniden Yapılandırma Ortak Komitesi
- 1936 İdare Üzerine Başkanlık Komitesi (Brownlow Komitesi)
- 1947 Birinci Hoover Komisyonu
- 1953 İkinci Hoover Komisyonu
- 1960 Hükümetin Yeniden Teşkilatlanmasına İlişkin Görev Gücü
- 1969 Yürütme Teşkilatı Danışma Konseyi (Ash Konseyi)
- 1977 Carter Yeniden Yapılandırma Çalışması
- 1982 Başkanlık Maliyet Kontrolü Araştırması (Grace Komisyonu)
- 1987 Kamu Hizmetleri Ulusal Komisyonu (Valcker Komisyonu)

Bu tür çalışmalar genel olarak kamu yönetiminde köklü ve kalıcı sonuçlar doğurmamıştır<sup>16</sup>. Bu komisyonlar ve çalışmaları iki grup altında incelenebilir. İlki Keep Komisyonu ile başlayıp I. Hoover Komisyonu ile sona eren gruptur. Bu grup klasik kamu yönetimi yaklaşımına sahiptir. Bu ilk grupta üstünde durulan temel konuların kamu kurumları arasında yetki paylaşımı ve buna ilişkin kamusal düzenlemeler; kurumların klasik organizasyon teorisinde yer alan “skala ilkesi”, yönetici ve alt düzey çalışan ayrımı gibi etkinlik ilkeleri çerçevesinde örgütlenmesi; kurumsallaştırılmış bir başkanlık yapısı ve bu bağlamda yürütme

<sup>15</sup> Patricia W. INGRAHAM “Commissions, Cycles, and Change: The Role of Blue Ribbon Commissions in Executive Branch in Charge” in Patricia W. Ingraham and Donald F. KETTL *Agenda for Excellence: Public Service in America*, Chatnam, NJ, Chatnam House Publishers, 1992.

<sup>16</sup> Robert L. HOLLINGS *Reinventing Government: An Analysis and Annotated Bibliography*, New York, Nova Publishers Inc., 1996.

erkine ilişkin yetkilerin birleştirilmesi gibi konular olduğu görülmektedir.<sup>17</sup> II. Hoover Komisyonu ile başlayan İkinci Gruptaki raporlarda yer alan görüşlerde ise başkanın rolünden ziyade bürokratik yapılanmaya ilişkin konuların gündeme getirildiği görülmektedir.

1993 yılında hazırlanan Ulusal Performansın Değerlendirilmesi (National Performans Review-NPR) raporu ile başlatılan ve daha çok Devletin Yeniden Yapılandırılması (Reinventing Government) olarak anılan girişim ise kapsam, uygulama ve ulusal ve uluslar arası alanda doğurduğu etkiler bakımından en önemli çalışmadır.\* Ulusal Performansın Değerlendirilmesi, Başkan *Bill Clinton* ve Başkan Yardımcısı *Al Gore* tarafından Federal Hükümetin çalışmalarının reform edilmesi amacıyla başlatılan bir girişimdir. Programın amacı kısaca “ daha az maliyetle daha iyi çalışan bir devlet” (government that works better and costs less) olarak belirlenmiş ve bu hedefler bir slogan şeklinde sürekli olarak kullanılmıştır. Bu girişim Amerika Birleşik Devletleri’nde yirminci yüzyılın başından bu yana Federal Hükümet düzeyinde reforma yönelik onuncu çalışma olup bugüne kadar en uzun soluklu olanıdır. Ulusal Performansın Değerlendirilmesi girişimi konusunda ayrıntılara girmeden önce, kısaca böyle bir girişimi zorlayan nedenleri açıklamakta yarar vardır.

Kamu yönetimi alanında köklü bir değişimi zorlayan ilk üç neden yukarıda ilk bölümde değinilen “üç açık” (three deficits) diye ifade edilen olgudur: Bütçe açığı 1970’li yılların ikinci yarısından itibaren yaşanan petrol şoku nedeniyle dünyanın ve bu arada Amerika Birleşik Devletlerinin girdiği ekonomik bunalımın sonucudur. Bunalım, işsizlik ve enflasyonun birlikte yaşanması olarak ortaya çıkmıştır. Sorunun kamu kesimine yansımaları artan ve kronikleşen bütçe açıkları şeklinde

<sup>17</sup> Gerald GARVEY “False Promises : The NPR in Historical Perspective” in Donal F.Kettl, John J. Dilulio, Jr., Editors, *Inside the Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform*, The Brooking Institution, Washington DC, 1995.

\* Programa daha sonra Devletin Yeniden Yapılandırılması İçin Ulusal Ortaklık (National Partnership for Reinventing Government adı verilmiştir.

olmuştur. Bu durumda bütçe açıklarını gidermek için kamunun maliyetlerini azaltıcı önlem arayışları başlamıştır.

Clinton yönetiminin, kamu yönetimini yeniden yapılandırma girişiminin önemli bir kaynağı *David Osborne* ve *Ted Gaebler* tarafından yazılan *Reinventing Government* adlı eserde dile getirilen fikirlerdir. Bu kitap hiç beklenmedik biçimde en iyi satanlar listesine girmiştir. Kamu yönetiminde reform gibi sıradan okuyucunun çok fazla ilgisini çekmeyeceği düşünülen bir konunun, Amerika gibi bir toplumda en iyi satanlar listesine girmesi halkın konuya verdiği önemin ve bu konudaki genel hoşnutsuzluğun bir göstergesi olarak kabul edilmiştir. Kitapta öne sürülen ana tema kamu yönetiminin “girişimci” bir nitelik alması (entrepreneurial government) gerektiğidir. Girişimci bir kamu yönetiminin temelini ise 10 ilkenin yaşama geçirilmesi oluşturmaktadır. Bunlar: kürek çekmekten çok rotayı çizmek; sadece hizmet sunmak yerine toplumun güçlendirilmesi; tekelden ziyade rekabetin teşvik edilmesi; kurallardan çok amaca odaklaşmak; girdi yerine etkileri (outcome) finanse etmek; bürokrasi yerine müşterinin ihtiyaçlarına odaklaşmak; sadece harcamaya değil kazanmaya da yönelmek; sorunları çözmek yerine sorunların ortaya çıkmasına engel olmak; yetkilerin merkezden alınıp yerele ya da ilgili birime aktarılması; yeni kamu programları yaratmaktan ziyade piyasa mekanizmasından yararlanmaktır.<sup>18</sup>

Kitapta yer alan fikirler programa adını verecek denli etkili olmuş ve *David Osborne* bir süre danışmanlık yapmıştır.

Uluslar arası alanda yaşanan gelişmeler de Ulusal Performansın Değerlendirilmesi girişimine katkıda bulunmuştur. Bunlardan ilki soğuk savaşın sona ermesidir. Soğuk savaşın sona ermesiyle birlikte savunma ve uzay araştırmaları bütçesinden gelen yükü azaltmak konusunda ve programın ideolojik düzlemde savunulabilmesi açısından daha uygun bir ortamın oluştuğu söylenebilir. Nitekim ileride değinileceği üzere personel sayısındaki en önemli

azaltmalar orduda ve uzay araştırmaları merkezinde (NASA) gerçekleştirilmiştir. Uluslar arası alanda yaşanan bir diğer gelişme de 1980'lerden itibaren İngiltere'de başlayan ve çeşitli ülkeleri kapsayan kamu yönetimi reformları ve bu arada ortaya atılan “yeni kamu yönetimi” yaklaşımıdır.

Ulusal Performansın Değerlendirilmesi girişimini hazırlayan nedenler çerçevesinde son olarak Amerikan iç politikasında Demokrat Parti ile Cumhuriyetçiler arasında yaşanan çekişmeden söz edilebilir. Cumhuriyeti parti tarafından dile getirilen vergilerin azaltılması ve “devletin küçültülmesi” yönündeki politikaların kamuoyunda sempati toplaması ve bunun Kongre seçimlerine yansması Demokrat Partiyi bu konularda bir program hazırlamaya zorlamıştır.

Ulusal Performansın Değerlendirilmesi girişimi Başkan *Bill Clinton* tarafından görevi devralmasından sadece altı hafta sonra 3 Mart 1993 tarihinde başlatılmıştır.<sup>19</sup> Başkan Clinton Başkan Yardımcısı *Al Gore*'u bu konuda sorumlu tutmuş ve bir rapor hazırlanması için altı ay süre vermiştir. Rapor bu süre içinde hazırlanarak 7 Eylül 1993 tarihinde Başkana sunulmuştur.<sup>20</sup>

Rapor esas olarak kamu kurumlarında çalışan 250 personel tarafından hazırlanmıştır. Bu personele ek olarak bazı stajyerler ve eyaletlerden ve yerel yönetimlerden ödünç alınan bir kısım personel ile çok az sayıda danışman da bu çalışmayı yapan görev gücünde yer almıştır. İki ana alt grup oluşturulmuştur. Birinci grupta yer alanlar doğrudan tek tek her bir kamu kurumunu mercek altına almışlardır. İkinci gruptakiler ise kamu alımları, bütçeleme, personel gibi tüm kurumlarda ortak olan hizmetleri incelemiştir.

---

<sup>18</sup> David OSBORNE, Ted GAEBLER, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, William Patrick Book, Addison-Wesley Publishing Company, 1992.

<sup>19</sup> Donald F. KETTL, *Reinventing Government: A Fifth Year Report Card*, Center for Public Management-The Brookings Institution, Washington DC, September 1998.

<sup>20</sup> Programla ilgili rakamsal veriler ve tarih bilgileri programın internet sitesinden alınmıştır. Bakınız: <http://www.npr.gov>

Çalışma 15 Nisan 1993'te yeni personelin hizmet içi eğitimiyle başlamıştır. Reinventing Government adlı kitabın yazarlarından David Osborne bu aşamada anahtar bir rol üstlenmiş ve danışmanlık yapmıştır. Başkan Yardımcısı Gore birkaç ay süreyle çok sayıda kamu kurumunu ziyaret ederek yaşanan problemleri ilk elden görme ve inceleme fırsatı bulmuştur. Ayrıca Haziran 1993'te Philadelphia'da özel kesim yöneticilerinden, kamu kurumu yöneticilerinden ve danışmanlardan oluşan bir grupla Devletin Yeniden Yapılandırılması Zirvesini (Reinventing Government Summit) toplayarak bu konuda kamuoyu oluşturmaya yönelik bir tartışma ortamı açmıştır.

Aynı dönemde Başkan Clinton da kamu kurumlarının kendi içlerinde yeniden yapılandırma takımları (reinvention teams) kurulmasına öncülük etmiştir. Ulusal Performans Değerlendirme Grubu bu takımlarla sürekli ve yakın bir ilişki içinde bulunmuş ve hazırlanan önerilerin geliştirilmesinde bu takımlardan yararlanılmıştır. Başkan Yardımcısı Gore bütün bu süreç boyunca çalışmalarla çok yakından ilgilenmiş ve nihai rapor yazılmadan önce, geliştirilen önerileri desteklemeleri için her bir kurumla görüşmüş ve onları ikna etmiştir.

*Bürokratik İşlemlerden Sonuca: Daha Az Maliyetle Daha İyi Çalışan Bir Devlet Yaratılması* (From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less) adını taşıyan nihai rapor 7 Eylül 1993 tarihinde, Başkan Yardımcısı Al Gore'un imzasıyla Beyaz Sarayın bahçesinde düzenlenen bir törenle Başkan Clinton'a sunulmuştur. Sunuş belli bir kamuoyu oluşturacak şekilde planlanarak yazılı ve görsel basın dikkatini çekecek bir törenle yapılmıştır. Nihai rapor Ulusal Performans Değerlendirme Grubu tarafından hazırlanan bir dizi alt rapora dayanmaktadır. Nihai rapor eklerde yer alan 384 öneriden 119'unun altını çizmektedir. Alt raporlar 38 adet olup 2000 civarında sayfada 384 adet öneri geliştirmekte ve bu önerilerin gerçekleştirilmesi için

gerekli 1250 eyleme yer vermektedir. Bu eylemler sonucunda 108 milyar dolar tasarrufta bulunulması öngörülmektedir.<sup>21</sup>

Raporun sunulmasından hemen sonra Başkan ve Başkan Yardımcısı ülke genelinde bir tura çıkmışlar ve raporu tanıtmışlardır. Aralık 1993'e kadar Başkan tarafından önerilerin uygulanabilmesi için 16 adet direktif yayınlanmıştır. Bu direktifler çalışanların sayısının 252 bin kişi azaltılmasını da içermektedir.

Raporun yayınlanmasından kısa bir süre sonra Ulusal Performans Değerlendirme Grubu elemanlarının büyük bir kısmı kendi kurumlarına geri dönmüştür. Geriye kalan 50 kadar eleman Federal Hükümet çalışanlarının reform konusunda eğitimi, yeniden yapılandırma laboratuvarları kurulması, pilot uygulamalar geliştirilmesi gibi çalışmalarını yürütmüştür.

Ulusal Performans Değerlendirme Grubu 1250 eylemin gerçekleşme durumunu takip amacıyla bir izleme sistemi oluşturmuştur. Kurumlar bu 1250 adet eylemden kendilerini ilgilendiren yaklaşık üçte ikisinin uygulanması ve izlenmesinden sorumlu tutulmuşlardır. Kalan üçte bir miktarındaki eylem ise kurumlar arası grupların sorumluluğuna bırakılmıştır. İdari ve Mali İşler Ofisi bu aşamada önemli bir rol üstlenmiş ve Kamunun Performansı ve Ulaştığı Sonuçlar Hakkında Kanunun (Government Performance and Results Act) uygulanmasında öncülük yapmıştır.

Başkan ile temel kurumların yöneticileri ve Kabine üyeleri arasında "Performans Anlaşmaları" imzalanmıştır. 1995 yılı sonuna kadar en büyük 24 kuruluştan sekiz adeti ile Başkan arasında bu tür anlaşmalar imzalanmıştır.

1994 yılında karşılaşılan en büyük zorluk müşteri hizmet standartlarına ilişkin ilk setin oluşturulmasıdır. Bu amaçla kuruluşlara yardımcı olmak için haftalık eğitim

---

<sup>21</sup> Al GORE, *From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better and Costs Less*, Washington, September 7, 1993. Raporun elektronik ortamdaki versiyonu için bakınız: <http://www.npr.gov>

seminerleri düzenlenmiştir. Sonuçta Ekim 1994 tarihi itibariyle 150 kuruluş 1500 adet hizmet standardı geliştirmiştir.

