

BİR KAMU YÖNETİMİ REFORMU İÇİN STRATEJİ SEÇENEKLERİ

Osman YILMAZ (*)

Özet: Makale güncel bir konu olan kamu yönetiminde reform konusuna bilimsel ve uygulamalardan ders çıkararak yaklaşılması gereğini vurgulamaktadır. Yapılacak parçalı müdahaleler, işlemler yeterince incelenmiştir. Kuruluşları kümelen-dirme girişimleri ters sonuçlar verebilir. Bu amaçla, dünyada bilimsel olarak incelenmesi ve izlenmesi sürdürülen dört kamu yönetimi reform stratejisi tartışılmaktadır. Kamu yönetimi reformuna, a) Piyasa Stratejisi, b) Yönetimsel Strateji, c) Program Stratejisi, d) Aşamalı Değişim Stratejisi, yaklaşımlarının tartışmaları, Türk Kamu Yönetimi reformunun etkili bir yönlendirme ile uygulanması açısından fikirler ve araçlar sunmaktadır.

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 1990'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 ekonomi ve siyasal alanda yaşanan köklü değişimlerle örtüşmesi, bu dönemde yaşanan değişim ve uyum çabala-

rına 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 uluslararası alanda derin izler bırakan değişimlerin yaşandığı bir dönemde, kamu yönetiminde reform arayışlarının tekrar gündemde ön sıralara çıkması beklenen ve doğal bir gelişmedir.

Kamu yönetimini değişime zorlayan etkenler üç ana eksende oluşmaktadır. Birincisi, kamu harcamalarının bütçe üzerine getirdiği yük ve bütçe açıklarının mali sistemde yol açtığı sıkıntılardır. İkincisi, bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan hızlı değişimdir. Üçüncüsü, toplumsal talepler karşısında kamu kesiminin performansının yetersiz kalmasıdır. Türkiye'de olduğu gibi, gecikmiş reformların kamu yönetiminde yolaçtığı verimsizlikler, işlevlerin yerine getirilememesi, koordinasyonsuzluk da bu kümeye eklenebilir. 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.

(*) DPT, Hukuki Tedbirler ve Kurumsal Düzenlemeler Dairesi Başkanı

Kısaca ne yapmalı ve nasıl yapmalı diye ifade demokrasilerde değişimin aşağıdan yukarıya doğru olması beklentisi, hatta ilkesine rağmen, kamu yönetiminde ve pekçok büyük kurumda yukardan aşağı reformlar yapılmaktadır. Reforma ilişkin yenilikçi düşünce ve önerilerin daha ziyade üst düzey yönetim kademesinde görev alanlardan geldiği görülmektedir. Yukarıdan aşağıya gerçekleştirilen reformların zorlukları bilinmekle beraber, en aşağıdan yukarıya gelen taleplerle reform başlamanın beklemek, zaman kaybettirici ve gerçekçi olmayacaktır. En uygun olanı çalışanların da reform sürecine sokularak reformu sahiplenmelerinin sağlanmasıdır. Buna "Etkileşimli Reform Uygulaması" denebilir. Ancak, reform ufku ve genel stratejisi daha üst düzeyde oluşturulmalıdır.

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. 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 ihtimali çok daha yüksektir. Yeni gelen hükümet tarafından da devam ettirilen ve daha da derinleştirilen reformlar en başarılı ve kalıcı olanlardır. Örneğin İngiltere'nin reform girişimi Muhafazakar Partiden *Thatcher*'la başlatılmış ve *Major* döneminde sürmüş olmasına 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.

Her ülkede değişimin gerektirdiği yeni amaçlara ulaşmak için değişik yollar izlenmektedir. Ancak genel olarak dört yaklaşımdan 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 ayırımı dayanır. Bu yaklaşımın hizmet sunumuna ilişkin görevlerin bağımsız, küçük birimler ya da gönüllü kuruluşlara devri yönünde temel bir tercihi bulunmaktadır. Yönetimsel model, hizmet sunumu konu-

sunda 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 amacını taşımayıp mevcut yapıyı biraz daha iyi çalışır hale getirmek istenilmektedir.

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/hayati 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 berber 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 sürdürülelemeyeceğidir. İzlenen ana yaklaşıma göre bu hayati alanlarda gerekli önlemler alınıp gerekli altyapı oluşturulmazsa başlangıçta iddialı umutlarla ortaya çıkan reform çalışmaları kısa bir süre sonra sekteye uğrayacaktır. Bu nedenle reform çabalarının başında stratejik kararları almak gerekmektedir.

