

**T. C.
ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI**

**POLİTİKA TRANSFERİ BAĞLAMINDA ULUSAL VE
GLOBAL DÜZEYDEKİ İDARİ REFORMLARIN ANALİZİ**

(DOKTORA TEZİ)

Mehmet Zahid SOBACI

BURSA 2009

**T. C.
ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI**

**POLİTİKA TRANSFERİ BAĞLAMINDA ULUSAL VE
GLOBAL DÜZEYDEKİ İDARİ REFORMLARIN ANALİZİ**

(DOKTORA TEZİ)

Mehmet Zahid SOBACI

Danışman

Prof. Dr. Bekir PARLAK

BURSA 2009

TEZ ONAY SAYFASI

T. C.
ULUDAĞ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yönetim Bilimleri Bilim Dalı'nda 710515001 numaralı Mehmet Zahid SOBACI'nın hazırladığı "Politika Transferi Bağlamında Ulusal ve Global Düzeydeki İdari Reformların Analizi" konulu Doktora Tezi ile ilgili tez savunma sınavı, 28/ 07/ 2009 günü 15:00 - 17:00 saatleri arasında yapılmış, sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin başarılı olduğuna oybirliği ile karar verilmiştir.



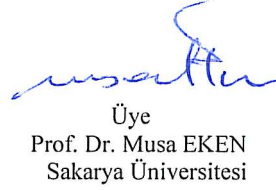
Üye (Tez Danışmanı ve Sınav Komisyonu Başkanı)
Prof. Dr. Bekir PARLAK
Uludağ Üniversitesi



Üye
Prof. Dr. Hasan ERTÜRK
Uludağ Üniversitesi



Üye
Prof. Dr. Doğan ŞENYÜZ
Uludağ Üniversitesi



Üye
Prof. Dr. Musa EKEN
Sakarya Üniversitesi



Üye
Doç. Dr. Mustafa OKMEN
Celal Bayar Üniversitesi

28 / 07 / 2009

ÖZET

Yazar : Mehmet Zahid SOBACI
Üniversite : Uludağ Üniversitesi
Anabilim Dalı : Kamu Yönetimi
Bilim Dalı : Yönetim Bilimleri
Tezin Niteliği : Doktora Tezi
Sayfa Sayısı : xiii + 265
Mezuniyet Tarihi :/...../2009
Tez Danışmanı : Prof. Dr. Bekir PARLAK

POLİTİKA TRANSFERİ BAĞLAMINDA ULUSAL VE GLOBAL DÜZEYDEKİ İDARİ REFORMLARIN ANALİZİ

İdari reform kavramı, son yıllarda kamu yönetimi literatüründe, üzerinde en çok tartışılan ve çalışılan konuların başında gelmektedir. Esasında, devlet veya yönetim sistemi kadar eski bir kavram olan idari reform, günümüzde yeniden keşfedilmiş ve birçok ülkenin başlıca gündem maddesi haline gelmiştir. Günümüzde, ülkelerin yaptığı idari reform girişimleri, “yeni kamu işletmeciliği” (YKİ) başlığı altında değerlendirilmektedir. Gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkeler tarafından yapılan bu idari reformlar, özellikle amaç, içerik ve araçlar açısından büyük bir benzerlik göstermektedirler. Aslında, bu benzerlik, günümüz idari reformlarının ayırt edici özelliklerinden biri olan, hızla yayılabilmelerinin bir sonucudur. Politika transferi kavramı, YKİ'nin yayılma sürecinin detaylarını ortaya koyarak, günümüz idari reformlarını ve reformların amaç ve içeriğinde ortaya çıkan yakınsamayı daha iyi anlayabilmemizi sağlayabilir.

Bu bağlamda, bu tez çalışması, günümüzde ülkelerin gerçekleştirdiği idari reform uygulamalarını incelemeyi ve idari reformların amaç ve içeriğinde ortaya çıkan yakınsamayı politika transferi perspektifinden analiz etmeyi amaçlamaktadır. Çalışmanın temel hipotezi, “politika transferi olgusu”nun, günümüz idari reformlarında yaşanan benzerliği açıklamada, kilit bir unsur olarak kullanılabileceği düşüncesidir. Bu bağlamda, tezin ilk bölümünde idari reform olgusunun kavramsal açılımı yapılmakta ve YKİ anlayışı geniş bir perspektiften değerlendirilmektedir. İkinci bölümde, öncelikle politika transferi olgusu tüm ayrıntılarıyla ele alınmakta, daha sonra YKİ anlayışının dünya geneline nasıl yayıldığı ve onun nasıl transfer edildiği analitik bir şekilde izah edilmektedir. Son bölümde ise, seçilmiş bazı ülkelerdeki idari reform uygulamaları incelenmekte ve bu ülkelerdeki idari reformlar politika transferi açısından analiz edilmektedir. Bu çerçevede, YKİ'nin bu ülkelere farklı aktör ve faktörlerin etkisiyle transfer edildiği ve bu ülkelerde yapılan idari reformların amaç ve içeriğinin yakınsadığı sonucuna varılmıştır.

Anahtar Sözcükler

İdari Reform; Yeni Kamu İşletmeciliği; Politika Transferi; Politika Yakınsaması

ABSTRACT

Yazar : Mehmet Zahid SOBACI
Üniversite : Uludağ Üniversitesi
Anabilim Dalı : Kamu Yönetimi
Bilim Dalı : Yönetim Bilimleri
Tezin Niteliği : Doktora Tezi
Sayfa Sayısı : xiii + 265
Mezuniyet Tarihi :/...../2009
Tez Danışmanı : Prof. Dr. Bekir PARLAK

AN ANALYSIS OF ADMINISTRATIVE REFORMS ON THE NATIONAL AND GLOBAL LEVEL IN TERMS OF POLICY TRANSFER

The concept of administrative reform is one of the main issues that has been discussed and studied the most recently in the literature of public administration. The attempts of administrative reforms carried out by countries today is considered under the title of “the new public management” (NPM). These administrative reforms made by both developed and developing countries have very many similarities in terms of objectives, content and means. In fact, this similarity is the result of the fact that they are spreading fast, one of the distinguishing features of administrative reform of today. The concept of policy transfer can enable us to comprehend the administrative reforms of today and the convergence emerging in their objectives and content by revealing the details of the process of spreading of NPMs.

In this connection, this thesis aims to examine the practices of administrative reforms made today by different countries and analyze the resulting convergence in the objective and content of administrative reforms within the context of policy transfer. In this context, the conceptual expansion of the fact of administrative reform is made in the first section of the thesis and the conception of NPM is considered from a broad perspective. In the second section, the fact of policy transfer is dealt with together with its full details and then it is analytically explicated how the conception of NPM has spread the worldwide and been transferred. In the final section, the practices of administrative reforms is in some selected countries is examined and the administrative reforms in those countries are examined in terms of policy transfer.

Key Words

Administrative Reform; New Public Management; Policy Transfer; Policy Convergence.

ÖNSÖZ

1980'li yılların başından beri, kamu yönetiminde reform yapmak küresel bir dalga haline gelmiştir. Ekonomik ve mali sıkıntıların tetiklediği ve siyasi değişimin desteklediği bir çerçevede, bu idari reform dalgası ülkelerin kamu yönetimi mekanizmalarını yapısal ve işlevsel boyutlarıyla dönüştürmektedir. Bu reformların felsefi temelini neo-liberalizm oluştururken, siyasi boyutunda yeni sağcı politikalar ön plana çıkmaktadır. Söz konusu reform dalgası, etkisini hissetmeyecekleri bir sığınak bulma imkânı vermeksizin, gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelere sirayet etmekte ve dünya geneline yayılmaktadır. Bu durum, birçok ülkede gerçekleştirilen idari reform uygulamalarının amacı ve içeriğinin benzerlik göstermesine yol açmaktadır.