Ulusal Performans Değerlendirme Raporu çerçevesinde 5 yıl içinde (Mart 1999 itibariyle) yapılanları özetlersek, oldukça başarılı denilebilecek bir uygulama ortaya çıkmıştır.

- Federal hükümet bünyesinde çalışanların sayısı 351 bin kişi azaltılmıştır. Böylece çalışanların sayısı mutlak değer olarak Başkan Kennedy döneminden bu yana en düşük rakama indirilmiş ve kamu çalışanlarının toplam çalışanlara oranı bakımından da 1931 yılından bu yana en düşük orana ulaşılmıştır.
- İlk raporda yer alan önerilerin yüzde 66 oranında gerçekleştirildiği rapor edilmektedir. Bu amaçla Kongre'den 85 Kanun çıkarılmış ve Başkan tarafından 46 adet direktif yayımlanmıştır.
- Kamu kurumları bünyesinde oluşturulan 1200 adet yeniden yapılandırma takımı Hammer Award ile ödüllendirilmiş; kurumlar bünyesinde 350 adet Yeniden Yapılandırma Laboratuvarı oluşturulmuştur. Çekiç Ödülü (Hammer Award) yeniden yapılandırma konusunda başarılı uygulamaları olan kurumları ve çalışanları teşvik amacıyla oluşturulan bir ödül sistemidir. Sembolik ve yapılan çalışmaların tanınmasına ve takdir edilmesine yönelik bir ödüldür. Aynı şekilde kamu kurumlarında yaygın olan risk almama ve hata yapmama eğilimini kırmak amacıyla Affetme Kuponu (Forgiveness Coupon) denilen bir uygulama başlatılmıştır. Kurum yöneticisine sene başında belli sayıda affetme kuponu verilmekte ve bu kuponları kullanması istenmektedir. Yönetici yeni bir uygulama başlatacak, başarısız olursa bu kuponu verecek ve hiç kimse neden bu hatayı yaptın diye sormayacaktır.
- Beş yıllık period içinde önerilen 177 milyarlık tasarruf miktarından 137 milyar dolarlık kısmı gerçekleştirilmiştir.
- Kamu kurumları kendi iç işleyişlerine ilişkin kurallardan 640 bin sayfasını ve Federal Düzenlemelerden de 16 bin sayfasını yok etmişlerdir. Buna ek olarak

31 bin sayfa düzenleme de daha açık ve anlaşılır olması için yeniden yazılmıştır.

- 850 ayrı yerde çalışanlar ve yönetim arasında işbirliği kurulmuştur.
- 570'in üzerinde kamu biriminde 4000 adet müşteri standardı oluşturulmuştur.
- Halkın kamu yönetimine olan güveni son 30 yıldan bu yana ilk defa artma eğilimine girmiştir.

Devletin yeniden yapılandırılması girişimi tarafından sloganlaştırılan iki ana hedef vardır: Daha iyi çalışan bir devlet (a government that works better ) ve daha az maliyet (cost less). Girişimin başarısını bu çerçevede değerlendirmek gerekir. Burada bir ikileme de dikkat çekmekte yarar vardır. Programın daha iyi çalışma bölümü çalışanların daha fazla yetki ve sorumluluk almasını ve programa aktif bir şekilde destek ve emek vermelerini, bir bakıma programa ortak olmalarını gerektirirken daha az maliyet bölümü bir kısım çalışanların işine son verilmesini gerektirmektedir. İşten çıkarmalar kurum içi tansiyonu artırıp çalışma barışını zedeleme olasılığı çok yüksek bir uygulamadır.

Maliyet konusundaki başarıyı ölçmek daha kolaydır. Çünkü programın başında ne kadar bir tasarruf beklendiği açıklanmıştır. Aşağıdaki tabloda Ekim 1997 tarihi itibariyle gerçekleştirilen 111,8 milyar dolar tutarındaki tasarrufun kaynaklarına yer verilmektedir.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Donal F. KETTL, *Reinventing Government: A Fifth Year Report Card*, Brooking Institutions, Washington DC, 1998. (Rakamlar Ekim 1997 itibariyledir.)

<b>KAYNAK</b>	<b>HEDEF (milyar dolar)</b>	<b>GERÇEKLEŞME (milyar dolar)</b>
<b>I. AŞAMA</b>		
Çalışan sayısının azaltılması	40,4	54,8
Satın alma reformu	22,5	12,3
Bilgi teknolojisi kullanımının getirdiği tasarruf	5,4	0,4
Kurumlar arası idare maliyetinin azaltılması	3,3	0
Kurumların kendi girişimleri	36,4	14,7
<b>II. AŞAMA</b>	<b>69,4</b>	<b>29,6</b>
<b>Genel Toplam</b>	<b>177,4</b>	<b>111,8</b>

Program ABD'nin en önde gelen düşünce (think-tank) kuruluşlarından birisi olan Brookings İnstitution tarafından periyodik olarak bir değerlendirmeye tabi tutulmaktadır. Programın bu kurum adına Donald F. KETTL tarafından yapılan genel bir değerlendirmesi ise aşağıdaki tabloda yer almaktadır. Tablo programın ikinci ana hedefi olan daha iyi çalışan kamu yönetimi konusunda genel bir fikir vermektedir.<sup>23</sup>

KATEGORİ	NOT	AÇIKLAMA/YORUM
Çalışan Sayısında Azaltma	B	Hedef gerçekleştirilmiştir; ancak kurum bazında görevden almalarla kurumun amacı arasında uyum sağlanamamıştır.
Kamunun Rolünün Tanımlanması	D	1995 yılında devletin rolü tartışmaları yoğunlaşmakla beraber Cumhuriyetçilerin etkisinin azalmasıyla gündemden düşmüştür.
Satın Alma Usullerinde Reform	A	Satın alma konusunda köklü bir reform yapılmış; eskisinden çok daha etkili bir sistem getirilmiştir.
Müşteri Hizmeti	B+	Bazı kurumlarda çok büyük başarılar sağlanmış ancak bazılarında sonuç alınamamıştır.
Felaketten Kaçınma	B-	Bazı kurumlarda büyük çabalar gösterilse de diğerlerinde başarısız olunmuştur.
Siyasal Liderlik	C+	En tepede çok başarılı bir liderlik örneği sergilenmişse de daha alt düzeylerde buna uygun bir liderlik geliştirilememiştir.
Performansın Geliştirilmesi	C+	Ulusal Performansın Değerlendirilmesi girişimi ile Kamunun Performansı ve Sonuç Yasası (Government Performance and Result Act) arasında gerekli bağlantılar yeterince kurulamamıştır.

<sup>23</sup> Ibid.

KATEGORİ	NOT	AÇIKLAMA/YORUM
“Yüksek Etki” programları	Devam Ediyor	İyi bir stratejidir ancak başarıya ulaşma olasılığı düşüktür.
Koordinasyon	Devam Ediyor	Koordinasyon konusundaki çabalar çok yetersiz düzeydedir.
Kongre ile ilişkiler	D	Satın alma reformu istisna tutulursa Kongrenin desteğinin kazanmaya yönelik girişimler zayıf ve yetersizdir. Kongrenin desteği de yetersiz kalmıştır.
Vatandaş Nezdinde Güven Tesisi	C	Vatandaşın kamuya olan güveni artmıştır, ancak bu programdan ziyade güçlü ekonomiden kaynaklanmaktadır.
Diğer ülke ve özel kesim örneklerini kullanma	B-	Geniş bir araştırma yapılmıştır. Ancak bunlardan hangilerinin uygulanabileceği konusunda yeterince analiz yapılmamıştır.
Çaba	A+	Bugüne kadar görülen en yüksek ve sürekli destek sağlanmıştır. (Üst düzeyde.)
<b>GENEL</b>	B	Çok önemli gelişmeler sağlanmıştır ancak yapılması gereken daha çok iş vardır.

Bir çok ülkede olduğu gibi Amerika Birleşik Devletleri’nde de kamu yönetimi reformu konusunda çok sayıda çalışma yapılmış ancak bunlar bir türlü tam olarak uygulamaya geçirilememiştir. Bu nedenle ABD’deki son girişimin başarı nedenlerinin iyi incelenmesi yararlı olacaktır. Başkan *Clinton*’a Ulusal Performansın Değerlendirilmesi raporunun tanıtım toplantısında sorulan “bu raporun diğerlerinden farkı nedir” sorusuna verdiği yanıt bu bakımdan çok anlamlıdır. *Clinton* soruya “ bundan önceki raporu hazırlayanlar, raporu hazırlayıp

sunduktan sonra üniversitelerine ya da kendi çalışma yerlerine dönmüşlerdir; oysa bu raporun altında imzası olan *Al Gore* benim ofisime 3-5 metre uzaklıktaki başkan yardımcılığı makamına dönecektir.” cevabını vermiştir. ABD deneyimi de göstermektedir ki kamu yönetimi reformu konusunda temel sorun ne yapılacağı değil, nasıl yapılacağı, diğer bir deyişle yöntem sorunudur. Bu anlamda *Clinton* ve özellikle *Al Gore*'un çalışmalarında simgelenen siyasal sahiplenme önemli bir ön koşuldur. Bunun yanı sıra Ulusal Performansın Değerlendirilmesi grubu, bu grubun oluşturulma biçimi ve yaptığı çalışmalar merkezde yapılacak ilk çalışmalar konusunda önemli ip uçları verebilir. Aynı şekilde somut uygulamalara dönüştürülmüş eylem planları ve bunların uygulama durumunu izlemek için oluşturulan izleme sistemi de önemli bir konudur. Girişimin kamuoyu ve çalışanlar tarafından benimsenmesi amacıyla yapılan çalışmalar ve özellikle “reformun pazarlanması”na yönelik uygulamalar da dikkat çekicidir.

### 3. YENİ ZELANDA

Yeni Zelanda son 15 yıl içinde en kapsamlı ve köklü reformlardan birisini gerçekleştirmiştir. Reform süreci ikiye ayrılabilir. Birincisi, 1984 yılında başlayıp 1994 yılında sona eren köklü ve hızlı değişiklikler dönemidir. İzleyen ikinci dönemde ise reformlar yavaşlatılmış ve değişimin yerleşmesi amaçlanmıştır.

Yeni Zelanda kısa bir sürede çok köklü ve kapsamlı reformlar gerçekleştirmiştir. Ancak reformun büyük ölçüde öznel koşulların sonucu olduğunu unutmamak gerekir. Bilindiği üzere Yeni Zelanda yaklaşık İngiltere büyüklüğünde, 3.5 milyon nüfusa sahip bir ada ülkesidir. Komşularına olan coğrafi uzaklığı, ülkenin ekonomisi yanında siyasi ve askeri yapısına da olumlu-olumsuz etkilerde bulunmaktadır. Nüfusunun çok büyük bir kısmı şehirlerde yaşamaktadır. Eski bir İngiliz sömürgesi olması nedeniyle İngiltere'deki sisteme benzer bir siyasi yapısı

vardır. Parlamenter sisteme dayalı, iki partili üniter bir devlettir. Bu arada belirtmek gerekir ki Yeni Zelanda'da il sistemi yoktur<sup>24</sup>.

Diğer ülkelerden farklı olarak Yeni Zelanda'da daha önce başlatılmış başarılı ya da başarısız reform girişimleri de bulunmamaktadır. 1900'lü yılların başından 1985'lere kadar idari sistemde önemli bir değişim yaşanmamıştır. 1961 yılında kurulan bir komisyon bürokraside kötü işleyen bir yön bulamamış ve mevcut yapı ve işleyişi büyük ölçüde desteklemiştir. 1978 yılında hazırlanan *Shailes Raporu* mali yönetim alanında bazı eksikliklere dikkat çekmektedir.

Reformun itici unsuru Yeni Zelanda'nın 1980'li yılların başında yaşadığı ekonomik ve mali krizdir. Bu nedenle Yeni Zelanda'da yaşanan reform, kamu yönetimi reformu ile sınırlı kalmamış, ekonomik ve mali sistemde de çok köklü değişimler gerçekleştirilmiştir. Vergi sistemi yeniden düzenlenmiş, eğitim, sağlık sektörleri ve merkez bankası da değişimden payını almıştır. Değişimin gerçekleştirilmesinde ülkenin içinde bulunduğu anayasal, idari ve kurumsal koşulların da katkısı olmuştur. Bu çerçevede kısaca reforma zorlayan nedenlere değinmekte yarar vardır.

1950 yılında Yeni Zelanda kişi başına gelir bakımından Dünyanın en iyi ilk 5 ülkesi içinde olmasına karşın, Yeni Zelanda ekonomisinin 1950'lerden itibaren gösterdiği görece performans yetersizliği 1980'lere gelindiğinde bir ekonomik krize dönüşmüştür. Bu dönem boyunca, Devlet ekonomik yaşamın değişik alanlarında çok geniş bir rol oynamaktadır. Mali piyasalar, enerji, ulaştırma, tarım ve telekomünikasyon gibi bir çok sektörde devlet öncü rolündedir ve ekonomik alanda geniş bir yer kaplamaktadır. Kamu kesimi tarafından kullanılan kaynaklar 1980'e gelindiğinde milli gelirin %25'ine ulaşmış durumdadır. Ancak bu dönem boyunca yaratılan refah toplumu ve sosyal devlet olgusu nedeniyle devletin bu geniş rolü üzerinde belli bir konsensus da sağlanmış durumdadır. Geniş bir

<sup>24</sup> Bu kısımda John W. HOLMES ve Tom WILEMAN, Public Service Reform in New Zealand (1984-1994) and Its Relevance to Canada, Office of the Auditor General of

sosyal güvence söz konusudur; hastahaneler, ilaçlar ücretsizdir, doktor tedavisi sübvance edilmiş durumdadır. Eğitim ücretsizdir, sübvance edilmiş konut temin etme imkanı vardır ve işsizlik ödemeleri ve diğer sosyal transferlerle çalışamayanların dahi asgari bir yaşam standardı bulunmaktadır. Fakat bu durum 1960'lı yıllardan itibaren giderek bozulmaya başlamıştır. 1960'lı yıllarda hiç işsizlik sorunu yokken 1983 yılına gelindiğinde işsizlik oranı % 7'ye ulaşmıştır ve giderek artmaktadır. 1976-1984 yılları arasındaki büyüme oranı yüzde 1 civarında kalmıştır. Borçların milli gelire oranı 1976 yılında yüzde 4 civarında iken 1980'lerin ortalarında %40'ı geçmiştir. Enflasyon 1980'li yılların başında % 15 oranına yükselmiştir. Bütün bu olumsuzluklar karşısında hükümet 1982 yılında ücret, fiyat ve faizleri dondurmuştur. Bu ortamda 1984 yılında yapılan seçimleri muhalefetteki İşçi Partisi kazanmıştır.