Şekil: 1

STRATEJİ TÜRÜ	TEMEL ARAÇLAR	KRİTİK KONULAR
PİYASA STRATEJİSİ	ŞİRKETLEŞTİRME ÖZELLEŞTİRME SÖZLEŞME/DIŞARIYA İŞ	REKABETİN SAĞLANMASI TEMEL KAMU HİZMETLERİ
YÖNETSEL STRATEJİ	YETKİ DEVRİ ESNEKLİK SONUÇLARIN YÖNETİMİ PERFORMANS ANLAŞMALARI	HESAP VERME SORUMLULUĞU SAYDAMLIK
PROGRAM STRATEJİSİ	PROGRAM ANALİZLERİ KAMUSAL ÖNCELİKLER	KAYNAKLARIN YENİDEN DAĞITIMI
AŞAMALI DEĞİŞİM STRATEJİSİ	KÜÇÜK PROJELER	DEVAMLILIK UYUM

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 uygulanmasına yönelik çalışmalar vardır, ancak bunlar çok sınırlı düzeydedir.

Piyasacı yaklaşım özü itibarıyla özel kesimde ve işletme yönetimi alanında yaşanan gelişmeleri kamu kesimine aktarma çabasıdır. Örneğin 1980'li yıllara kadar sadece kamu kesimi değil özel kesimde de dikey entegrasyona dayanan hiyerarşik ve devasa yapılanmalar ağırlıktaydı. Son dönemde ise dikey bütünleşmelerden vazgeçilip daha küçük birimler oluşturulmuştur.⁽¹⁾ 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 yapılamada, 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 farklı sorunlar ortaya çıkacaktır. Vatandaşa yönelik hizmetlerde vatandaş

seçme hakkı tanımanın 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 kaldıracacağı, 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 kurumları arası alış verişe ilişkin kuralların resmileştirdiği 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.

(1) 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren hızlanan şirket birleşmelerine bu bakımdan dikkat etmek gerekir. Ancak bunların daha çok yatay birleşmeler olduğu görülmektedir.

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 düşünülmüştür.

Yönetmel yaklaşımı savunanlar geleneksel tekdüzeleştirme yaklaşımının sonuçta ters etki yaptığını, çalışanların sonuçta ortaya çıkan hizmeti bir yana bırakıp kurallara harfiyen uymakla meşgul oldukları, çok fazla kırtasiye 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/sonuç alma ve verim sergileyememektedirler.

Bu sorunları aşmanın yolu yöneticilere yönetim imkanı vermek, yani onları kaynakların kullanılış 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.

Yönetmel 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 yönetmel 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, yönetmel 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 ölçütleri ortadadır. Bu durumu açıklamak için kullanılan lokanta benzetmesi daha açıklayıcı olabilir. Geleneksel yaklaşım her garsonun her masaya hiz-

metten sorumlu olduğu bir lokantaya benzetilebilir. Bu durumda, örneğin 1 numaralı masaya hizmet sunulmaması ya da geç ve kötü hizmet sunulmasından kim, hangi garson sorumludur? Yönetmelik yaklaşımında ise herkesin sorumlu olduğu masa önceden bilindiğinden sorunun cevabı net bir biçimde ortadadır.

Yönetmelik yaklaşımında yöneticilerin başarılı olup olmadığını belli bir ölçüte göre değerlendirmek gerekir. Bunun yolu da performansın ölçülmesidir. Bu nedenle bu yaklaşımda 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 kamu görevlisi 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.

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 yönlendirmek 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 alanlarındandır.

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.

Yavaş ve Aşamalı Değişim Stratejisi

Bu yaklaşımın temel farkını adı da ortaya koymaktadır. Daha önceki yaklaşımlarda öyle ya da böyle kamu yöneti-

minde 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 üstünlüğü, 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 benimsenmiş genel bir stratejiye uygun 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.

Dikkate Alınması Gereken Bazı 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 başlama kapsamı ve hızıdır. Pilot uygulamalar mı olacaktır, yoksa tüm birimlerde kapsamlı ve eşanlı bir uygulama mı başla-

tilacaktır? 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.

Değerlendirme

Dünyada, genelde 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 ile di-

şarıya iş verme 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 edilen 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.

Yönetsel 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; diğer bir deyişle onları kaynakların kullanılışı ve amaca ulaşma konusunda belli bir esneklik imkanı ile donatmaktır. Bu yaklaşımın katıksız uygulaması, yöneticilere ulaşılacak 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. Bir taraftan yöneticilere yetkiler devredilip esneklik imkanı sağlanırken di-

ğer 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 ölçütleri ve bunların sorumluları ortadadır. Yönetimsel yaklaşımın araçlarından olan sonuçların yönetimi, performans anlaşmaları ve yurttaş şartları da kamu yönetiminin rolü nasıl tanımlanırsa tanımlasın amaçlarını en etkili biçimde gerçekleştirmesine katkıda bulunabilecek araçlar olarak ortaya çıkmaktadır.