Bu bağlamda, bu tez çalışması, günümüzde ülkelerin gerçekleştirdiği idari reform uygulamalarını incelemeyi ve idari reformların amaç ve içeriğinde ortaya çıkan benzerliği politika transferi perspektifinden analiz etmeyi amaçlamaktadır. Bu doğrultuda, çalışma, idari reform ve politika transferi kavramlarına ilişkin verdiği teorik bilgilerin ve yaptığı açıklamaların yanı sıra, YKİ anlayışı çerçevesinde bu iki olgu arasında bir köprü kurarak, günümüz idari reformlarını farklı bir perspektiften değerlendirmenin ve daha iyi anlamının kapısını aralamaktadır. Ayrıca, bu tez çalışması, idari reform girişimlerine dair kapsadığı ülke uygulamalarıyla, Türk kamu yönetimi literatüründe bulunan önemli bir açığın kapatılmasına katkı sağlamayı hedeflemektedir.

Nihayetinde, bu tez çalışması uzun bir sürecin ve çok yoğun bir çabanın sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Bu süreçte yaptığı yorumlar ve rehberlik ile çalışmaya önemli katkılar sağlayan ve yapıcı tavrıyla kolaylaştırıcı olan danışmanım Prof. Dr. Bekir Parlak'a en samimi duygularıyla teşekkür ederim. Ayrıca, tezin hazırlanması sürecinde, onları ihmal etmeme rağmen sabır gösteren ve her daim destekleyen ailemin tüm fertlerine teşekkürü bir borç bilirim. Bu tez çalışmasının, kamu yönetimi alanında idari reform ve politika transferi konularında çalışan akademisyenler başta olmak üzere, karar alıcılara, uygulayıcılara ve konuya ilgi duyan herkese faydalı olmasını temenni ederim.

İÇİNDEKİLER

TEZ ONAY SAYFASI	ii
ÖZET	iii
ABSTRACT	iv
ÖNSÖZ	v
İÇİNDEKİLER	vi
KISALTMALAR	x
TABLolar	xii
ŞEKİLLER	xiii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

İDARİ REFORM VE KÜRESELLEŞEN KAVRAM VE İLKELER

I. İDARİ REFORM: KURAMSAL ÇERÇEVE	6
A. KAVRAMSAL AÇILIM	6
1. Kavram ve Tanım	6
2. Yönetimi Geliştirme, Yeniden Düzenleme ve İdari Reform	10
3. İdari Reformun Amaçları	12
4. İdari Reformun Özellikleri	15
5. İdari Reformun Alanı	16
B. İDARİ REFORMA İLİŞKİN YAKLAŞIMLAR	18
1. Amaççı/İradeci Yaklaşımlar	18
2. Çevreci Yaklaşımlar	19
3. Kurumsal Yaklaşımlar	20
C. İDARİ REFORMA İLİŞKİN STRATEJİLER	21
D. İDARİ REFORM SÜRECİ	24
1. Reform İhtiyacının Farkına Varmak ve İdari Reforma Karar Vermek	24
2. Doğru Teşhis ve Reformun Formülasyonu	25
3. Uygulama	27
4. İzleme ve Değerlendirme	28
E. İDARİ REFORMUN POLİTİK BOYUTU VE REFORMA DİRENÇ	29
1. Bürokrasinin Reforma Direnci	30
2. Politikacının İdari Reforma Direnci	33
F. GÜNÜMÜZDE İDARİ REFORMUN NEDENLERİ	34
G. GÜNÜMÜZ İDARİ REFORM UYGULAMALARINDA ORTAK FİKİR VE KAVRAMLAR	39

1. Piyasa	40
2. Katılım.....	41
3. Adem-i Merkeziyetçilik	43
4. Hesap Verebilirlik	44
5. Açık Yönetim ve Şeffaflık	47
6. Etkinlik ve Verimlilik.....	49
7. Esnek Yönetim	49
II. İDARİ REFORMA İLİŞKİN KAPSAYICI BİR ANLAYIŞ: YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ	51
A. GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİNDEN YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİNE: DEĞİŞİMİN GENEL HATLARI.....	51
B. YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİNİ ORTAYA ÇIKARAN NEDENLER	55
1. Ekonomik ve Mali Nedenler	56
2. Toplumsal Nedenler	58
3. Politik Nedenler: Yeni Kamu İşletmeciliğinin İdeolojik Boyutu.....	58
C. YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİNİN KURAMSAL ARKA PLANI.....	61
D. TEMEL ÖZELLİKLER VE İLKELER ÇERÇEVESİNDE YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİNİN İÇERİĞİ.....	63

İKİNCİ BÖLÜM

POLİTİKA TRANSFERİ VE YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİNİN YAYILMASI

I. POLİTİKA TRANSFERİ	67
A. KAVRAMSAL AÇILIM.....	67
1. Tanım ve Terminoloji.....	67
2. Politika Transferiyle İlişkili Kavramlar	72
a. Politika Yayılması	72
b. Politika Yakınsaması.....	73
c. Ders Çıkarma.....	76
3. Politika Transferinin Benzer Kavramlarla İlişkisi	77
B. POLİTİKA TRANSFERİNİN NEDENLERİ.....	80
1. Gönüllü Transfer	81
2. Zorlayıcı Transfer.....	83
C. POLİTİKA TRANSFERİNİN AKTÖRLERİ	86
1. Devlet ve Devletin Resmi Aktörleri.....	87
2. Devlet-Dışı Aktörler.....	90
3. Uluslararası Aktörler	92

4. Politika Ağları	94
D. POLİTİKA TRANSFERİNİN NESNELERİ	96
E. POLİTİKA TRANSFERİNİN KAYNAĞI.....	98
F. POLİTİKA TRANSFERİNİN DERECELERİ	100
G. POLİTİKA TRANSFERİNİ KOLAYLAŞTIRICI VE ENGELLEYİCİ KOŞULLAR	102
H. POLİTİKA TRANSFERİ VE POLİTİKA BAŞARISIZLIĞI İLİŞKİSİ	104
II. YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİNİN TRANSFER SÜRECİ: YAPI VE AKTÖR TEMELLİ BİR ANALİZ.....	105
A. İÇSEL FAKTÖRLERE DAYALI YAKLAŞIMLAR.....	107
B. DIŞSAL FAKTÖRLERE DAYALI YAKLAŞIMLAR.....	108