Seçimlerden kısa bir süre sonra bütün bu olumsuzluklar yaşanan döviz krizi ile tam bir "acil duruma" dönüşmüştür. Ülke parası %20 oranında devalüe edilmek zorunda kalmıştır. Ülkenin mali yönetiminden sorumlu olan Hazine bu durum karşısında Ekonomik Yönetim adı verilen bir raporu yeni kurulan İşçi Partisi hükümetine sunmuştur. Rapor özü itibariyle Yeni Zelanda'da hayli yüksek olan kamunun ekonomideki payı ve rolünün azaltılmasını, deregülasyon politikalarını ve kamu yönetiminin radikal bir reforma tabi tutulmasını önermektedir. İşçi Partisi gerçekten zor bir durumda kalmıştır. Çünkü siyaset yelpazesindeki yeri gereği o güne kadar hep kamunun rolünün genişletilmesini savunmuştur. Oysa öneriler tam tersi niteliktedir. Fakat yaşanan kriz karşısında fazla da bir seçenek kalmamıştır. Hazine Bakanı *Roger Douglas* da önerileri sahiplenmiş ve savunmuştur. Hazinenin Ekonomik Yönetim adını taşıyan raporunda kamu yönetimi sisteminin temel sorunları şu başlıklar altında toplanmıştır:

- Çoğu kamu kurumlarının açıkça tanımlanmış bir hedefi ve yönetim planı bulunmamaktadır.

---

Canada, ve OECD-PUMA Yeni Zelanda 1999 Yılı Ülke Raporundan yararlanılmıştır.

- Kamu kurumlarının kendilerinden beklenen sonuçlara ulaşmada gerekli performansı gösterip gösteremediğini denetleyecek bir mekanizma bulunmamaktadır.
- Kamu kurumları kendilerine verilen görevleri yerine getirirken çalışma usulleri ve kaynakların dağılımında değişiklik yapma konusunda yeterli serbestliğe sahip değillerdir.
- Çıktılardan çok girdiler üzerinde durulmaktadır.
- Üst düzey yöneticilerin performanslarından sorumlu tutulmalarını sağlamaya yönelik bir mekanizma bulunmamaktadır.

Sonuçta Yeni Zelenda'da ekonomi alanında şok terapi niteliğinde önlemler alınmıştır. Ekonomi alanında yapılan girişimler şunlardır:

- Fiyat, ücret ve döviz kontrolü kaldırılmış ve serbest bırakılmıştır.
- Çok kısıtlı bazı alanlar dışında yabancı sermaye yatırımlarına getirilen sınırlamalar kaldırılmıştır.
- Tarım ve sanayiye yapılan sübvansiyonlar büyük ölçüde kaldırılmıştır.
- Gümrük tarifeleri aşamalı olarak düşürülmüştür.
- Ulaştırma ve enerji gibi sektörlerde deregülasyon uygulamalarına gidilmiştir.
- Merkez bankası daha özerk bir yapıya kavuşturulmuştur.
- Vergi reformu gerçekleştirilmiştir.

Ekonomi alanındaki şok terapi önlemlerini mali ve idari alandaki politikalar izlenmiştir. Yeni Zelenda'da yaşanan reformun temel amaç ve ilkeleri dört ana Kanunda yer almaktadır.

**Kamu Girişimleri Kanunu (State Owned Enterprises Act):** 1986 yılında yayımlanan bu kanun, kamu tarafından yürütülmekte olan iktisadi ve ticari faaliyetlerin şirketleştirilmesine olanak tanımıştır. Hazine bakanı ticari nitelikte mal ve hizmet üreten birimlerin şirketleştirilmesi konusunda arkadaşlarını ikna etmek için yoğun çabalar sarf etmiştir. Ancak şirketleştirmenin nasıl yapılacağı da

önemli bir sorun olarak ortaya çıkmıştır. Hükümet her bir birimin şirketleştirilmesi için Parlamentodan ayrı bir kanun çıkarmanın hem çok zor olacağını hem de her bir aşamada tartışmaların yeniden alevlenerek reforma engel olacağını düşünmüş ve her bir kanunu ayrı ayrı değiştirmek yerine çerçeve bir Kanun olan Kamu Girişimleri Kanununun parlamentodan geçmesini sağlamıştır. Kanun ile Hükümete kamu girişimlerinin şirketleştirilmesi için genel bir yetki verilmiştir.

**Devlet Sektörü Kanunu (State Sector Act)** : 1988 yılında yayımlanan bu Kanun ile daha etkin ve etkili bir kamu yönetimi için yönetsel birimlerin daha bağımsız hareket edebilmelerine imkan tanınması, buna karşın da sorumluluk alanlarının daha açık olarak belirlenmesi amaçlanmıştır.

**Kamu Maliyesi Kanunu (Public Finance Act)** : 1989 yılında çıkarılan bu kanun ile mali yönetim girdilerden çok çıktılarına ve sonuçlara odaklaşacak şekilde yeniden yapılandırılmıştır.

**Mali Sorumluluk Kanunu (Fiscal Responsibility Act)**: 1994 yılında yayınlanan Kanun ile sorumluluğa dayalı bir mali yönetimin ilkeleri ortaya konulmuştur.

Yeni Zelanda'da uygulamaya konulan reform kamu kesiminin yer aldığı tüm yapıları ve süreçleri kapsamaktadır. Kamu yönetimi alanında gerçekleştirilen reform ekonomik ve mali reformla bir arada yürütülmüştür ve genel olarak kamu kesiminin küçültülmesi ve piyasa koşullarının daha geniş bir alanda geçerli olması hedefine yöneliktir. Bu genel çerçeve içinde kamu yönetimi reformunun amacı kamunun performansını artırmaktır. Bu amaçla da ilk olarak devletin artık kamunun faaliyette bulunmaması gerektiği düşünülen alanlardan çekilmesi; kalan görevleri yürütürken de kamu kurumlarının en etkili ve etkin biçimde hizmet sunumu sağlaması amaçlanmıştır. Bu genel amaca yönelik temel ilkeler ise şunlardır:

- Devlet sadece anayasal bir güç kullanmayı gerektiren işleri ve karşılaştırmalı olarak özel kesimden ve gönüllü kuruluşlardan daha iyi yapabileceği işleri yürütecektir. Bu ilke ile devletin rolü daraltıcı anlamda yeniden belirlenmektedir.
- Her bir devlet biriminin açık ve anlaşılır bir görev tanımı olacaktır. Bu ilke ile de kurumların varlık sebebinin net olarak belirlenmesi amaçlanmaktadır.
- Devletin sorumluluğunda kalan ticari nitelikteki faaliyetler yönetim kurullarının sorumluluğunda tümüyle özel kesim şartlarında yürütülmeli vergi ve kar payı ödemesinde bulunmalıdır. Buna “rekabetçi tarafsızlık” (competitive neutrality) denilmektedir. Bu ilkenin de şirketleşmeyi amaçladığı açıktır.
- Hükümetin tümünün ilgisini ve sorumluluğunu gerektiren işler ile anayasal anlamda güç kullanmayı gerektiren düzenleme ya da hizmet sunumuna yönelik işler doğrudan bakana karşı sorumlu olan bakanlıklar bünyesinde görülecektir. Bu ilke ile temel kamu hizmetleri dediğimiz ve bütünüyle kamu kurumları bünyesinde görülecek işler tanımlanmaya çalışılmaktadır.
- Ticari nitelikte olmayan ama bakanlık bünyesinde de görülmeyen işler, olabildiğince seçilmiş kurullar tarafından yönetilen birimler tarafından yürütülmeli ya da tarafsız rekabet koşullarında çalışan özel kesim ya da gönüllü kuruluşlara gördürülmelidir. Bu ilke ile de temel kamu hizmetleri içinde olmamakla birlikte kamunun sorumluluğunda olan işlerin tanımı ve nasıl yürütüleceği belirlenmeye çalışılmaktadır.

Belirlenen bu temel ilkeler çerçevesinde kullanılan araçlar, geliştirilen yöntemler ve bunlara bağlı olarak yapılan işler ise şunlardır:

- Ticari nitelikte faaliyette bulunan birimler şirketleştirilmiş ve/veya özelleştirilmiştir.
- Kamu kurumları yeniden yapılandırılarak politika oluşturma, düzenleme ve hizmet sunumu görevleri birbirinden ayrılmıştır. Buna paralel olarak birimler fonlama, hizmet sunma ve satın alma işlevlerine göre de bölümlenmiştir.

- İnsan kaynaklarının kullanımı ve girdilerin seçimi ve satın alınması konusunda yetki ve sorumluluklar büyük ölçüde üst düzey yöneticilere devredilmiştir.
- Sözleşme uygulaması (contracting out) yaygınlık kazanmıştır.
- Mali yönetimde girdilerden çok çıktı ve sonuçlara odaklanan bir sistem kurulmuş ve tahakkuk esasına dayalı muhasebe sistemine geçilmiştir.

Yukarıda belirtildiği üzere yeni Zelanda'da Parlatentonun girişimleri reformun önemli bir ayağını oluşturmaktadır. Bu anlamda Yeni Zelanda'nın anayasal ve siyasal sistemi reformun gerçekleştirilmesine katkıda bulunmuştur. Seçim sisteminin (daha sonra 1996 yılında değiştirilmiştir) iki partili sistemi teşvik etmesi nedeniyle Hükümet Parlatentoda güvenebileceği bir çoğunluğa sahip olmuştur. İki partinin sistemin köklü bir reform ihtiyacı ve reformun genel çizgisi yönünde çok farklı görüşleri olmaması da reformun siyasal açıdan daha kolay savunulmasına imkan vermiştir. Son olarak Anayasanın Hükümete çerçeve bir kanunla geniş düzenlemeler yapma yetkisi verilmesine imkan tanınması da önemlidir. Hükümet hızlı ve kararlı bir şekilde hareket edebilmiştir.

Reformun hazırlanması ve uygulanmasında yukarıda da değinildiği üzere anahtar rolü Hazine üstlenmiştir. Hazine, Hükümete mali ve ekonomik alanlarda kurumsal danışmanlık yapan bir birim olması ve diğer kurumlar üzerindeki etkisi nedeniyle bu reform sürecine olumlu katkıda bulunmuştur. Bunun yanında Devlet Hizmetleri Komisyonu ile Bakanlar Kurulu Ofisi de reformun yürütülmesinde önemli rol oynayan birimlerdir. Devlet Hizmetleri Komisyonu reformdan önce personel rejimini yürüten ve kamu çalışanlarının işvereni konumunda bir birimdir. Reform sürecinde 1988 yılında çıkarılan Devlet Sektörü Kanunu ile bu birimde de değişiklikler yapılmıştır. Devlet Hizmetleri Birimi artık daha ziyade insan kaynakları konusunda danışmanlık yapan ve stratejik yönetime önem veren bir birimdir.

Reform süreci boyunca diğer kamu kuruluşlarının da uyumlu bir çalışma gösterdikleri ve reformu sahiplendikleri söylenebilir. Bunun yanında baskı grupları

da büyük ölçüde reforma destek vermişlerdir. Bunda Yeni Zelanda'nın çok küçük bir ülke olması ve sistemin temel değerlerinin yerleşmiş olması nedeniyle kamuoyu oluşturmanın görece kolay olmasının etkisi olduğu söylenebilir. Bu arada 1987 yılında yapılan genel seçimlerde İşçi Partisi Parlamentodaki milletvekili sayısını artırmıştır. Böylece reform girişimi bir bakıma seçmenler tarafından da onaylanmıştır.

1990 yılına gelindiğinde reform girişimleri önemli bir testten geçmiştir. Reformu ilk başlatan ve yürüten İşçi Partisi seçimleri kaybetmiş ve yerine muhafazakar görüşlü Ulusal Parti geçmiştir. Ulusal Parti hükümeti öncelikle reformun bir değerlendirmesini istemiştir. Bu değerlendirme sonunda *Logan Raporu* diye bilinen rapor hazırlanmış ve reform büyük ölçüde desteklenmiştir. Böylece reform yeni bir boyut kazanmıştır. 1995 Yılında Hazine ve Devlet Hizmetleri komisyonunun öncülüğünde Profesör *Allen Schick*'e bir rapor hazırlanmıştır. Bu rapor ve hükümetin diğer girişimleri çerçevesinde son gelinen nokta kamu kesiminde Stratejik Yönetim girişimidir. Stratejik Yönetim girişimine yol açan ilk gelişme 1993 yılında Ulusal Parti tarafından yayımlanan *2010'a Giden Yol* adını taşıyan ve ekonomi, çevre, sosyal konular gibi alanlarda uzun dönemli vizyon ve hedefleri içeren belgenin yayımlanmasıdır. Bu doküman daha sonra hükümet tarafından da benimsenerek adapte edilmiştir. Buna bağlı olarak Anahtar Sonuç Alanları ve Stratejik Sonuç Alanları gibi kavramlar geliştirilerek kurumsal düzeyde bu yönde çalışmalar yapılması istenmiştir. Her bir bakanlık kendi anahtar ve stratejik sonuç alanlarını tespit ederek yayımlamıştır. 1998 yılında kamu kurumlarının bu açıdan bir değerlendirmesi yapılmış ve aşağıdaki eksiklikler tespit edilmiştir.

- Hükümetin ve kamunun stratejik hedeflerinin neler olduğu konusunda bir açıklık bulunmamaktadır.
- Birim bazlı hedeflere ulaşma konusunda girişimi üstlenecek bir liderlik eksikliği gözlemlenmektedir.

- Hükümetin stratejik önceliklerini gerçekleştirme konusunda bir eşgüdüm eksikliği vardır.
- Kamu kurumlarının faaliyetlerinin çıktı ve sonuçları ile stratejik sonuç alanları arasında sıkı bir bağ kurulamamıştır.
- Denetim ve değerlendirme sonrası yönetimi güçlendirme yönünde yeterince geri dönüşüm (feedback) katkısı gelmemektedir.

Bu tespitler ışığında 1999-2000 yıllarında uygulanmak üzere bir program hazırlanmaya başlamıştır. Bu programın iki temel ayağı vardır. Birincisi hükümetin stratejik önceliklerinin ve hedeflerinin açıkça belirtilmesidir. İkincisi ise bakanların ve anahtar konumdaki üst düzey yöneticilerinin liderliklerinin ve eşgüdüm kapasitelerinin geliştirilmesidir. Stratejik yönetim girişimine yönelik çalışmalar halen sürmektedir.

Yeni Zelanda uygulaması her ne kadar büyük ölçüde ülkenin öznel koşullarının etkisi altında ise de çıkarılacak bazı dersler vardır. Sorunun varlığı ve tanımı konusunda kamuoyunda genel bir konsensus olması, sorunun çözümü konusunda siyasal sahiplenme ve kararlılık ve kamu kurumlarının üst düzey yöneticilerinin liderliği önemli başarı nedenleri arasındadır. Ayrıca kamu yönetimi reformunun partiler üstü bir alana taşarak süreklilik kazanması da önemli bir avantajdır. Böylece reform yerleşmekte ve kurumsallaşmaktadır.

#### **4. KANADA**

Kanada'da büyük ölçüde kamu programlarının gözden geçirilmesine dayanan kamu yönetimi reformu girişimleri sürmektedir. Bu girişimlerin 1980'li yılların ortasına kadar gittiği görülmektedir. Reform arayışlarının ve zamanlamasının nedenleri diğer ülkelerden çok farklı değildir. Burada da 1984 yılında yaşanan mali kriz itici unsur olmuştur. Mali krize bağlı olarak kamu yönetimine duyulan güvenin azalması ve kamusal hizmetlerden yakınmaların artması da önemli bir rol oynamıştır. Kanada ekonomisinin uzun vadeli potansiyelini harekete geçirmek

için bazı değişimlere ihtiyaç duyulmuştur. 1990'larda dünyanın daha dışa açık bir ekonomiye ve daha rekabetçi bir piyasaya sahip olması ile birlikte daha verimli bir ekonomik yapı oluşturulması ihtiyacı doğmuştur.

1994 yılında federal hükümetin bütçe açığı milli gelirin %6'sına ulaşmıştır. Buna bağlı olarak da kamu borçları artmıştır. Kamu açıklarının bütçe gelirlerini ve vergileri artırmak yoluyla değil, kamu harcamalarını azaltarak kısılması yönünde genel bir karar alınmıştır. Buna bağlı olarak kamu yönetiminde değişim kaçınılmaz olmuştur. Değişimin kısa vadeli olmaktan ziyade kalıcı olması amaçlanmıştır. Bu da doğallıkla yapısal değişim arayışını gündeme getirmiştir.

Kanada'nın federal yapısının güçlendirilmesi de önemli bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmıştır. Bu çerçevede federal hükümet ve yerel yönetimler arasında görev, yetki ve kaynak dağılımının gözden geçirilmesine ihtiyaç duyulmuştur.

1980'li yılların ortasında kamu yönetiminde değişim için *Nielsen Görev Gücü* adıyla bir çalışma grubu oluşturulmuştur. Bu görev gücü, kamunun uyguladığı politika ve programları geniş bir açıdan incelemeye tabi tutmak ve nelerin nasıl değiştirilmesi gerektiği konusunda öneriler geliştirmekle görevlendirilmiştir. Ortaya iddialı bir rapor konmuşsa da sonuçta bu çaba başarılı olamamıştır. Başarısızlığın temel nedenlerinin şunlar olduğu düşünülmektedir.<sup>25</sup>

- Çalışma devletin rolünün ne olduğu konusunda açık ve anlaşılır bir temele oturmamıştır. Dolayısıyla kamusal hizmetler bağlamında roller ve amaçlar tanımlanamamıştır.
- Çalışma bakanlık temelinde yürütülmüş (her bir bakanlığın durumu ayrı ayrı ele alınmış) kamu kesimi reformu ile kamu yönetimi (işleyiş) reformu bir birinden ayrılmamıştır.

<sup>25</sup> Bu kısımda OECD-PUMA Kanada 1999 Yılı Ülke Raporundan yararlanılmıştır.

- Amaçların net olarak tanımlanamayışı ve yeterince saydam olmayışı nedeniyle gizli bir politik hedefin olduğu kuşkuarı doğmuştur. Dolayısıyla çalışma kamuoyuna mal edilememiştir.

Bütün bunlar üst üste gelince de değışime yönelik çalışmalarda bir ivme yaratılamamıştır.

İkinci çalışma KY2000-Kamu Yönetimi 2000 (PS2000-Public Service 2000) olarak sunulan çalışmadır. Bugün mevcut durumda *Program Review* diye adlandırılan reform çalışmaları da bir bakıma PS2000'in devamı olarak nitelenebilir.

PS200 Kanada Başbakanı tarafından Aralık 1989'da kamuoyuna duyurulmuştur. Programın amacı "Kanada'nın kamu yönetimini yenilemek" ve "21'inci yüzyılda Kanadalılara en iyi hizmeti sunmak" olarak açıklanmıştır. Başbakan konuşmasında reformun temel ilkelerine de değinmiştir. Buna göre:

- İşe alma ve insan kaynakları yönetimi daha az karmaşık bir hale getirilecek ve yöneticilerin ve çalışanların daha rahat hareket etmeleri sağlanacaktır.
- Merkezi yönetimin etkisi ve gücü azaltılacak; bakan yardımcılarının bakanlıkları yönetme konusunda daha geniş imkanlara kavuşmaları sağlanırken sorumluluk alanları netleştirilecektir.
- Kamu kurumlarının rol ve amaçları basit ve anlaşılır bir hale getirilecektir.
- Hizmet etkililiğini artırmak için yenilikçi yaklaşımlar geliştirilecek ve teşvik edilecektir.

PS2000'in hazırlanmasında geniş kapsamlı değerlendirme ve gözden geçirme raporları ile danışmanlık hizmeti belirgin bir rol oynamıştır. Reformun büyük ölçüde bir tutum değışikliği gerektirdiği kabul edilmiştir. Nitekim PS2000'in Genel

Sekreteri, “reform %70 alışkanlıkların (tutumların) değiştirilmesi, %20 sistem değişikliği ve %10 da yasal değişiklik gerektirir” demektedir.<sup>26</sup>

Geniş kapsamlı değerlendirme çalışmaları Görev Güçleri (Task Force) denilen çalışma grupları tarafından yapılmıştır. Kurulan 10 adet görev gücü çalışmaları sonunda 300 adet öneri geliştirmiştir. Görev güçlerinin raporlarını hazırlamasından 1 yıl sonra, Başbakan reformun temel amaçlarının belirleyen Beyaz Kitabı tanıtmıştır. Beyaz kitapta vurgunun özelleştirme ya da kamunun küçültülmesi gibi çokça kullanılan amaçlardan ziyade vatandaşlara daha nitelikli hizmet sunmaya ve daha etkin bir kamu yönetimi oluşturmaya yönelik olduğu söylenebilir. Nitekim PS2000 beyaz kitabında öneriler 4 ana başlık altında toplanmaktadır. Bunlar “Kanada'ya ve Kanadalılara hizmet”, “kamu kesiminde kariyer”, “halka dönük bir yönetim” ve “sorumluluk” adlarını taşımaktadır. Önerilerin çoğu yetkilerin ilgili birimlere devrine yöneliktir.

PS2000'in en büyük katkısı bugünkü çalışmalara öncülük etmiş olmasıdır. Bununla birlikte programın başarılı olmadığı yönünde bir kanı mevcuttur. Bunun nedenleri ise şunlardır:

- Amaçlar büyük ölçüde bireylerin tutum değişikliğine yönelik olmasına karşın yapılanlar daha ziyade yönetsel sisteme ilişkindir.
- Kurumların iç işleyişinde yapılan oldukça önemli değişiklikler kamu açısından büyük ölçüde görünmez niteliktedir.
- Değişim amaçları mali kısıtlar bağlamında doğru yere oturtulamamıştır.
- Sendikalar ile yönetim arasında gerekli uzlaşma sağlanamamıştır.

Kanada'da bugün yürütülen kamu yönetimi reformu çalışmaları Program Review adı verilen ve kamusal programların yeniden değerlendirilmesini içeren

---

<sup>26</sup> Interview with John Edwards, 4 May 1992 in Patricia GREER, Transforming Central Government.

çalışmalardan oluşmaktadır. Bu çalışmalarda ana tema ise Kamunun iyileştirilmesi (Getting Government Right) olarak ifade edilmektedir. Bu çalışmalar çerçevesinde süreklilik taşıyan temel amaçlar ise şunlardır:

- Federasyonun daha iyi çalışması ve görev çakışmalarından doğan maliyetlerin azaltılması amacıyla federal hükümete düşen görev ve sorumlulukların açık bir hale getirilmesi.
- Kaynakların en öncelikli alanlara tahsisi ve böylelikle Kanada'nın 21'inci yüzyılın sosyal ve ekonomik gelişmelerine karşı kendini doğru yerde konumlaması.
- Halkın taleplerinin daha iyi karşılanması. Bu amaçla çağdaş hizmet sunum teknikleri kullanımı ve müşterilerin karar alma süreçlerine katılması yoluyla daha iyi ve daha kolay ulaşılabilen bir kamu yönetimi oluşturulması.
- Mali anlamda katlanılabilir bir kamu yönetimi oluşturulması.

Kanada'nın kamu yönetimi reformu dayandığı temel ilkeler bakımından birtakım farklılıklar gösterir. Kanada ekonomik ve mali kriz anlamında görece daha rahat bir ortamda reform arayışlarına girmiştir. Buna bağlı olarak reformun daha küçük bir devletin mutlaka da daha iyi bir devlet demek olmadığı, reformun amacının hizmetlerin daha çağdaş bir ortamda sunulması ve mali anlamda katlanılabilir bir maliyete sahip olması ilkesine dayandığı görülmektedir.

Kanada reformu yurttaşlar, özel kesim ve gönüllü kuruluşlar ile işbirliği ve ortaklıklar kurulmasına büyük önem vermektedir. Kanada reformu yurttaşların tüketici ve müşteri rollerini aşan bir rol ve öneme sahip olduğu ilkesine dayanmaktadır. Kamu hizmetine ilişkin değerler ve ilkeler bu farklılığın temel kaynağıdır.

Reform girişimi politika oluşturulması ve hizmet sunumuna ilişkin süreçlere eşit ağırlıkta önem vermektedir. Politika üretimi konusunda değişik görevleri bulunan 30 birim arasında geniş bir ağ kurulmuştur. Bu ağ tarafından oluşturulan ilk

bulgular kamuda 300'den fazla politika uzmanı ve dışarıdan 40 adet araştırma kurumu tarafından tartışılmıştır.

Hizmet sunumunda ise büyük ölçüde kurum içi ve kurumlar arası entegrasyon ve eşgüdüm sağlanması ve bilgi ve iletişim teknolojilerinden en yüksek düzeyde yararlanılması amaçlanmaktadır.

Kanada'da reform "paylaşılmış liderlik" esasına dayanmaktadır. Buna göre siyasal liderlik devletin rolünün saptanması, kamusal taleplerle bu roller arasında dengenin sağlanması ve ana yoldan sapılmaması konularında öncülük yapacaktır. Kamu görevlilerinden yani atanmışlardan beklenen liderlik ise yaratıcı çözüm önerilerinin geliştirilmesi, arzulananı yapılabilir kılmak ve uygulamayı sağlamak olacaktır.

Program Review çalışmaları 1994 yılında başlatılmıştır. 1994-96 yılları arasında yapılan geniş kapsamlı iki çalışma çerçevesinde temel ilkeler ve politikalar belirlenmiştir. Program Review çalışmaları bu çerçevede tekrar edilegelmektedir. Bütün bakanlıklardan kendi programlarını gözden geçirmeleri istenmiştir. Bu çerçevede her bakanlık bir program değerlendirmesi yapacak, buna göre ilgili kesimlerin de katılımını sağlayarak planlar oluşturacak ve uygulamaya geçecektir.

Bu süreçte program değerlendirmesi için 6 temel soru geliştirilmiştir. Bunlar:

- ✓ 1. Kamu yararı: Program ya da faaliyet konusu bir kamu yararı taşımakta mıdır?
- ✓ 2. Kamunun rolü: Bu alanda kamunun meşru ve gerekli bir rolü var mıdır?
- ✓ 3. Federalizm: Bu alanda federal hükümetin mevcut rolü uygun bir rol müdür?
- ✓ 4. Ortaklık: Hangi programlar ya da faaliyetler kısmi olarak ya da bütünüyle kamu, özel kesim ya da gönüllü kuruluşlar eliyle sağlanmalıdır?

- ✓ 5. Etkinlik ve Etkililik: Bu program ya da faaliyet devam edecek ise etkinlik ve etkililik nasıl sağlanır?
- ✓ 6. Katlanılabilirlik: Bu program paketi mali anlamda katlanılabilir mi?

Bu çalışmalar sonucunda genel olarak federal hükümet ve tek tek bakanlıklar kendi görev alanlarını ve rollerini net bir şekilde belirlemiştir. Bu roller 1996 yılında yayımlanan Getting Government Right adlı yayınla kamuoyuna ilan edilmiştir.