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SEÇİLMİŞ ÜLKELERDE İDARİ REFORM UYGULAMALARI

I. ÜLKELERİN SEÇİMİNE İLİŞKİN AÇIKLAMALAR	114
II. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİNDE İDARİ REFORM	117
A. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİNDE YÖNETSEL KÜLTÜR VE İDARİ REFORM.....	117
B. ULUSAL PERFORMANS DEĞERLENDİRMESİ	120
1. Ulusal Performans Değerlendirmesi Girişiminin Hazırlık Aşaması	121
2. Ulusal Performans Değerlendirmesinin İçeriği.....	125
3. Clinton Yönetiminin Reformlarına Yönelik Eleştiriler.....	133
4. Ulusal Performans Değerlendirmesi Girişiminin Başarısı Üzerine Tartışmalar	135
a. Ampirik Çalışmalar Çerçevesinde Ulusal Performans Değerlendirmesinin Başarısı	136
b. Ulusal Performans Değerlendirmesinin Başarısına İlişkin Genel Değerlendirmeler	139
C. GEORGE W. BUSH DÖNEMİ İDARİ REFORMLARI: PMA.....	142
III. YENİ ZELANDA'DA İDARİ REFORM.....	145
A. YENİ ZELANDA'DAKİ İDARİ REFORMLARA GENEL BİR BAKIŞ	146
B. REFORM ÖNCESİ EKONOMİK VE SOSYAL DURUM: REFAH DEVLETİNİN KRİZİ.....	149
C. 1980 SONRASI YENİ ZELANDA'DA İDARİ REFORM	151
1. Kamu Yönetiminde Ticarileşme, Şirketleşme ve Özelleştirme	151
2. Yeni Zelanda'da Sözleşmecilik Kültürü ve Yetki Devri	153
3. Yeni Zelanda'da Kamu Mali Yönetimi Reformu: Performans ve Çıktı Odaklılık	155
4. Yeni Zelanda'da Stratejik Yönetim.....	159
IV. FRANSA'DA İDARİ REFORM	161
A. FRANSTZ İDARİ SİSTEMİNİN KENDİNE HAS ÖZELLİKLERİ	162

B. 1980 SONRASI FRANSA'DA İDARİ REFORMLAR.....	165
1. Fransa'da Adem-i Merkeziyetçi Çabalar	166
a. 1982-1983 Reformları: I. Dalga	166
b. 2003 Anayasa Değişikliği: II. Dalga	168
2. Fransa'da Bürokrasinin Modernizasyonu ve Neo-Liberalizmin Etkileri: Rocard ve Juppé Sirküleri.....	169
3. Fransız Kamu Yönetiminde Performans Değerlendirme ve Sonuç-Odaklı Yönetim	175
V. MALEZYA'DA İDARİ REFORM.....	179
A. MALEZYA'DA 1980 ÖNCESİ İDARİ REFORMLAR	180
B. MALEZYA'DA 1980 SONRASI İDARİ REFORMLAR	182
1. Özelleştirme ve Kamu Yönetiminin Küçültülmesi	184
2. Kamu Yönetiminde Kalite ve Verimliliğe Vurgu	185
3. Kırtasiyeciliğin Azaltılması ve Hizmet Süreçlerine İlişkin Değişiklikler.....	186
4. Kamu Yönetiminde Müşteri Odaklılık.....	187
5. Kamu Mali Yönetiminin Geliştirilmesi ve Performans-Temelli Bütçeleme	188
6. Kamu Yönetiminde Performans Değerlendirme ve Hesap Verebilirlik	189
7. Malezya'da E-Devlet Girişimleri	190
VI. TÜRKİYE'DE İDARİ REFORM.....	191
A. TÜRKİYE'DEKİ İDARİ REFORM ÇALIŞMALARINA GENEL BİR BAKIŞ	192
B. GÜNÜMÜZDE TÜRKİYE'DEKİ İDARİ REFORM GİRİŞİMLERİ	197
1. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı ve Öngörülleri	197
2. Türkiye'de Adem-i Merkeziyetçi Reformlar: Yerel Yönetim Kanunları	205
3. Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Yönetim ve Performans Esaslı Bütçeleme: 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu	210
4. Türkiye'de Kalkınma Ajansları'nın Kurulması: 5449 Sayılı Kanun	213
5. Diğer Yasal Düzenlemeler	214
a. Türkiye'de Bilgi Edinme Hakkı: 4982 Sayılı Kanun	214
b. Türk Kamu Yönetiminde Etik Kuralların Güçlendirilmesi: 5176 Sayılı Kanun ...	215
c. Kamu Denetçiliği Kurumu Oluşturulmasına Yönelik Girişim.....	216
d. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı	217
VII. ÜLKELERİN İDARİ REFORM GİRİŞİMLERİNİN POLİTİKA TRANSFERİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ.....	218
SONUÇ	233
KAYNAKLAR.....	239
ÖZGEÇMİŞ	265

KISALTMALAR

a.g.e.	Adı Geçen Eser
a.g.m.	Adı Geçen Makale
Bkz.	Bakınız
c.	Cilt
çev.	Çeviren
ed.	Editör
et al.	Ve diğerleri
s.	Sayfa
ss.	Sayfadan Sayfaya
sy.	Sayı
vol.	Volume
AB	Avrupa Birliği
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AGY	Amaçlara Göre Yönetim
BM	Birleşmiş Milletler
BSM	Ücret Hareket Kurulu
CIRE	Bakanlıklar Arası Komite
DAU	Kalkınma Yönetimi Birimi
DBP	Doğuya Bakma Politikası
DPT	Devlet Planlama Teşkilatı
DTÖ	Dünya Ticaret Örgütü
EBS	Yürütme Skorkartı
EGPA	Uluslararası Yönetim Bilimleri Enstitüsü Avrupa Grubu
ELE	Elektronik Emek Değişimi
ENA	Ulusal Yönetim Okulu
EP	E-Satın Alma
ES	E-Hizmetler
GAO	Genel Denetim Ofisi
GPRA	Devlet Performansı ve Sonuçlar Yasası
IIAS	Uluslararası Yönetim Bilimleri Enstitüsü
IMF	Uluslararası Para Fonu
INTAN	Ulusal Kamu Yönetimi Enstitüsü
IPMN	Uluslararası Kamu İşletmeciliği Ağı
ITU	Uluslararası Telekomünikasyon Birliği
KAYA	Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KİT	Kamu İktisadi Teşebbüsleri
KRA	Kilit Sonuç Alanları
KYTKT	Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı
MAMPU	Malezya İdari Modernizasyon ve Personel Planlama Birimi
MBS	Değiştirilmiş Bütçeleme Sistemi
MEHTAP	Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
NATO	Kuzey Atlantik Antlaşması Örgütü
NDP	Ulusal Kalkınma Politikası
NEP	Yeni Ekonomi Politikası

NPAS	Yeni Performans Değerlendirme Sistemi
NPR	Ulusal Performans Değerlendirmesi
NRS	Yeni Ücret Sistemi
NUTS	İstatistik Bölge Birim Sistemi
OECD	Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü
OPM	Personel Yönetimi Ofisi
OMB	Yönetim ve Bütçe Ofisi
PANEL	Kamu Hizmetine Yönelik İdari Gelişmeler Hakkında Heyet
PART	Program Değerlendirme Derecelendirme Aracı
PFPSAL	Program Amaçlı Mali ve Kamu Yönetimi Yapısal Uyarlanma Kredileri
PMA	Başkanın Yönetim Gündemi
PMC	Başkanın Yönetim Konseyi
PPBS	Program Planlama ve Bütçeleme Sistemi
PPDPL	Program Amaçlı Kamu Sektörü Kalkınma Politikası Kredisi
PSN	Kamu Hizmeti Ağı
PUMA	Kamu Yönetimi Komitesi
SIGMA	Yönetişim ve Yönetimin Gelişimi İçin Destek
SRA	Stratejik Sonuç Alanları
STB	Sıfır Tabanlı Bütçeleme
TBMM	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TKY	Toplam Kalite Yönetimi
TODAİE	Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TH	Tele-Sağlık
WB	Dünya Bankası
WIPO	Dünya Entelektüel Mülkiyet Örgütü
YKİ	Yeni Kamu İşletmeciliği