Kanada reformunda rollere baktığımızda ilk olarak yukarıda değinilen “paylaşılmış liderlik “ kavramı ortaya çıkmaktadır. Bu sayede siyasal ve yönetsel sorumluluk alanları daha iyi belirlenmiş ve her iki düzeyde de reformun desteklenmesi sağlanmıştır. Reformun genel gidişini gözetmek üzere Kamu Yönetimi reformundan sorumlu bir bakanın başkanlığında bakanlardan oluşan bir komite kurulmuştur. Reform sürecinde Başbakanlık Ofisi önemli bir rol oynamıştır. Kanada'da başbakanın iki ayrı ofisi vardır. Birincisi Başbakanın siyasal rolleri ile ilgilenen PMO (Prime Minister's Office) dir. İkincisi ise diğer konularla ilgilenen PCO (Privy Council Office) dir. PCO eşgüdümü sağlamıştır. Bu amaçla PCO bünyesinde geçici bir sekreterlik kurulmuştur. Çalışmaların öncülüğü, eşgüdümü ve gözetimi işini büyük ölçüde bu sekreteryaya yürütmüştür.

Yapılan çalışmalar sonucunda ortaya çıkan temel sonuçlar ise şunlardır:

- Hizmet sunumuna ilişkin yapılar değişmiştir. Hizmet sunumunun modernize edilmesine odaklanılmıştır. Hizmetlerin daha etkin ve etkili sunumu için yenilikçi yöntemler kullanılmakta ve teşvik edilmektedir. Yurttaşların memnuniyetini artırmak amacıyla kamu kurumlarının daha entegre biçimde hizmet sunması, özel kesim ve gönüllü kuruluşlarla stratejik birliktelikler oluşturulması ve gelişen bilgi ve iletişim teknolojilerinden en üst düzeyde yararlanılması teşvik edilmektedir.

- Kamu kurumlarının görev tanımları değiştirilerek netleştirilmiştir. Genel olarak; sahiplik ve doğrudan hizmet sunumu yerine politika çerçevesinin belirlenmesine yönelindiği görülmektedir.
- Kamu kurumlarının politika oluşturma kapasiteleri güçlendirilmektedir. Bu amaçla uzun dönemli planlar, stratejik politikalar ve önceliklerin belirlenmesi ve kamu kurumları arasında daha iyi bir eşgüdüm sağlanması ve birimler arası işbirliği üzerinde durulmaktadır.
- Federal hükümet başka bir düzeyde daha iyi görülebilecek hizmetleri sunma görevinden çekilmektedir.
- Federal hükümet diğer düzeydeki kamu kurumları ile ve özel kesim ve gönüllü kuruluşlarla artan bir şekilde hizmet temelli işbirlikleri ve ortaklıklar oluşturmaktadır.
- İnsan kaynakları yönetimine özel bir önem verilmekte kamu hizmetine ilişkin değerler yüceltilmektedir.
- Devletin yurttaşlar nezdinde güvenilirliğini artırmaya yönelik programlar geliştirilmiş; bu bağlamda yurttaşların kamusal bilgilere daha kolay erişimine imkan verilmiştir. Hesap verme ve hesap sormanın mümkün olabilmesi için kamu politika ve programlarının sonuçlarının raporlar şeklinde yayımlanması uygulaması getirilmiş ve yurttaşların kamu politikaları konusunda daha fazla ve daha etkili söz söyleyebilmelerine ilişkin mekanizmaların oluşturulması desteklenmiştir.
- Kamu harcama yönetimi gözden geçirilerek kamu kaynaklarının daha etkili kullanımı için mali ve mali olmayan bilgilerin daha sağlıklı bir şekilde toplanıp değerlendirilmesine yönelik Harcama Yönetimi Sistemi oluşturulmuştur.

## 5. ALMANYA

Almanya adım adım değişim stratejisini tercih etmiştir. Mozaik teorisi olarak adlandırılan bu yaklaşımla değişimin daha kolay gerçekleştirileceği varsayılmaktadır. Küçük küçük girişimlerden oluşan değişim çabalarının bir ivme yaratacağı ve sonuçta köklü bir değişime yol açacağı düşünülmektedir. 2000 yılı

itibariyle 800 adet küçük proje bulunmaktadır. Bu denli çok sayıda girişimin geniş bir perspektife oturtulup belli bir bütünlüğün sağlanması için bir üst kurul gerekmektedir. Bu amaçla 1995 yılında Federal hükümet tarafından bir Danışma Konseyi oluşturulmuştur. Bu konsey uygulama aşamasında Yürütme Kuruluna dönüştürülmüştür.<sup>27</sup>

Danışma Konseyi politikacılar, bilim adamları yerel yönetimler ve eyalet temsilcileri, iş dünyası ve sendikalardan gelen temsilcilerden oluşmuştur. Konseyin amacı bürokrasiyi azaltarak daha hızlı çalışan bir devlet yaratmaktır (lean state). Bu mutlaka kamusal hizmetlerin azaltılması, devletin bir kısım hizmetleri görmekten vazgeçmesi demek değildir. Konsey çalışmalarını 1997 yılında tamamlayarak geniş ve kapsamlı bir rapor hazırlamıştır. Bu önerilerin uygulanabilmesi amacıyla İdari Örgütlenmeler Yürütme Kurulu (Steering Committee on Administrative Organizations) adıyla bir üst kurul oluşturulmuştur. Komite bir Bakan başkanlığında çeşitli bakanlık müsteşarlarından oluşmaktadır. Komitenin görevi reform çalışmalarını genel gözetimi ve eşgüdümüdür.

Uygulamada bakanlıklar görev tanımlarını ve yapılanmalarını gözden geçirerek daha hızlı işleyen bürokratik işlemlerin azaltıldığı bir yapılanma için pilot projeler geliştirmişlerdir. Bakanlıklar yaptıkları çalışmalar ve yürüttükleri projeler konusunda Yürütme Kuruluna rapor vermektedirler.

Reform çalışmaları sürecinde yukarıda değinilen iki üst kurul dışında çeşitli uzmanlık komisyonları da kurulmuştur.

Yasal ve idari düzenlemeleri gözden geçirmek ve bunları azaltmak amacıyla Kanunların ve İdarenin Basitleştirilmesi Bağımsız Federal Komisyonu kurulmuştur. Komisyon politikacılar, bilim adamları, hukukçular ve yerel yönetim temsilcileri yanında çeşitli sivil toplum kuruluşlarının temsilcilerinden oluşmaktadır.

<sup>27</sup> Bu kısımda OECD-PUMA Almanya 2000 Yılı Ülke Raporundan yararlanılmıştır.

1994 yılında Planlama ve Onaylama Sürecinin Basitleştirilmesi Bağımsız Uzmanlar Komitesi (Schlichter Komisyonu) nerelerde basitleştirme yapılabileceği ve hangi kuralların tümüyle kaldırılması gerektiğine ilişkin 100 civarında öneri geliştirerek Bakanlar Kuruluna sunmuştur. Kabine bu önerileri hızla hayata geçirmek için iktidar partilerinin Parlamento grubundan ve bakanlık temsilcilerinden oluşan bir grup kurmuştur. Bu grup Uzmanlar Komitesinin önerilerinin onaylayarak hızla hayata geçirilmesi için gerekli düzenlemeleri başlatmışlardır.

Hükümet tarafından başlatılan bu girişimler yanında, üniversite ve vakıfların da bu yönde çalışmaları olmuştur. Speyer Üniversitesi Kamu Yönetimi Araştırma Enstitüsü bu alanlarda çalışmalar yürütmektedir. Bertelsmann Vakfı isimli bir vakıf da kamu yönetimi reformu konusunda çeşitli çalışmalar yaptırmaktadır. Yapılan çalışmalar arasında idari reform, performans yönetimi, polis birimlerinin performanslarının karşılaştırılması gibi projeler bulunmaktadır.

Almanya'da izlenen adım adım değişim stratejisi gereği, bakanlıkların kendi alanlarında yapılacak reform konusunda daha bağımsız hareket ettikleri söylenebilir. Ancak yukarıda değinilen Danışma Konseyi ve Yürütme Kurulu reforma genel bir yön vermeye çalışmaktadır. Bu amaçla Danışma Konseyi başlangıçta birtakım öneriler geliştirmiştir. Buna göre öncelikle değişim önlemleri üç aşamalı olacaktır.

- Kısa vadeli uygulamalar: 1 yıl içinde gerçekleştirilecek önlemleri kapsamaktadır.
- Orta vadeli önlemler: 4 yıla kadar gerçekleştirilecek önlemleri içermektedir.
- Uzun vadeli önlemler: Gerçekleştirilmesi 4 yıldan daha fazla sürecek önlemleri kapsamaktadır.

Danışma Konseyi tarafından geliştirilen öneriler bakanlıkları bağlayıcılık derecesine göre de üçe ayrılmıştır.

- Bağlayıcı öneriler: Tüm bakanlıklar tarafından uygulanacak olan önerileri içermektedir.
- Tavsiye edilenler: Bu gruptaki önerileri bakanlıkların uygulaması esastır; ancak uygulamadıkları takdirde bir gerekçe sunmaları gerekir.
- İsteğe bağlı öneriler: Bu gruptaki önerileri uygulamaya koyup koymamak tamamen bakanlıkların tercihine bırakılmıştır.

## 6. GÜNEY KORE

Kamu yönetimi reformu konusunda yapılan çalışmalar Kore'de de uzun bir geçmişe sahiptir. Kurulduğundan 1997 yılına kadar geçen sürede 48 defa merkezi hükümet genelinde ya da bakanlık düzeyinde yapılanmaya ilişkin değişiklikler yapılmıştır.<sup>28</sup> Çok sayıda Kamu İktisadi Teşebbüsünün etkinliğini artırmaya yönelik girişimler olmuştur. Ancak bütün bu çabalara karşın, kamu kesimi her geçen yıl biraz daha büyümüş ve daha katı bir işleyiş mekanizmasına kavuşmuştur. Örneğin son 30 yıl içinde Güney Kore'de tarımla uğraşan nüfus üçte bir oranında azaldığı halde Tarım Bakanlığı % 500 oranında genişlemiştir. Kore'de kamu yönetimi devlet öncülüğünde kalkınma anlayışı içinde örgütlenmiş ve başarılı sonuçlar almıştır. Ancak zaman içinde politik ve ekonomik alanda yaşanan köklü değişime uygun bir dönüşüm sağlanamamıştır.

1998 yılında işbaşına gelen yeni yönetim kamu yönetimi reformunu en öncelikli konulardan birisi olarak kabul etmiştir. Yeni yönetimin iki nedenden ötürü kamu yönetimi reformu konusunda daha avantajlı bir konumda olduğu söylenebilir. Birincisi bu yeni hükümetin arkasında geniş ve sağlam bir halk desteği vardır. Bu durum mevcut yapıyı değiştirme konusunda daha kararlı ve inançlı bir tutum sergilenmesine yol açmıştır. İkincisi başkanlık seçiminden iki hafta önce yaşanan Kore tarihinin en kötü ekonomik krizidir. Asya Krizi diye adlandırılan bu kriz bir

<sup>28</sup> Bu kısımda KIM, Linsu, Güney Kore'de Kamu Yönetimi Reformu, 22 Haziran 2000'de Kore/OECD Kamu Yönetimi Reformu Forumu'nda sunulan bildirden yararlanılmıştır.

bakıma reformu kaçınılmaz kılmıştır. Krizin nedenleri arasında yatan etkinliğini yitirmiş ve büyük ölçüde yolsuzluklara ve kayırmalara bulaşmış kamu yönetimi olgusu, Kore’de devletin ve toplumun örgütlenme biçiminde ve toplumsal yön ve hedeflerde ciddi bir sorgulama ve arayışın başlangıcı olmuştur. Bu durum reform için büyük bir fırsat yakalanması sonucunu doğurmuştur.

Yeni yönetim bu fırsatı iyi değerlendirmiş ve çok geniş kapsamlı ve ciddi bir reform çalışması başlatmıştır. Bu amaçla ilk defa doğrudan ve sadece kamu yönetiminin reforma tabi tutulması işiyle uğraşacak bir birim kurulmuştur. *Kamu Yönetimi Reform Ofisi* (Government Reform Office) adı verilen bu birimin başına bir bakan yardımcısı getirilmiş ve birim Planlama ve Bütçe Bakanlığına bağlanmıştır. Kamu yönetimi reformundan sorumlu bu birimin Planlama ve Bütçe Bakanlığına bağlanması tesadüf değildir. Bu yolla reformun bütçeleme süreci ve mali reformla ilişkilendirilerek uygulanması amaçlanmıştır. Bu süreçte açık ve katılımcı bir tutum sergilenerek ilgili tarafların görüş ve önerilerini yansıtmalarına imkan tanınmıştır. Bütün merkezi hükümet teşkilatının ve seçilmiş bazı yerel yönetim birimlerinin mevcut görevlerini ve yönetim sistemlerini incelemek ve reformun kapsam ve ilkelerini belirlemeye yardımcı olmak üzere 19 adet özel danışma kurumu görevlendirilmiştir. Kamunun çalışma biçiminin özel firmalarca değerlendirilmesi bile Kore’de önemli bir zihniyet değişimine işaret etmektedir.

Daha önceki reform girişimleri parçacıl özellikler gösterirken, bu reform girişimi bütüncül bir yaklaşım izlemiş ve çok geniş kapsamlı tutulmuştur. Reform kapsamına merkezi yönetim ve yerel yönetimlerin yanında kamu iktisadi teşebbüsleri ve yarı kamusal birimler de alınmıştır. Reform kapsamında yapılanlara aşağıda üç başlık altında yer verilecektir. Birincisi merkezi yönetim ve yerel yönetimlerde yapılan reform çalışmaları, ikincisi kamu iktisadi teşebbüslerinde yapılan reform girişimleri ve üçüncüsü de yarı kamusal birimlerde yapılan reform girişimleridir.

**Merkezi yönetim ve yerel yönetim alanında yapılan reformun** temel amacı daha etkin çalışan ve daha iyi hizmet sunan bir kamu yönetimidir. Bu amaçla dört temel hedef belirlenmiştir:

- Müşteriye ve müşteri tatminine yönelme,
- Verimliliği artırmak amacıyla özel sektörün yönetim tekniklerinin kamu yönetimine taşınması ve böylece “girişimci bir yönetim” oluşturulması,
- Esneklik ve saydamlığın sağlanması bu amaçla mali bilgilerin kamuoyuna açıklanması ve adaptasyon imkanı olan bir yapılanma geliştirilmesi,
- Kamu çalışanlarının güçlendirilmesi.