TABLÖLAR

Tablo 1: Politika Transferinin Çerçevesi	71
Tablo 2: Politika Yakınsaması ve İlişkili Kavramlar Arasındaki Farklılıklar	79
Tablo 3: Seçilmiş Ülkelere İlişkin Bilgiler	116
Tablo 4: NPR'nin İlke ve Stratejileri	128
Tablo 5: Beş Yıllık NPR Değerlendirmesi.....	140
Tablo 6: NPR'nin Genel Olarak Değerlendirilmesi.....	141
Tablo 7: Ülkelerin İdari Reform Uygulamalarının YKİ İlkeleri Açısından Değerlendirilmesi	220

ŞEKİLLER

Şekil 1: Politika Transferi ve Politika Yakınsaması Arasındaki İlişki.....	79
Şekil 2: Politika Transferinin Nedenleri.....	80
Şekil 3: Politika Transferinin Alt Tipleri	81
Şekil 4: Mekansal Ölçekler Arası Transfer Kanalları	99
Şekil 5: Politika Transferinin Dereceleri.....	101

GİRİŞ

Devlet veya yönetim sistemi kadar eski bir kavram olan idari reform, günümüzde adeta yeniden keşfedilmiş ve gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerin başlıca gündem maddesi haline gelmiştir. Özellikle 1980’li yıllardan itibaren, ülkeler kamu yönetimi mekanizmalarını çok keskin ve yoğun bir şekilde idari reforma tabi tutmuşlardır. Başka bir deyişle, günümüzde kamu yönetiminde reform yapmak küresel bir dalga haline gelmiştir. Söz konusu idari reformlar aracılığıyla devletler, kamu yönetimi mekanizmalarını işlevsel ve örgütsel boyutlarıyla bir bütün olarak değiştirmekte ve dönüştürmektedirler.

Kamu yönetimindeki bu değişim, “yönetim”den (administration) “işletmeciliğe” (management) doğru hareket etmektedir. Bu bağlamda, katı, bürokratik, hiyerarşik, kural ve prosedür yoğun geleneksel yönetim anlayışı yerini daha esnek, piyasa temelli ve sonuç odaklı bir anlayışa bırakmak zorunda kalmaktadır. Ülke pratiklerinde de etkisini gösteren bu anlayış ve zihniyet değişikliği, kamu yönetimi literatüründe YKİ şemsiyesi altında incelenmekte ve değerlendirilmektedir.

Devletin küçültülmesi ve piyasa değerlerine ve araçlarına öncelik verilmesi şeklinde iki temel fikrin arka planında yer aldığı bu anlayış veya reform hareketi, diğer reform girişimlerinden farklı olarak, daha önceden hiç görülmemiş bir şekilde hızla dünya geneline yayılmaktadır. Bu durum, birçok ülkede gerçekleştirilen idari reform uygulamalarının amacı ve içeriğinin benzerlik göstermesine yol açmaktadır. Diğer bir ifadeyle, günümüzdeki idari reform çabaları, ortak bir içerik çerçevesinde hayata geçirilmektedir. İşte, politika transferi kavramı, bu yayılma sürecinin detaylarını ortaya koyarak, günümüz idari reformlarını ve reformların özellikle amaç ve içeriklerinde ortaya çıkan yakınsamayı daha iyi anlayabilmemizi sağlayabilir.

Bu bağlamda, bu tezin amacı, günümüzde ülkelerin gerçekleştirdiği idari reform çabalarını incelemek ve idari reformların amaç ve içeriğinde yaşanan yakınsamayı politika transferi perspektifinden analiz etmektir. Bu çalışma, günümüzde ülkelerin “neden” benzer reform girişimlerini benimsediğini ve bu süreçte “hangi” aktör ve faktörlerin etkili olduğunu açıklamaya gayret etmektedir. Günümüz idari reformlarını daha iyi anlayabilmek için politika transferi olgusunu bir anahtar olarak kullanmayı önermektedir. Bu çerçevede, betimleyici ve analitik olmak üzere iki başlıkta toplanabilecek şu sorulara cevaplar aranmaya çalışılmaktadır: İdari reform nedir? Ülkelerde YKİ anlayışı açısından neler yapılmaktadır? Günümüzde

Ülkelerin gerçekleştirdiği idari reformların içeriğini hangi unsurlar oluşturmaktadır? İdari reformların içeriğinde bir yakınsama var mıdır? Politika transferi nedir? Günümüz idari reformları nasıl yayılmakta ve kreselleşmektedir? Reformların transferi sürecine kimler katılmaktadır? Seçilmiş bazı ülkelerin idari reform uygulamalarında ortak kavram ve ilkelere rastlamak mümkün müdür? Eğer mümkün ise, bu durum politika transferiyle açıklanabilir mi?

Çalışmanın temel hipotezi, “politika transferi olgusu”nun, günümüz idari reformlarında yaşanan yakınsamayı açıklamada kilit bir unsur olarak kullanılabileceği düşüncesidir. Başka bir deyişle, kamu yönetimlerini modernleştirmek ve yeniden yapılandırmak isteyen devletler, diğer devletlerin tecrübesini bilgi kaynağı ve yol gösterici unsur olarak kullanmak suretiyle karar aldıkları için veya birtakım politika ve modeller devletlere transfer ettirildiği için yönetsel alandaki reform çabalarında benzerlikler ortaya çıkmaktadır.

Bu tez çalışması bu temel hipotezi destekleyici alt hipotezlere de sahiptir. Alt hipotezlerden ilki, idari reformun siyasal iktidarlar tarafından yönetsel alanda benimsenmiş bir kamu politikası olduğudur. Kamu politikası, toplumun tümünü veya çok büyük bir kesimini ilgilendiren bir konuda siyasal iktidarın yaptığı tercihi ifade etmektedir. Kamu yönetimine ilişkin sorunlar ve kötü yönetim uygulamaları da toplumun tümünü etkilemekte ve ilgilendirmektedir. Bu çerçevede, bu durumu ortadan kaldırmaya yönelik bir tercih olarak idari reform bir kamu politikasıdır. İkin-cisi, idari reform çerçevesinde, fikirler, kurumlar, davranışlar, değerler, hatta ideolojiler ülkeden ülkeye transfer edilebilir. nc olarak, günümüzde YKİ ve onun öngördüğü temel ilke ve değerler, ülkeler arasında yayılarak küreselleşmekte veya uluslararasılaşmaktadır. İkin-ci ve üçüncü alt hipotez çerçevesinde, hem devletlerin kamu yönetimi mekanizmalarını yeniden yapılandırması gerektiği fikri hem de bu reformun niçin, nasıl ve hangi anlayışlar bağlamında gerçekleştirileceği bir paket olarak devletler arasında transfer edilmektedir.

Bu çalışmanın bazı özgün yönlerinden ve Türk kamu yönetimi literatürüne yapabileceği katkılardan söz etmek mümkündür. Öncelikle, bu tez iki temel kavram üzerine inşa edilmektedir. Bunlardan biri, “politika transferi”, diğerisi “idari reform”dur. Politika transferi, karşılaştırmalı kamu politikası, kamu yönetimi, uluslararası ilişkiler, siyaset bilimi, hukuk, sosyoloji gibi birçok disiplin açısından önemli, ancak yabancı literatür açısından bile, o derece yeni bir kavramdır. Yabancı literatürde söz konusu kavrama ilişkin çalışmalar, özellikle 2000’li yıllardan itibaren yoğunlaşmıştır. Türkiye’de ise, üzerine çok fazla

odaklanılmış bir kavram değildir. Nitekim, Türkiye’de bu kavrama ilişkin ne başlı başına bir kitap ne de bir tez çalışması söz konusu değildir. Dolayısıyla, bu çalışma, öncelikle politika transferi olgusunu detaylı bir şekilde ele alma ve açıklama özelliğiyle Türkiye’deki kamu yönetimi ve kamu politikası literatürüne katkı sağlamış olacaktır.

İkinci temel kavram, idari reform ise, genelde kamu yönetimi literatüründe, özelde Türk kamu yönetimi literatüründe önemli bir çalışma konusudur. Ancak, Türkiye’de, idari reform olgusunun kavramsal açılımı üzerine yapılan çalışmalar çok eski tarihli ve oldukça sınırlıdır. İdari reforma ilişkin yakın zamanlı çalışmalar ise, kavramsal açımdan ziyade, genel olarak kamu yönetimindeki yeni yaklaşımları açıklama eğilimindedir. Ayrıca, Türkiye’de, idari reform açısından ülke uygulamalarına odaklanan eser sayısı da oldukça azdır. Bu çalışma, hem idari reform olgusunun derin bir kavramsal açılımını yapmayı hem de günümüz reform zihniyetinin ülke uygulamalarına yansımalarını aktarmayı amaçlamaktadır. Böylece, bir yandan idari reforma ilişkin eski ve güncel literatürü ve anlayışları bütüncül bir bakış açısı ile toparlamakta, diğer yandan Türk kamu yönetimi literatürünün ülke uygulamaları kısmına bir zenginlik katmaktadır.

Bu tez çalışması, çok önemli kavramları ortaya koymanın yanı sıra, belki de daha önemlisi, idari reform, YKİ ve politika transferi olgularını birbiriyle ilişkilendirmektedir. Bu çalışma, politika transferi kavramından hareketle, ülkelerin idari reformlarının amaçları ve içeriğinde yaşanan benzerliklere odaklanıp, bu benzerliği ortaya çıkaran sürecin detaylarını gözler önüne sererek, idari reform olgusunu farklı bir açıdan değerlendirmekte ve daha iyi anlamamıza yardımcı olmaktadır. Başka bir deyişle, bu tez çalışması, idari reform, YKİ ve politika transferinin kesişim noktalarını ABD, Yeni Zelanda, Fransa, Malezya ve Türkiye örnekleri üzerinden analiz etmektedir.

Bu çalışmanın birtakım sınırları da söz konusudur. Öncelikle şunu belirtmek gerekir ki, idari reform, insanoğlunun her zaman daha iyiyi arama çabasının yönetim alanındaki bir yansımasıdır. Dolayısıyla, idari reform, insan ve kamu yönetimi mekanizması kadar eski bir olgudur. Ancak, idari reform olgusunu bu kadar uzun bir periyotta ele almak mümkün olmayacağı için, çalışmada genel olarak ülkelerin 1980’li yıllardan sonra gerçekleştirdikleri reform çalışmaları göz önünde tutulacaktır. Başka bir deyişle, bu tez çalışmasında, incelenecek idari reform uygulamaları açısından zamansal bir sınırlama söz konusudur. Ayrıca, çalışma beş ülkeyi kapsamaktadır. Ülkelerin seçiminde, belirli kriterlere göre hareket edilmiş ve ülkelerin belirli konuları temsiliyet kabiliyetleri dikkate alınmıştır. Ancak,

nihayetinde tezin amacı ve hacmi de dikkate alınarak, beş ülkedeki idari reform girişimleri incelenmiştir. Dolayısıyla, çalışmada ele alınan ülkelerin sayısı açısından bir sınırlama söz konusudur.

Bu tez çalışması, teorik bir zemine dayandığı ve saha çalışmasını kapsamadığı için, temel yöntem ikincil kaynakların taranması ve değerlendirilmesidir. Bu yüzden, çalışmada konuya ilişkin kaynakların uzun bir süre ve detaylı bir şekilde araştırılmasına özen gösterilmiş ve elde edilen kaynakların tümünün çalışmaya yansıtılmasına gayret edilmiştir. Ayrıca, araştırılan kaynakların gerçekten konuya ilişkin temel ve güncel eserler olmasına dikkat edilmiştir. Ayrıca, tezin yöneme ilişkin şunu da belirtmek gerekir ki; üçüncü bölümde yer verilen ülkeler belirli özellikler ve kriterler çerçevesinde seçilerek, ülkelerin çalışmanın amacına hizmet edecek bir sayıda olmaları ve belirli ülke gruplarını temsil kabiliyetine sahip olmaları göz önünde tutulmuştur.

Bu bağlamda, bu çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Tezin birinci bölümü, “İdari Reform ve Küreselleşen Kavram ve İlkeler” başlığını taşımaktadır. Bu bölümde, öncelikle idari reform olgusunun kavramsal açılımı gerçekleştirilmektedir. Bu doğrultuda, idari reformun tanımı, özellikleri, amaçları, nedenleri, süreci; idari reforma ilişkin stratejiler ve yaklaşımlar ile idari reformun politik boyutuna da işaret eden reforma karşı direnç konusu bu kısmın temel konu başlıklarıdır. Daha sonra, günümüz idari reformlarındaki ortak kavram ve ilkeler açıklanmaktadır. Birinci bölümün ikinci kısmında, dünya geneline yayılan ve 1980’li yıllardan sonra yapılan idari reformlara şekil veren anlayış olarak YKİ ele alınmaktadır. Bu çerçevede, kamu yönetiminde yaşanan değişimin ana hatları, YKİ’yi ortaya çıkaran nedenler, YKİ’nin kuramsal temelleri ve temel ilke ve öngörülleri bütüncül bir perspektiften değerlendirilmektedir.

“Politika Transferi ve Yeni Kamu İşletmeciliğinin Uluslararasılaşması” başlığını taşıyan ikinci bölümünde, politika transferi olgusu ayrıntılı bir şekilde incelenmektedir. Öncelikle politika transferinin kavramsal açılımı yapılmakta ve politika transferinin literatürdeki benzer ve ilişkili diğer kavramlarla arasındaki farklar ortaya koyulmaktadır. Daha sonra, politika transferinin nedenleri, aktörleri, nesnelere, dereceleri, transferin kaynağı, politika transferini engelleyici ve kolaylaştırıcı unsurlar ve politika transferinin bir politika başarısı ve başarısızlığında oynadığı rol açıklanmaktadır. Bu bölümün ikinci kısmında ise, YKİ anlayışının nasıl transfer edildiği ve dünya geneline yayıldığı genel olarak yapı ve aktör temelli bir bakış açısıyla analiz edilmektedir.