Bu dört temel hedefe yönelik olarak yapılan çalışmaları da iki gruba ayırmak gerekir. Birincisi yapılanmaya ilişkin çalışmalardır, ikincisi ise işleyişe ilişkin çalışmalardır. İlk yıl büyük ölçüde yapılanma konusuna ağırlık verilmiştir. Belli kamusal görevlerin güçlendirilmesi ve bir kısım alanlarda mükerrerliklerin giderilmesi ve merkezi yetkilerin yerel yönetim birimlerine devri yapılanma konusunda yapılan temel değişimlerdir. Buna bir kısım görevlerin tümüyle özel kesime bırakılması ya da özel kesim eliyle gördürülmesini de eklemek gerekir.

En önemli yapısal düzenlemelerden birisi Kamu Hizmetleri Komisyonu (Civil Service Commission) kurulmasıdır. Bu birimin kamu yönetiminin mevcut alışkanlıklarını değiştirmede önemli bir katalizör görevi üstlenmesi beklenmektedir.

Yapısal düzenlemelerden bir diğeri de hem merkezi idare hem yerel yönetimler bünyesinde çalışanların sayısının azaltılmasıdır. Merkezi idare bünyesinde 2001 yılına kadar %16 oranında; yerel yönetimler bünyesinde ise 2001 yılına kadar %19, 2002 yılına kadar %30 oranında personel azaltılması hedeflenmiştir.

Merkezi idareye ait görevlerden 7 ayrı bakanlığı ilgilendiren 23 çeşit görev yerel yönetimlere devredilmiştir.

Reformun ilk yılından sonra yapılanma yerine işleyişle ilgili konulara odaklanılmıştır. İşleyişle ilişkin önlemleri de şöyle sıralamak mümkündür:

Açık kariyer sistemi ve performansa dayalı yönetim gibi alanları içeren insan kaynakları reformu gerçekleştirilmiştir. Üst düzey yönetim kademelerinin % 30'u için açık kariyer sistemi kabul edilmiştir. Bu pozisyonlar için belli bir süre kamuda çalışma şartı aranmaksızın doğrudan özel sektörden de atama yapılabilmektedir. Ancak bu oran daha sonra Yasama organı tarafından % 20'ye indirilmiştir. Diğer personelin de performansları temel alınarak değerlendirilmeleri amacıyla performans kriterlerinin geliştirilmesi çalışmaları sürdürülmektedir.

Bakanlıkların yetkilerinin artırılması ve daha bağımsız hareket edebilmeleri sağlanmıştır. Bakanlıklar kendi iç yapılanmaları konusunda, orta düzey yöneticilerin atanmaları konusunda ve bütçe kaynaklarının dağıtımı konusunda daha geniş yetkilerle donatılmışlardır.

Etkinlik ve esnekliğin geliştirilmesi çalışmaları yapılmıştır. Bu kapsamda 75 ayrı fon 55'e indirgenmiştir. Fonların denetim ve gözetimi için resmi bir sistem kurulmuştur. Bütçe kaynaklarının daha etkin kullanımı için de birtakım önlemler geliştirilmiştir. Bu önlemler bütçe giderlerinin azaltma ya da gelirleri artırmaya yönelik kişisel girişimlerin ödüllendirilmesini de kapsamaktadır. Ayrıca 2000 yılından itibaren 16 kurumda pilot proje olarak performans temelli bütçelemeye geçilmiştir. Bu sayının giderek artırılması amaçlanmaktadır. Bütçe harcamalarında daha esnek bir yapının kurulması amacıyla bütçe harcama kategorileri 2013'ten 1107'ye düşürülmüştür.

Bilgi ve iletişim teknolojilerinden giderek artan bir şekilde yararlanılması amacına yönelik çalışmalar yapılmaktadır. Bu alanda yapılan düzenlemelere göre 50 ya da daha fazla çalışanı bulunan her kamu kurumunun internette bir sayfası olacaktır. Bu sayfada kurumla ilgili bilgiler kamuoyuna sunulacaktır. Bu sayfalar

üzerinden çeşitli konularda dilekçe kabulü de yapılmaktadır. Dilekçe konusunda yapılan işlemleri de bu sayfalar üzerinden takip etmek mümkündür. Bilgi ve iletişim teknolojilerinin yaygın bir şekilde kullanılması sayesinde kamuoyunun ilgilendiği konularda daha fazla bilgi sahibi olması imkanı artmakta böylece saydamlık güçlenmektedir.

**Kamu iktisadi teşebbüsleri** konusunda daha önceleri de birtakım girişimlerde bulunulmuşsa da genel olarak sayının artması ve verimliliğin azalması olgusunun önüne geçilememiştir. 1998 yılı itibariyle 26 adet kamu iktisadi teşebbüsü ve buna bağlı 82 ortaklıkta 168 bin kişi çalışmaktadır. Bunların işletme bütçeleri toplamı genel bütçeyi aşmıştır.

Kamu iktisadi teşebbüslerinde etkinliğin azalmasının temel sebeplerinin tekelleri yapılar, sahiplenme duygusu eksikliği ve kayırmacı uygulamalar olduğu tespit edilmiştir. Bu işletmeler üzerindeki bürokratik kontrolün de yarattığı katı ve hantal yapı nedeniyle verimliliği olumsuz etkilediği belirlenmiştir. Bunlara bağlı olarak kamu iktisadi teşebbüsleri reformunun temel amacı buralardaki verimliliğin özel sektör ile rekabet edebilir düzeye getirilmesi olarak saptanmıştır. Bu amaçla kullanılan iki temel araç ise özelleştirme ve yönetim reformudur. İlk olarak 26 ana teşebbüsten 11'inin gelecek yıllar içinde özelleştirilmesi kararlaştırılmıştır. Mart 2000 tarihi itibariyle 2 ana teşebbüs ve 11 bağlı ortaklık satılmıştır. Bunun yanında çeşitli ortaklıklara ait hisse satışlarıyla özelleştirmeden toplam 9 milyar dolar kazanılmıştır.

Yönetim reformu ise yeniden yapılandırma, çalışan sayısının azaltılması, ve işletme sistemlerinin rasyonel hale getirilmesi uygulamalarını içermektedir. Yeniden yapılandırma kapsamında karsız ya da halihazırda özel sektörün yaygın olarak üretimde bulunduğu alanlardan çekilme de bulunmaktadır. Çalışanların sayısının azaltılması bağlamında 2000 yılı sonunda çalışan sayısının % 25 oranında azaltılması kararlaştırılmıştır. Teşebbüsler daha bağımsız çalışabilmeleri ve daha fazla ekonomik kriterlere göre karar alabilmeleri

yönünde güçlendirilmişlerdir. Bu amaçla Yönetim Kurulundaki hükümet temsilcilikleri iptal edilmiştir. Üst yönetim artık açık bir şekilde bir seçim komitesi tarafından seçilmekte ve daha sonra hükümet tarafından atanmaktadır. Üst yöneticiler ile Hükümet arasında performans sözleşmeleri de imzalanmaktadır. Performansa dayalı bir teşvik sistemi kurulmuştur. Bunun yanında Kamu İktisadi Teşebbüsleri tarafından yurttaş şartı da ilan edilmektedir. Üst düzey yöneticilerin ücretleri performanslarına bağlanmıştır. Üst düzey yöneticilerin değerlendirilmesi işi de bağımsız üçüncü bir kişi tarafından yapılmaktadır.

Kore'deki **yarı kamusal nitelikteki birimler** kamu yönetiminin bütününde önemli bir yer tutmaktadır. 1998 yılı itibariyle bunların sayısı 180'e ulaşmış ve yıllık 30 milyar dolarlık bütçeleri ile 80 bin kişiyi istihdam eder hale gelmişlerdir. Bu tür kuruluşlar çeşitli biçimlerde devlet tarafından finanse edilmekte veya mecburi hizmet ya da üyelik ücreti tahsil etme yetkisine sahip bulunmaktadırlar. Bu tür kuruluşlar arasında hükümet tarafından desteklenen araştırma enstitüleri, Tüketicileri Koruma Kurumu, Küçük ve Orta Ölçekli İşletmeleri Teşvik Kurumu gibi kurumlar bulunmaktadır. Bu kurumlar geçen 40 yıl içinde herhangi bir yeniden yapılandırma girişimine konu olmamışlardır. Bunların bir çoğundaki üyelikler bürokratlar için emeklilikte ikinci bir gelir kapısı haline gelmiştir.

Yeni yönetim yarı kamusal birimler konusunda beş temel kritere göre hareket etme kararı almıştır. Buna göre:

- Misyonlarını çoktan tamamlamış olan ya da artık anlamlı ve geçerli bir misyonu olmayanlar kapatılacak ya da başka kurumlarla birleştirilecektir.
- Misyonları özel kesim tarafından daha iyi yerine getirilebilecekler özel kesime bırakılacaktır.
- Rekabet artırılacak ve hesap verme sorumluluğu ile saydamlık güçlendirilecektir.
- Kötü yönetilen birimlerdeki maliyetleri azaltmak için çalışan sayısı azaltılacaktır.

Bu ilkeler çerçevesinde uygulamaya geçilmiş ve 20 teşkilat kapatılmış ya da başka birimlerle birleştirilmiş, 38 birim özelleştirilmiş, 33 adet zorunlu hizmet ücreti kaldırılmış çalışan sayısı %26 oranında azaltılmıştır. 2001 yılına kadar 67 kuruluşun sübvansiyonu kaldırılacaktır.

Bunlara ilave olarak devlet tarafından desteklenen 69 adet araştırma enstitüsü bakanlıkların doğrudan kontrolünden kurtarılmak amacıyla 5 bağımsız araştırma konseyi bünyesinde toplanmıştır. Daha önce hükümet tarafından atanan enstitü başkanlarının da objektif kriterlere göre seçilmesi şartı getirilmiştir.

Kore’de yapılan bu değişikliklerin kamu maliyesinde rahatlamaya yol açtığı kuşkusuzdur. Ancak bunların kamu yönetiminin etkinliği ve etkililiği üzerine etkilerini değerlendirmek için henüz erkendir.

## 7. AVUSTRALYA

Avustralya’da kamu yönetimi alanında yaşanan değişim son 20 yılı kapsamaktadır ve iki önemli aşama göstermektedir. İlk aşama 1983 ve 1996 yılları arasını kapsamaktadır ve İşçi Partisinin hükümette olduğu dönemde yapılan çalışmalardan oluşmaktadır. Bu ilk dönemdeki reform girişimleri üç temel amaca yöneliktir: Bunlar;<sup>29</sup>

- Kamu kurumlarının amaçlarının, vatandaşların bu kurumlardan ne beklediğinin açık ve net bir şekilde ortaya konulması;
- Yetki ve sorumlulukların devri ve esnekliğin güçlendirilmesi böylece yöneticilerin kurumsal amaçlara ulaşmada daha geniş imkanlarla donatılması;

<sup>29</sup> Bu kısımda Lean EARLY, Kamu Yönetimi Reformu: Avustralya’dan Dersler, 22 Haziran 2000’de Kore/OECD Kamu Yönetimi Reformu Forumu’nda sunulan bildiriden yararlanılmıştır.

- Üç ya da beş yıllık dönemler itibariyle kurumların performanslarının geliştirilmesi ve bu performansa dayalı hesap verme sorumluluğunun yerleştirilmesidir.

Avustralya'da İşçi Partisi 1947-1983 yılları arasında 1972-1975 yıllarını kapsayan üç yıllık kısa ve başarısız bir dönem dışında iktidara gelememiştir. Bu nedenle 1983 yılında seçimleri kazanmasını büyük bir fırsat olarak değerlendirmiş ve daha ziyade genç kuşak siyasetçilerden oluşan İşçi Partili bakanlar kamu yönetimine kendi damgalarını vurma konusunda oldukça kararlı ve inançlı bir tutum sergilemişlerdir.

Yeni hükümet 1983 yılında göreve başlamasının hemen arkasından kamu kesimi reformu konusunda bir Beyaz Kitap yayınlamıştır. Beyaz Kitap iki temel hedefe odaklanmıştır. Bunlar:

- Girdilerden çok programın hedeflerine ve performansına dayalı bir program bütçe sistemi;
- Kurumsal amaçlara ulaşılabilmesi için yetki ve sorumlulukların yöneticilere devredilmesidir.

Reformun mali boyutundan Maliye Bakanlığı, insan kaynakları bölümünden ise Kamu Hizmetleri Kurulu (Public Service Board) ve Çalışma İlişkileri Bakanlığı sorumlu tutulmuştur.

1996 yılında seçimleri kaybedinceye kadar İşçi Partisi hükümeti bu hedefler doğrultusunda şu temel reformları yapmıştır:

- Kamunun iş dünyasına ya da doğrudan kişilere sağladığı ekonomik nitelikteki hizmetlere ilişkin faaliyetlerin şirketleştirilmesi ve/veya özelleştirilmesi sağlanmıştır. Birtakım destek hizmetleri ticari hale getirilmiştir.
- Faaliyetler daha az sayıda birim bünyesinde toplulaştırılmıştır.

- Orta dönemli gelir ve gider tahminlerine dayalı bütçelemeye geçilmiş ve kamu kurumlarına belli sınırlar içerisinde bir yıldan ötekine gelir aktarma ya da borçlanma imkanı getirilmiştir. Mali yönetimi güçlendirmek amacıyla tüm kamusal programların 3-5'er yıllık periyodlarla yeniden değerlendirilmesi sağlanmıştır.
- Kamu kurumlarının çalıştıracağı elemanların sayısı konusunda merkezin kontrolü kaldırılmıştır. Kurumlar kendilerine tahsis edilen bütçe imkanları çerçevesinde kendi belirledikleri sayıda eleman istihdam edebileceklerdir. Üst düzey yöneticiler ayrı bir düzenlemeye tabi tutulmuşlar, sınıflandırma sistemi daha rasyonel hale getirilmiş ve kurumların personel yönetimi konusundaki merkez egemenliğine son verilmiştir.

Yapılan bu reformların genel olarak başarılı sonuçlar doğurduğu ve vatandaşın kamu hizmetlerinden memnuniyetinin arttığı ifade edilmektedir. Başarının altında yatan nedenler ise şöyle sıralanabilir:

- Hükümetin açık ve üzerinde uzlaşma sağlanmış bütüncül bir kamu yönetimi reform stratejisi bulunması.
- Reformu yürütmekle sorumlu merkezi birimlerin bu işi sahiplenmeleri ve yeterli imkanlarla donatılmış olmaları.
- Hükümetin ve bakanların 10 yılı aşkın bir süre reforma inanmaları, destek ve takiplerini esirgememeleridir.