Üçüncü bölüm, “Seçilmiş Ülkelerde İdari Reform Uygulamaları” başlığını taşımaktadır. Bu bölüm ABD, Yeni Zelanda, Fransa, Malezya ve Türkiye’de 1980’li yıllardan sonra gerçekleştirilen idari reform uygulamalarını kapsamaktadır. Bu bağlamda, öncelikle neden bu ülkelerin seçildiği ve bu ülkelerin YKİ ve politika transferi açısından sahip oldukları özgün özellikler açıklanmakta ve teker teker ülkelerin yaptığı idari reformlar incelenmektedir. Daha sonra, bu ülkelerde yapıla reformlar politika transferi bağlamında analiz edilmekte ve ikinci bölümde YKİ’nin transferine ilişkin dile getirilen genel hususlar, her bir ülke özelinde daha spesifik bilgilere dönüştürülmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

İDARİ REFORM VE KÜRESELLEŞEN KAVRAM VE İLKELER

I. İDARİ REFORM: KURAMSAL ÇERÇEVE

A. KAVRAMSAL AÇILIM

İdari reform kavramı, kamu yönetimi literatüründe son yıllarda üzerinde en çok tartışılan ve çalışılan konuların başında gelmektedir. Esasında, devlet veya yönetim sistemi kadar eski bir kavram olan idari reform, günümüzde adeta yeniden keşfedilmiş ve gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerin başlıca gündem konusu haline gelmiştir. Başka bir deyişle, idari reform bütün dünya ülkeleri tarafından evrensel nitelikte kabul gören az sayıdaki toplumsal olgudan biridir. Söz konusu evrensellik niteliğinin arkasında yatan neden, idari reformun “değişim” kavramı ile olan yakın ilişkisidir.

İdari reform, “daima statükonun daha iyi bir alternatifi söz konusudur” şeklinde ifade edilebilecek temel bir varsayıma dayanmaktadır. Bu bağlamda, insanlar değişimlerin “doğal olarak” ortaya çıkmasını beklememeli, dünya genelindeki gelişmeleri hızlandırmayı araştırmalı, bu gelişmeleri yönlendirmeli ve “yapay” araçlar ile teşvik etmelidir. Hatta, gerekirse değişimi insanların iradelerine rağmen zor kullanarak gerçekleştirmelidir. Nitekim, insanlık tarihinde, “daha iyi alternatifi” arama çabası hiçbir zaman eksik olmamıştır. İnsanlar bu dünyada mükemmelliği aradığı ve onu elde ettiği sürece, söz konusu çabanın devam edeceğine şüphe yoktur.¹ Dolayısıyla, idari reform yönetsel yapıda daha iyi olana ulaşma arayışının bir yansımasıdır.

1. Kavram ve Tanım

Reform kavramı sözlük anlamı itibariyle aksaklık ve hataları ortadan kaldırma, düzeltme, eksiklikleri giderme, iyileştirme ve yeni bir biçim verme gibi anlamlara gelmektedir. Ancak, bu kavram kamu yönetimi disiplini açısından değerlendirildiğinde, bir tanım güçlüğü ve kavram kargaşası ile karşılaşmaktadır. “Tanımlama güçlüğü” arkasında yatan temel neden, idari reform kavramının özellikle son 30-40 yıl içerisinde farklı anlamlar kazanmasıdır.

¹ Caiden, Gerald, “Administrative Reform”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 34 (4), 1968, ss. 347-354, s. 347-348.

Nitekim Sekwat², söz konusu farklı anlamların kavram üzerine bir konsensüs eksikliğine, akademisyenler arasında terminolojik karışıklıklara ve reformcular arasında çatışan düşüncelere yol açtığını belirtmektedir.

Farazmand³, idari reform kavramının farklı ülkeler (örneğin, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler) ve bir ülkedeki farklı aktörler (örneğin, politikacı, yönetici, akademisyen, uzmanlaşmış personel) açısından farklı anlamlara geldiğini belirtmektedir. Örneğin, çoğu gelişmiş ülkede idari reform, kamu hizmetlerinin sunumunda yer alan idari yapı ve usullerde değişiklik yapma süreci anlamına gelirken⁴; gelişmekte olan ülkelerde, ekonomik ve toplumsal dönüşümü etkilemek amacıyla toplumdaki modernleşme ve değişim olarak algılanmaktadır.⁵

İdari reform *gelişmekte olan ülkelerde*, sömürge dönemine ait idari sistem ve egemen devletin talepleri ve ihtiyaçları arasındaki süreksizlikler; ekonominin yönetiminde devletin artan rolünü yerine getirmesi için güçlü bir idari mekanizmaya olan ihtiyaç; ve halka kamusal hizmetlerin sunumunda, kamu yönetimini daha etkin ve verimli kılmak amacıyla modern yönetim sistemini başlatma isteği ile ilişkilendirilmektedir.⁶ *Gelişmiş ülkelerde* ise, belirli bir politik ihtiyaç veya vizyona uyum sağlamak amacıyla politik değişimler; kurumsal yeniden düzenlemeler açısından yapısal değişimler; personel, bütçeleme ve düzenleyici yönetime ilişkin yeni çalışma yöntemlerini başlatmak için prosedürel değişimler; ve müşteri ve hizmet odaklılık, performans değerlendirme ve hesap verebilirlik gibi kavramlar açısından kültürel değişim ile ilişkilendirilmektedir.⁷

Ayrıca, idari reform politik, ekonomik, sosyolojik, kültürel ve psikolojik gibi farklı boyutları olan ve birçok disiplinle ilişkili bir olgudur. İdari reformu tanımlama gayreti içerisinde olan yazarların, kavramın farklı boyutlarına dikkat çekmeleri de söz konusudur. Bu

² Sekwat, Alex, "Administrative Reform Nigeria's Post-Independent Economic Development", *Administrative Reform and National Economic Development*, ed. Kuotsai Tom Liou, Ashgate Publishing, Aldershot, 2000, ss. 149-167, s. 150.

³ Farazmand, Ali, "Administrative Reform and Development: An Introduction", *Administrative Reform in Developing Nations*, ed. Ali Farazmand, Greenwood Publishing Group, Westport, 2001, ss. 1-11, s. 2; Farazmand, Ali, "Administrative Reform in Global Perspectives: A Symposium", *International Journal of Public Administration*, Vol. 22 (6), 1999, ss. 805-813, s. 805.

⁴ Chapman, Richard Arnold - Greenaway, J. R., *The Dynamics of Administrative Reform*, Croom Helm, London, 1980, s.183.

⁵ Farazmand, *Administrative Reform and Development: An Introduction*, a.g.m., s. 2.

⁶ United Nations, *Enhancing Capabilities For Administrative Reform In Developing Countries*, Department of Technical Co-operation for Development, New York, 1983, s. 3.

⁷ Liou, Kuotsai Tom, "Linking Administrative Reform to Economic Development: Issue and the National Experience", *Administrative Reform and National Economic Development*, ed. Kuotsai Tom Liou, Ashgate Publishing, Aldershot, 2000, ss. 1-18, s. 8-9.

çerçeve, idari reform literatürüne bakıldığında, söz konusu kavramın farklı yazarlar tarafından farklı şekillerde tanımlandığı görülmektedir.

Khan⁸, idari reformu, bir ülkenin bürokratik sistemindeki mevcut ve köklü davranış, yapı ve uygulamaları dönüştürmeyi amaçlayan temel değişimleri gerektiren veya bu değişimlere yol açan çabalar olarak tanımlamıştır. Finan ve Dean⁹, bir örgütte veya metotta yapılacak nispeten daha küçük ve göze çarpmayan çok sayıdaki değişimin, yönetimin kalitesini geliştirme konusunda idarenin genelini kapsayan daha keskin nitelikteki reformlar kadar önemli olabileceğine inanmaktadır. Bu bağlamda, idari reformu geniş bir perspektifle, yürütme mekanizmasında gerçekleştirilen önemli yeniden düzenlemelerden, bir bakanlık ya da kurumda bir işin yapılışında kullanılan metotlarda görece olarak ikincil nitelikteki değişikliklere kadar uzanan gelişmeler şeklinde tanımlamaktadır. C. Castro¹⁰, tüm bir kamu sektörünün günün gerekliliklerine uyarlanması amacıyla gerçekleştirilen devamlı ve sistematik çabaları idari reform olarak tanımlamıştır. R. C. Mascarenhas¹¹ ise, idari reformu, politik ve yönetsel kurumların hedefleri, görevleri ve yapılarında gerçekleştirilen köklü değişiklikler olarak tanımlamaktadır.