1996 yılında İşçi Partisi yerine Muhafazakar Partinin işbaşına gelmesiyle reform girişimi yeni bir boyut kazanmıştır. Yeni hükümet kamu kesiminin performansı konusunda çok daha derin kuşkulara sahiptir. Muhafazakar Parti tarafından kurulan koalisyon hükümeti kamu yönetiminin etkinliği ve etkililiği konusundaki eleştirilerini şu başlıklar altında toplamıştır:

- Kamu kesimi yaptığı idari, mali ve çalışma yaşamı ile ilgili işlemlerde esneklikten yoksundur.

- Detaylı bürokratik kurallara ve mevzuata uymaya dayalı hizmet üretme süreci yüzünden hizmet etkinliği düşük, maliyetler yüksektir.
- Kamu yönetimi etkinlik ve yönetim kalitesi bakımından özel kesimin ve benzer diğer ülkelerin gerisinde kalmıştır.
- Tahakkuk yerine nakde dayalı muhasebe sistemi yüzünden kamu politikalarının anlamlı bir değerlendirmesi ve karşılaştırması yapılamamaktadır.

Bu eleştiriler doğrultusunda hareket eden hükümetin reform girişiminin temel yapı taşları ise aşağıda açıklanmaktadır.

Yeni bir Kamu Hizmeti Kanunu (Public Service Act) hazırlanmıştır. Kamu Hizmeti Kanunu kamu personel politikasının temelini oluşturmaktadır. Daha önceki 1922 yılından kalma Kanun detaylı ve katı düzenlemeleri içermektedir. Yeni kanun detaylı düzenlemeler yerine temel ilkeleri ve kuralları belirleme yolunu seçmiştir. Kamu kurumlarının tepe yöneticileri kendi personel politikalarını belirleme konusunda daha geniş yetkilerle donatılmıştır. Tepe yöneticiler kendi çalışanlarına ilişkin çalışma koşullarını belirleme konusunda yetkilidir. Kuruluşlar hükümetin temel politikası çerçevesinde kendi birimleri için geçerli toplu sözleşme imzalayabilmektedirler. İki tür sözleşme bulunmaktadır. Birincisi yöneticilerle imzalanan bireysel sözleşmelerdir. İkincisi yöneticiler dışındaki personelle imzalanan toplu sözleşmedir. Uygulamada sözleşmelerde en fazla kullanılan değişkenlerin performans değerlendirmesi ve esnek çalışma süreleri olduğu görülmektedir.

İkinci önemli düzenleme mali alanda yapılmıştır. 1901 tarihli Denetim Kanunu (the Audit Act) yerine bir dizi mali yasayı içeren bir paket yürürlüğe konulmuştur. Bu düzenlemelerde de detaylı, karmaşık ve idarelere hareket alanı bırakmayan kurallardan vazgeçilerek daha esnek bir yapı oluşturulması yolu seçilmiştir.

Yeni hükümetin eleştirilerinden birisi de İngiltere ve Yeni Zelanda gibi ülkelerde geniş şekilde uygulanan contracting-out, sözleşme ile hizmet gördürme modelinin Avustralya'da uygulanmamasıdır. Bu çerçevede contracting-out uygulamalarına yaygınlık kazandırmaya yönelik çalışmalar yapılmıştır. Tüm kamu kurumlarının temel hizmetler konusuna odaklaşmaları destek hizmeti niteliğindeki işleri sözleşmeler yoluyla özel sektöre gördürmeleri istenmiştir. Fakat halen bu konuda yaygın bir uygulama olduğu söylenemez.

Yine İngiliz-Yeni Zelanda uygulaması örnek alınarak yapılan çalışmalardan birisi de yurttaş şartlarıdır. 24 Mart 1997 tarihinde Başbakan hükümetin hizmet şartlarına ilişkin kararını açıklamıştır. Buna göre yurttaş şartları şunları içermek zorundadır:

- Kullanıcıların bir hizmetten yararlanırken bekleyecekleri temel hizmet standartları;
- Kullanıcıların hak ve sorumlulukları;
- Hizmet standartlarına uyulmaması durumunda nereye, nasıl şikayette bulunulabileceği;
- Hizmet standartlarına uyulmaması durumunda ilgili kurumun ne yapacağı;

Ayrıca kurumlar hizmet şartlarının uygulanması konusundaki gelişmeleri rapor şeklinde yayımlamakla da yükümlüdür.

Aralık 1997'de "online-elektronik hükümet" projesi başlatılmıştır. Buna göre 2001 yılına kadar tüm kurumlar uygun bulunan hizmetlerini elektronik ortamda sunacaklardır. Bu stratejinin gereği olarak kamu kurumları 2000 yılı sonuna kadar bütün ödeme işlemlerini ve 2001 yılı sonuna kadar bütün basit satın alma işlemlerini elektronik ortamda yapacaklardır.

Buna ek olarak Elektronik İşlemler Kanunu isimli bir kanun çıkarılarak bütün kamu kurum ve kuruluşlarının vatandaşlardan gelen, belli özellikleri taşıyan

bütün elektronik iletileri kabul edip değerlendirmesi şartı getirilmiştir. 2000 yılı Eylül ayına kadar her bakanlık ve kamu kurumu bir Online Eylem planı hazırlayacak ve web sayfasına koyacaktır. Ayrıca her kurum senede iki defa elektronik devlet konusunda görevli bulunan Elektronik Devlet Ofisine (Office for Government Online) rapor vererek gelişmeleri bildireceklerdir.

Bütün bunlara ilave olarak Avustralya, 1999 yılı Mayıs ayından bu yana tahakkuk muhasebesine geçmiş bulunmaktadır. Böylece kamu politikalarının daha doğru bir şekilde ölçülmesi ve değerlendirilmesi beklenmektedir.

Avustralya'da reformun kalıcı sonuçlarını değerlendirmek için henüz erken olduğu söylenebilir. Ancak reform girişiminin gerisinde yatan varsayım piyasa kuralları çerçevesinde, belli bir disiplin içinde, daha geniş esnekliklere sahip bir kamu yönetiminin daha başarılı olacağıdır.

## 8. İSVEÇ

Son 25 yılda İsveç kamu yönetimi sisteminde önemli değişiklikler olmuştur. Fakat bu değişimler büyük ve kapsamlı bir planın ürünü değildir. Reformlar bir dizi küçük ama önemli çalışmaların ürünüdür. İsveç'teki reformun temel yönü yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve yetki devridir. Sadece yerel yönetimler değil merkezi hükümet teşkilatı içinde yer alan birimler de kendi iç işleyişleri konusunda daha geniş yetkilerle donatılmışlardır. Küçük küçük projeler yoluyla köklü dönüşümler sağlamak kamu yönetimi alanında genelde başarılı sonuçlar doğurmasa da İsveç'te başarılı olmuştur. Bunu isveç'in toplumsal yapısına ve yönetim sistemine ve geleneğine bağlamak doğru olabilir.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Bu kısımda Knut REXED, Kamu Yönetimi Reformu: İsveç Deneyimi, 22 Haziran 2000'de Kore/OECD Kamu Yönetimi Reformu Forumu'nda sunulan bildiriden yararlanılmıştır.

İsveç'in toplumsal ve idari yapısının temelleri tarihte yatmaktadır. Ortaçağ boyunca Avrupa'da geçerli olan feodal sistem İsveç'te geçerli olmamıştır. Onun yerine küçük toprak sahibi çiftçilerden oluşan ve belli bir siyasal ve ekonomik gücü bulunan köyler etkili olmuştur. Bunun önemli bir nedeni kral ve soylular arasında bitmek bilmeyen güç kavgasında kralın çiftçilerden destek almasıdır. Büyük ölçüde kendi kendini yöneten bu köyler sayesinde İsveç'te sivil toplum ve katılımcılık geleneksel olarak çok güçlüdür.

Bugün İsveç'te 250'nin üstünde kamu kurum ve kuruluşu bulunmaktadır. Bunların bir kısmında 10 bin civarında çalışan bulunmakta iken, sadece 3 çalışanı olan birim de vardır. Genel müdürler ve genel müdür yardımcıları 6 yıllık bir dönem için atanmakta ve bu daha sonra yenilenebilmektedir. Bazı büyük kamu kuruluşlarında yönetim kurulları da bulunmaktadır, yönetim kurulluğuna üye atanması da Hükümet tarafından yapılmaktadır.

İsveç çok uzun yıllar boyunca oturmuş ve durağan bir kamu yönetimi sistemine sahiptir. 1960'lı yıllardaki kamu yönetimi yüz yıl öncekinden çok da farklı değildir. Fakat 1990'ların başında gayrimenkul piyasasında spekülasyona bağlı olarak aşırı yükselen fiyatlardaki düşme, bankalarda yaşanan kriz, makro ekonomik politikadaki birtakım yanlışlar ve uluslar arası alandan gelen olumsuzlukların etkisiyle birlikte İsveç bir ekonomik sıkıntıyla karşı karşıya kalmıştır. Milli gelir üç yıl boyunca azalmış, işsizlik ve kamu borcu artmıştır. 1994 yılında iktidara gelen hükümet katı bir bütçe stabilizasyon programı başlatmıştır. Bütçeleme sürecini de içeren bu programla tekrar makroekonomik dengelere ulaşılmıştır.

1990 yılından bu yana çalışanların sayısı yerel yönetimlerde %14, merkezi yönetimde %12 oranında azalmıştır. Aslında merkezi idaredeki birimlerin çoğundaki azalma daha fazladır; ancak üniversiteler ve diğer yüksek öğretim kurumlarında bu dönemde reel olarak artış olduğundan oran %12 olarak gözükmektedir.

Bütçeleme süreci de köklü olarak değiştirilmiştir. Bütçe 25 adet harcama alanına ayrılmıştır. Hükümet her yıl Parlamento'ya Bahar Kanunu (Spring Bill) adıyla bir taslak sunmaktadır. Bu taslakta gelecek üç yıl için toplu olarak ve gelecek ilk yıl için harcama alanları bazında harcama tavanları belirlenmektedir. Parlamento bu Tasarıyı yazdan önce karara bağlamaktadır. Hükümet bu Kanundaki harcama tavanlarına göre hazırladığı bütçe kanununu Eylül ayında Parlamento'ya sunmaktadır.

1994 yılında Hükümet ücretle ilgili kararları ilgili kamu kurumlarının yetkisine bırakmıştır. İsveç'te artık hükümet kurumları ile özel kesim aynı iş kanunlarına ve kurallarına tabidir. Kamu çalışanları ilgili birim tarafından işe alınmakta ve başka bir kuruma geçme hakkına sahip olmamaktadır. İşçi-işveren arasında imzalanan sözleşmeler ile kamu kurumu ve kamu çalışanı arasında imzalanan sözleşmeler aynı kurallara tabidir. Her bir kurum ne kadar kişi çalıştıracağına ve ne kadar maaş ödeyeceğine kendisi karar vermektedir. Atamalar ve terfiler de aynı şekilde kurumun yetki alanındadır.

İsveç'te Hükümet artık kamu kurumlarının merkezden detaylı kurallarla yönetilmesinin etkin bir yol olmadığına karar vererek performans yönetimini sisteme uyarlamaya karar vermiştir. Hükümet artık sadece kurumların temel görevlerine (misyon) odaklanarak bu görevlerin yerine getirilip getirilmediği ile ilgilenecektir.

Bu çerçevede genel müdürler kendi kurumlarını yönetme konusunda giderek artan yetkilerle donatılmışlardır. Genel müdürler hem iç örgütlenmenin nasıl yapılacağına hem de kaynakların nasıl dağıtılacağına karar verebilmektedirler. Kurumlar bütçede kendilerine ayrılan payın %3'ünü gelecek yıla aktarabilmekte ya da gelecek yıldan bu yıla borç alarak peşin olarak harcayabilmektedirler.

İsveç'in performans yönetimi modeli Hükümetin yıllık direktifler yoluyla her kurumun temel amaç ve hedeflerini yayımlamasına dayanmaktadır. Bu direktifte

ilgili kurumun hangi bilgileri ilan edeceği de yer almaktadır. Yıllık direktiflerde gerektiğinde kurumun bütçe payını kullanmasına ilişkin sınırlamalar da getirilebilmektedir. Kurumlar bu direktifler doğrultusunda yıllık faaliyet raporlarını yayımlamaktadırlar. Bu yeni sistemle kalite ve sonuçlara yönelik bir yönetim anlayışı yerleşmeye başlamıştır. Yıllık direktifler hazırlanmadan önce ilgili kurumla görüşmeler ve tartışmalar olmaktadır. İlgili bakanlar da birimlerin tepe yöneticileriyle yılda en az iki toplantı yapmak zorundadırlar.

Bu sistemde önem kazanan bir konu genel müdürlerin nasıl seçileceği ve atanacağıdır. Genel müdürlerin seçimi büyük ölçüde bakanların yetkisindedir; atama için Başbakanın da onayı gerekmektedir. Yöneticilerin çoğunun bürokrasi içinden seçildiği görülmektedir.

İsveç'te kamu yönetimi reformunun bir ayağı da yerel yönetimlerin güçlendirilmesidir. Bugün yerel yönetimlerinin gelirlerinin % 80'i yerel vergilere ve kullanıcılardan alınan ücretlere dayanmaktadır. Kalan kısım merkezi hükümet tarafından karşılanmaktadır.

Reformun diğer bir ayağı da geleneksel olarak kamusal tekel şeklinde yürütülen bir kısım hizmetlerin rekabete açılmasıdır. Bunlar arasında elektrik dağıtımı, posta ve telekomünikasyon sektörü bulunmaktadır. Rekabete açmaya paralel olarak gerekli düzenleyici kurumlar da oluşturulmuştur.

Kamu kurumlarının ve kamu çalışanlarının daha geniş yetkilerle donatılmasının da bazı potansiyel sakıncaları vardır. Kurallara ve önceden belirlenmiş süreçlere bağlı geleneksel bürokratik anlayışın temelinde kamu kaynaklarının ve kamu gücünün kötü niyetle ve özel çıkarlara hizmet amacıyla kullanılmasının önüne geçilmesi isteği yatmaktadır. Bu nedenle kamu kesiminde esnekliğin artırılmasına yönelik yeni yaklaşımda artan yetkilerin, hesap verme sorumluluğunun güçlendirilmesiyle ve denetim sistemlerinin buna uyarlanmasıyla dengelenmesi

gerekir. İsveç'te bu yöndeki çalışmaların yanında kamu hizmeti etiği anlayışının güçlendirilmesini amaçlayan çalışmalar da yapılmıştır.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM: GENEL DEĞERLENDİRME VE SONUÇ

Kamu yönetimini değişime zorlayan etkenler üç ana eksen den gelmektedir. Birincisi kamu harcamalarının bütçe üzerine getirdiği yük ve bütçe açıklarının mali sitemde yol açtığı sıkıntılardır. İkicisi bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan hızlı değişimdir. Üçüncüsü toplumsal talepler karşısında kamu kesiminin performansının yetersiz kalmasıdır. Kamu yönetimi reformu da bu nedenlere paralel olarak iki ana temel üzerine yapılandırılmaktadır. Birincisi devletin rolü diye de ifade edilen kamu yönetiminin görev alanının ne olacağıdır. İkincisi bu görevlerin nasıl yapılacağıdır. Kısaca ne yapmalı ve nasıl yapmalı diye ifade edilebilecek bu sorulardan hangisine öncelik verileceği reformun temel stratejisini belirleme açısından en önemli unsurdur. Bu öncelik de büyük ölçüde kamu kesiminde yaşanan ağırlıklı sorun tarafından belirlenmektedir. Mali alandan gelen baskılar nedeniyle reforma zorlanan bir kamu yönetimi sisteminde, daha ziyade piyasacı strateji izlenmekte devletin ekonomik ve sosyal yaşamdaki rolü azaltılmaktadır. Devletin rolünü daraltıcı anlamda yeniden tanımlayan bu yaklaşımda, devletin üstlenmeye devam ettiği hizmetleri yürütürken de piyasa mekanizmasından en geniş şekilde yararlanması ilkesi benimsenmektedir. Bu ilkenin yaşama geçirilmesi yönündeki temel araç ise sözleşme-contracting out-uygulamalarıdır. Ancak bu yaklaşımın temel kamu hizmetlerine uygulanması pek mümkün görünmemektedir. Çünkü özünde işletme yönetiminin araçlarını kamu yönetimine uyarlamayı amaçlayan bu yaklaşımın kamu yönetiminin ayırıcı özellikleri olan siyasal boyut ve hukuki boyut konusunda açmazları bulunmaktadır. Bireylerin kamu yönetiminden talepleri siyasal süreçler sonucu toplumsal bir nitelik kazanmakta ve kamu hizmeti tercihi olarak ortaya çıkmaktadır. Bu nedenle kamu hizmetlerinin ve dolayısıyla kamu yönetiminin siyasal boyuttan arındırılması mümkün ve doğru değildir. Benzer şekilde kamu yönetimini, şirket yönetiminden ayıran önemli bir unsur önceden belli hukuki kurallar doğrultusunda faaliyette bulunmasıdır. Bu nedenle piyasacı yaklaşımın, ekonomik ve ticari yönü ağır basan hizmetlerde başarılı sonuçlar verse bile, temel kamu hizmetlerinde uygulanması söz konusu olmayacaktır. Yine piyasacı

yaklaşımın iki önemli aracı olan özelleştirme ve şirketleştirme ise söz konusu faaliyetlerin bütünüyle kamu yönetiminin konusu olmaktan çıkarılmasını öngörmektedir. Bu nedenle bu uygulamaların kamu yönetiminin yürütmeye devam ettiği faaliyetlere yönetsel yöntem anlamında doğrudan bir katkısı söz konusu olamayacaktır. Özelleştirme ve şirketleştirme uygulamalarının kamu yönetimine dolaylı katkısının, bu uygulamaların getirdiği mali rahatlıkla diğer kamu hizmetlerine daha fazla kaynak ayrılması şeklinde olması beklenebilir. Program stratejisi de kamunun ne yapması gerektiği sorusu üzerinde durmaktadır. Ancak bu yaklaşımda, devletin rolünün daraltıcı anlamda yeniden tanımlanmasından ziyade mevcut tanım içinde yapılan işlerin yeniden değerlendirilmesini yapmak ve kamu faaliyet ve programları arasında öncelikleri tespit etmek üzerinde durulduğu görülmektedir. Başarılı bir yönetimin unsurlarından birisi de öncelikleri ve temel tercihleri doğru tespit etmek olduğundan bu yaklaşımın bu yönde önemli katkıları olabileceği düşünülmektedir.

Kamu yönetimine gerçekten yeni ibaresini hak edecek bir açılımı içeren yaklaşımın ise, yönetsel yaklaşım diye ifade ettiğimiz yaklaşım olduğu düşünülmektedir. Çünkü ilgili bölümde de belirtildiği üzere; “yöneticilerin yönetmesine müsaade etmek” şeklinde formüle edilen yönetsel yaklaşım, geleneksel kamu yönetimi anlayışında çok önemli ve köklü bir değişimi öngörmektedir. Kamu yönetiminde geleneksel anlayışta kuralları ve süreçleri standardize etmek esas hedef olmuştur. Bütün kamu kurumlarının aynı bütçeleme sürecine, aynı harcama yöntemine, aynı işe alma, ücret ve personel rejimine tabi olması istenmiştir. Bu birliği sağlamak önemli bir gelişme olarak kabul edilmiştir. Bunun temel sebebi vatandaşlara aynı nitelikte hizmet sunmak ve eşit muamelede bulunmak için kamu çalışanlarına yorum ve esneklik alanı bırakmadan her şeyi objektif kurallara bağlamak isteğidir. Bu yolla usulsüz ve yolsuz uygulamaların önüne geçilebileceği, kamu kaynaklarının özel çıkarlar için kullanılmasının önlenilebileceği düşünülmüştür.

Yönetimsel yaklaşımı savunanlar ise geleneksel tekdüzeleştirme yaklaşımının sonuçta ters etki yaptığını, çalışanların ortaya çıkan hizmeti bir yana bırakıp kurallara harfiyen uymakla meşgul olduklarını, çok sayıda bürokratik işlem nedeniyle maliyetlerin arttığı, sorumluluk alanlarının ve sorumluların kaybolduğu ve bunun da kamu yönetimini hantal ve verimsiz işleyen bir yapıya soktuğunu ileri sürmektedirler. Kamunun kaynaklarını etkili biçimde kullanma konusunda iyi niyetli olan yöneticiler, kötü bir bürokratik sistemin içine sıkışıp kaldıkları için başarılı bir performans sergileyememektedirler.

Bu sorunları aşmanın yolu, yöneticilere yönetme imkanı vermek yani onları kaynakların kullanılışı ve amaca ulaşma konusunda belli bir esneklik imkanı ile donatmaktır. Bu yaklaşımın katıksız uygulaması, yöneticilere ulaşılmak istenen amaçları ortaya koyduktan sonra genel bir bütçe tahsis edip onları bütçenin nereye, nasıl harcanacağı konusunda serbest bırakıp sonuçtan sorumlu tutmaktır. Burada sistemin tamamlayıcı ve olmazsa olmaz unsuru yetki devri ve esneklikle birlikte hesap verme sorumluluğunu getirmektir. Bir taraftan yöneticilere yetkiler devredilip esneklik imkanı sağlanırken diğer yandan hesap verme sorumluluğu olabildiğince güçlendirilmektedir. Geleneksel yaklaşımda sorumlular ve sorumluluk alanları kaybolmakta iken bu yaklaşımda kimden hesap sorulacağı ve neye göre hesap sorulacağı, yani başarı ve başarısızlık kriterleri ve bunların sorumluları ortadadır. Yönetimsel yaklaşımın araçlarından olan performans yönetimi, performans anlaşmaları ve yurttaş şartları da kamu yönetiminin rolü nasıl tanımlanırsa tanımlasın amaçlarını en etkili biçimde gerçekleştirmesine katkıda bulunabilecek araçlar olarak ortaya çıkmaktadır.

Ülke örnekleri göstermektedir ki, kamu yönetimi reformu zaman alıcı bir iştir. Başarılı uygulamaları süren bir çok ülkede reform 10 yıllık bir süredir devam eden çalışmaları kapsamaktadır. Gerçekte reformun sonuçlandığını söylemek mümkün değildir. Sürekli yeni sorunlar ve yeni çözüm arayışları ortaya çıkacaktır. Bu nedenle reformun kurumsallaştırılması yaşamsal önem taşımaktadır. Kamu yönetimi reformu bir kere yapıp sonuçlandırılacak bir iş değildir. Kamu

kurumların bünyesine geliştirici esnekliklerin yerleştirilmesi ve değişmeci devinim yeteneklerinin güçlendirilmesi gerekir. Burada ortaya çıkan önemli bir zorluk, köklü değişimlerin yaşanacağı uzun süre boyunca, reformun olmazsa olmaz koşulu olan siyasal sahiplenme ve desteğin sağlanmasıdır. Sadece siyasal desteğin değil, bürokratik sahiplenme ve desteğin de sağlanması zorunlu gözükmektedir. Kamu yönetimi sistemi donuk yapılardan oluşmadığına göre bu yapıları işleten kamu çalışanlarının da sürece olumlu katkısının sağlanması ve değişime engel örgütsel kültürlerin yenilenmesi önem taşımaktadır.

Önümüzdeki dönemin önde gelen konularından birisi de iletişim ve bilgi teknolojilerinde meydana gelen büyük değişimi kamu yönetimi sistemine ve yurttaş-devlet ilişkilerine en olumlu biçimde taşıyabilmektir. Daha da ileri adımı sanal örgütlenmelerle ilgilidir. Eğer iddia edildiği gibi özel kesim örgütlenmeleri için “sanal organizasyonlar” devri başlayacaksa, bu kaçınılmaz olarak kamu kesimine de yansıtacaktır. O zaman gerçekten mevcut yönetim paradigması bütünüyle ortadan kalkacak ve yeni paradigma kurulması zorunluluğu ortaya çıkacaktır. Mevcut çalışmaları da bu yönde çabalara dönüştürmekte yarar vardır.

## KAYNAKÇA

DUPUY François, “Why Is It So Difficult To Reform Public Administration”, **Government of the Future: Getting From Here to There** sempozyumunda sunulan bildiri., OECD, Paris 14-15 Eylül 1999.

EARLY, Lean, “*Kamu Yönetimi Reformu: Avustralya’dan Dersler*”, Kore/OECD **Kamu Yönetimi Reformu Forumu**’nda sunulan bildiri,Seul, 22 Haziran 2000.

GORE Al, **From Red Tape to Results: Creating A Government That Works Better and Costs Less**, Washington, September 7, 1993. Raporun elektronik ortamdaki sunumu için bakınız: [http:// www.npr.gov](http://www.npr.gov)

GREER Patricia, **Transforming Central Government**, Open University Press, Buckingham- Philadelphia, 1994.

HOLLINGS, Robert L. **Reinventing Government: An Analysis and Annotated Bibliography**, New York, Nova Publishers Inc., 1996.

HOLMES W. ve WILEMAN Tom, **Public Service Reform in New Zealand (1984-1994) and Its Relevance to Canada**, Office of the Auditor General of Canada, 1995.

INGRAHAM, Patricia W. ve KETTL, Donald F. **Agenda for Excellence: Public Service in America**, Chatnam, NJ, Chatnam House Publishers, 1992.

KETTL, Donald F. **The Transformation of Governance: Globalization, Devolution and the Role of Government**, National Academy of Public Administration, Washington DC, Haziran 2000.

KETTL Donald F. , **Reinventing Government: A Fifth Year Report Card** ,Center for Public Management-The Brookings Institution , Washington DC, Eylül 1998.

.KETTL Donald F, DILULIO John J. Jr., Editors, **Inside the Reinvention Machine: Appraising Governmental Reform**, The Brookings Institution, Washington DC, 1995.

KIM, Linsu, “*Kore’de Kamu Yönetimi Reformu*”, Kore/OECD **Kamu Yönetimi Reformu Forumu**’nda sunulan bildiri, Seul, 22 Haziran 2000.

MILAKOVICH, Michael E., **Improving Service Quality: Achieving High Performance in the Public and Private Sectors**, St. Luice Press, Florida, 1995.

OECD, **Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries**, Conclusions of the Public Management Committee, OECD, Paris, 1995.

OECD, “Synthesis of Reform Experiences in Nine OECD Countries: Government Roles and Functions, and Public Management”, **Government of the Future: Getting From Here to There** isimli sempozyum ortak bildirisi, 14-15 Eylül 1999, OECD, Paris

OECD, **Ministerial Symposium on the Future of Public Services**, OECD, Paris, 1996.

OECD-PUMA, Public Management Reform and Economic and Social Development, OECD, Paris, 1998.

OECD-PUMA, **Stratejik Review and Reform: The UK Perspective**, İngiltere 1999 Ülke Raporu.

OECD-PUMA **Kanada 1999 Yılı Ülke Raporu.**, [www.oecd.org/puma](http://www.oecd.org/puma)

OECD-PUMA **Almanya 2000 Yılı Ülke Raporu.**, [www.oecd.org/puma](http://www.oecd.org/puma)

OECD-PUMA **Yeni Zelanda 1999 Yılı Ülke Raporu.** [www.oecd.org/puma](http://www.oecd.org/puma)

OSBORNE David, GAEBLER Ted, **Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector**, William Patrick Book, Addison-Wesley Publishing Company, 1992.

OSBORNE, David,, PLASTRIK, Peter, **Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government**, Addison-Wesley Publishing Company, USA, 1997.

REXED, Knut, “Kamu Yönetimi Reformu: İsveç Deneyimi, Kore/OECD **Kamu Yönetimi Reformu Forumu**’nda sunulan bildiri. Seul, 22 Haziran 2000.

SHICK Allen, “Opportunity, Strategy, and Tactics in Reforming Public Management”, **Government of the Future: Getting From Here to There** sempozyumunda sunulan bildiri. OECD, Paris 14-15 Eylül 1999.