Türkiye'deki idari reform literatürüne bakıldığında, C. Tutum'un¹², idari reformu, "yönetim sisteminin yapısında, hizmet tercihlerinde, personel rejiminde, iş görme zihniyeti ve yöntemlerinde, karar verme sürecinde, siyasal sistemle olan ilişkilerinde ve sistemi harekete geçiren dürtülerde köklü değişiklikler" olarak tanımladığı görülmektedir. Sürgit'e göre¹³ idari reform ise, idarenin ulusal amaçların gerçekleştirilmesine yardımcı olacak şekilde süratli, tasarruf sağlayıcı, verimli ve kaliteli hizmet görmesini sağlayacak bir düzene kavuşturulması ve bu düzen içerisinde iş görmesini sağlamaya yönelik çabaların tümüdür.

Esasında, şimdiye kadar aktarılan tanımlar bağlamında, idari reformun üç temel varsayıma dayandığını söyleyebilmek mümkündür.¹⁴

⁸ Khan, Mohammad Mohabbat, "Resistance to Major Administrative Reform in South Asian Bureaucracies", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 57 (1), 1991, ss. 59-73, s. 59.

⁹ Finan, William F. – Dean, Alan L., "Procedures for the Preparation and Implementation of Administrative Reforms", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 23 (4), 1957, ss. 437-452, s. 438.

¹⁰ Castro, Carrilo, "Administrative Reform", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 40 (1), 1974, ss. ix-xi, s. ix.

¹¹ Mascarenhas, R. C., "Building an Enterprise Culture in the Public Sector Reform of the Public Sector in Australia, Britain and New Zealand", *Public Administration Review*, Vol. 53 (4), 1993, ss. 319-328, s. 319.

¹² Tutum, Cahit, *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, TESAV Yayınları, Ankara, 1994, s. 6.

¹³ Sürgit, Kenan, *Türkiye'de İdari Reform*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1972, s. 10.

¹⁴ Caiden, Gerald, "Administrative Reform: A View From the Field", *Policy Studies Journal*, Vol. 8 (3), 1979, ss. 456-462, s. 457.

- Devlet toplumun yaşamında önemli bir rol oynamaktadır.
- Devlet politikalarını uygulayabilmek için etkin bir kamu yönetimi mekanizmasına ihtiyaç duymaktadır.
- Etkin bir kamu yönetimi mekanizması rasyonel ilkeler üzerine inşa edilebilir.

Yukarıdaki tanımlardan farklı olarak, idari reform kavramının politik bir içeriğe sahip olduğunu vurgulayan ve reformun politik boyutunu ön plana çıkararak tanımlar da söz konusudur. Bu görüşe göre, genel olarak, idari reform aracılığıyla toplumdaki veya bir kurumdaki güç ilişkileri yeniden tasarlanmaktadır. Bu bağlamda, Smith¹⁵, idari reformun yönetsel olmaktan ziyade politik bir olgu olduğunu belirtmekte ve idari reformu kamu sektöründe belirli kurumsal değişiklikleri öngören siyasal kararlara ilişkin bir yanıt olarak görmektedir.

Montgomery¹⁶ ise, idari reformu, bürokrasinin kendi içindeki veya bürokrasi ile toplumdaki diğer unsurlar arasındaki ilişkilerin uyarlanması olarak tanımlamaktadır. Buna göre, idari reform aracılığıyla bürokrasi ve diğer politika yapıcılar veya devletteki diğer güç merkezleri arasındaki ilişki; bürokrasi ve toplumsal düzendeki diğer unsurlar arasındaki ilişki; ve bürokrasinin kendi içindeki ilişkiler değiştirilmekte ve idari reform sadece hakim ilişkilerle ilgili bir huzursuzluk ve hoşnutsuzluk olduğunda ortaya çıkmaktadır.

Kamu yönetimini mekanizmasını rasyonel ilkeler üzerine inşa etme çabası olarak nitelendirebileceğimiz idari reform, günümüzde gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkeler açısından başlıca kamu politikalarından biri haline dönüşmüştür. Kamusal hizmetlerin sunumundaki en temel araçlardan biri olan kamu yönetimini, etkin ve verimli hale getirmek amacıyla yeniden yapılandırmak zaman içerisinde bütün devletler için bir ihtiyaç olarak belirmektedir. Çünkü, Zifcak'ın isabetli bir şekilde belirttiği gibi, idari reformu başlatan unsur, yönetimin çevresindeki değişimlerdir.¹⁷ Buna göre, yönetim toplumsal, ekonomik, politik ve yönetsel olmak üzere dört alandan oluşan bir çevre tarafından sarmalanmaktadır. Çevredeki değişimlerin anlaşılması ve sağlıklı bir şekilde değerlendirilmemesi durumunda, kısırlı planların üretilmesi, doğru kararların alınamayacağı ve reformların başarısızlık ile

¹⁵ Smith, Brian C., "Reform and Change In British Central Administration", *Political Studies*, Vol. 19 (2), 1971, ss. 213-226, s. 215.

¹⁶ Montgomery, John, D., "Sources of Bureaucratic Reform: A Typology of Purpose and Politics", *Political and Administrative Development*, ed. Ralph Braibanti, Duke University Press, Durham, 1969, ss. 427-471, s. 427-428.

¹⁷ Zifcak, Spancer, *New Managerialism: Administrative Reform in Whitehall and Canberra*, Open University Press, Buckingham, 1994, s. 137.

sonuçlanacağı belirtilmektedir.¹⁸ Başka bir deyişle, idari reform yönetim sisteminin çevresindeki gelişmelerin bir fonksiyonudur. Bu anlamda, kamu yönetiminin çevresi değiştikçe, idari reform bütün devletler için bir gereklilik olarak sürekli gündemde olacaktır.

Kamu yönetimi literatüründe, idari reform alanında bir “kavram kargaşası” da yaşanmaktadır. Bunun temel nedeni ise, idari reform kavramı ve benzer kavramların birbirlerinin yerine geçecek şekilde özensiz olarak kullanılmasıdır. Bu yüzden, idari reform ve benzer diğer kavramlar arasındaki farklılıkların ortaya koyulmasında, idari reformun daha iyi anlaşılabilmesi açısından fayda vardır.

2. Yönetimi Geliştirme, Yeniden Düzenleme ve İdari Reform

Kamu yönetimi literatüründe, “idari reform”, “yeniden düzenleme”, “yönetimin geliştirilmesi”, “yeniden yapılanma”, “kamu yönetiminin modernleştirilmesi”, “devletin yeniden icadı” ve “devletin inşası” gibi kavramların benzer süreçleri ifade etmek amacıyla eş anlamlı olarak kullanıldığı görülmektedir. Yeniden yapılanma, devletin yeniden icadı ve devletin inşası gibi kavramlar, idari reforma dair retorik farklılıkları olarak düşünülse bile, özellikle yönetimin geliştirilmesi ve yeniden düzenleme ile idari reform kavramları arasında belirgin farklılıklar söz konusudur.

Kamu yönetimi mekanizması, bir sistem ya da sistemler topluluğudur. Modern toplumsal sistemlerin ayırt edici özelliği ise, değişikliklere sürekli ve sistemli bir biçimde uyarlanabilme yeteneğidir. Kamu kurum ve kuruluşları da sürekli olarak gerçekleştirilen küçük değişiklikler ve düzenlemeler ile değişmekte ve gelişmektedir. Bu değişikliklerin büyük çoğunluğu, hizmetlerin sunumu sırasında karşılaşılan sorunlara çözüm bulma niteliğindedir ve mevcut dengeler düzenini bozmadan gerçekleştirilmektedir. Ancak, uzun bir zaman zarfında düşünüldüğünde, bu değişiklikler büyük etkilerde bulunmakta ve dışarıdan kurumu gözleyen bir kişiye dikkat çekici gelmektedir. İşte, giderek gerçekleştirilen ve sürekli nitelikte olan bu tür çabalara “yönetimi geliştirme” denmektedir.¹⁹ Başka bir deyişle, yönetimi geliştirme, örgütün varlığını ve canlılığını koruyabilmesi ve kaliteli hizmet

¹⁸ Heady, Ferrel, *Public Administration: Comparative Perspective*, Prentice Hall Inc., New Jersey, 1966, s. 24; Hoyle, A. R., “The Changing Environment of Administration”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 42 (1), 1976, ss. 68-76, s. 68; Zamor, Jean-Claude Garcia, “An Ecological Approach to Administrative Reform: The Brazilian Case”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 35 (4), 1969, ss. 315-320, s. 315.

¹⁹ TODAİE, *İdarenin Yeniden Düzenlenmesi: İlkeler ve Öneriler (İdari Reform Danışma Kurulu Raporu)*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1972, s. 7-8.

üretebilmesi amacıyla yakın ve uzak çevrenin sürekli izlenmesi ve gerekli uyumun zamanında sağlanması için “kendi kendini sürekli yenileme” sürecidir.²⁰

Ancak, esnek olan ve dinamik bir çevrede faaliyette bulunan kurumlarda bile, değişikliğe karşı direnç her zaman söz konusu olmaktadır. Nitekim, bir bürokratik kurumun içsel eğiliminin, dışardan gelen değişimlere direnç göstermek olduğu belirtilmektedir.²¹ Bu direnç nedeniyle, kurum çevresindeki değişimlere ayak uyduramamakta ve kurumun örgütsel ve işlevsel yapısında birtakım aksaklık ve eksiklikler ortaya çıkmaktadır. İşte, tam da bu noktada yeniden düzenleme gündeme gelmektedir.

Bu çerçevede, *yeniden düzenleme*, giderek ve sürekli geliştirmeden farklı olarak, olağan ve benimsenmiş dengeleri değiştirmeyi, büyük değişiklikler gerçekleştirerek yeni bir denge kurmayı, mevcut düzenin katılıklarını gidermeyi ve çeşitli kademelerdeki tedbirleri bütünleştirmeyi amaçlayan bilinçli, kararlı ve planlı bir çabayı ifade etmektedir. Dolayısıyla, yeniden düzenlemeye, yöneticilerin kendi kendine yaptığı değişikliklerin, kurumu iç ve dış çevrede yaşanan değişimlere ayak uyduramadığı durumlarda başvurulmaktadır.²²

Bu noktada, idari reform ile yeniden düzenleme arasında da bir ayırım yapmak gerekmektedir. Öncelikle belirtmek gerekir ki, idari reform da kamu yönetimini yeniden yapılandırma adına bilinçli, tasarlanmış ve kurgulanmış bir çabadır. Nitekim Caiden²³, idari reformu, dirence karşı yönetsel dönüşümün “yapay aracı” ve teşvik unsuru olarak tanımlamaktadır. Buradan hareketle, idari reform ve yeniden düzenleme eşanlamlı olarak kabul edilmekte ve akademisyenler tarafından birbirlerinin yerine kullanılmaktadır. Ancak, yeniden düzenleme idari reforma göre çok daha dar kapsamlıdır.²⁴ Yeniden düzenleme, idari birimlerin yeniden gruplandırılması ve onlar arasında işlevlerin yeniden dağıtılmasını ifade ederken; idari reform yeniden düzenlemenin ötesinde, devletin niteliği ve rolünde, kamu yönetiminin yapı ve işlevlerinde, hizmet sunma usul ve yöntemlerinde, bürokrat-siyasetçi ilişkilerinde, karar alma süreçlerinde ve devlet-yurttaş ilişkilerinde yeni bir denge arayışını

²⁰ Peker, Ömer, *Yönetimi Geliştirmenin Sürekliliği*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1995, s. 9-10.

²¹ LaPiere, Richard Tracy, *Social Change*, McGraw-Hill, New York, 1965, s. 409-411.

²² TODAİE, a.g.e., s. 8-9; Sürgit, a.g.e., s. 11-12.

²³ Caiden, Gerald, *Administrative Reform*, Aldine Publishing, Chicago, 1969, s. 8.

²⁴ Yalçındağ, Selçuk, “Devlet Kesimini Yeniden Düzenleme Çalışmalarının Amacı ve Stratejisi Üzerine”, *Amme İdaresi Dergisi*, c. 4, sy. 2, 1971, ss. 24-31, s. 24; Karaer, Tacettin, “Kalkınma Planları ve İdari Reform”, *Amme İdare Dergisi*, c. 24, sy. 2, 1991, ss. 43-65, s. 46.

yansıtmaktadır.²⁵ Başka bir deyişle, idari reform, yeniden düzenlemeyi de kapsayacak şekilde daha zor ve köklü bir değişim sürecine işaret etmektedir.

3. İdari Reformun Amaçları

İdari reformun temel amacı, kamu yönetimi mekanizmasının daha ekonomik, verimli, süratli ve kaliteli hizmet sunabilmesini sağlamak olarak kabul edilmektedir. Bu amaç, idari reformdan herkes tarafından beklenen, hemen hemen evrensel nitelikteki amacına işaret etmektedir.²⁶ Ancak, idari reformun amaçları, reformun gerçekleştirildiği ülkenin sosyo-ekonomik yapısı, siyasal sistemi ve ülkede yaşanan konjonktürel gelişmeler doğrultusunda farklılaşabilmektedir. Bu bağlamda, idari reformun amaçları, söz konusu unsurlar ve gelişmeler ile reformun yönetsel ve politik boyutları göz önünde tutularak geniş bir perspektifle değerlendirilmelidir.

Peters²⁷, “bütçe”, “yapı”, “usul” ve “ilişkisel” olmak üzere dört grupta topladığı idari reformun amaçlarını, kamu hizmetini sunan örgütsel yapının dönüşümünü sağlamak; devletin işlerini görme ve karar alma usulünü değiştirmek; bütçenin hazırlanış yöntemi ve analiz tipini değiştirmek ve kamu görevlileri ile geçici hükümetler arasındaki çalışma ilişkilerini değiştirmek olarak belirtmektedir. Caiden²⁸ ise, idari reformun amaçlarını, kamu sektörünün verimliliğini artırma ve performans ölçütlerini geliştirmeden, dolandırıcılık, israf, yolsuzluk gibi “büro patolojileri”ni ortadan kaldırmaya; yönetsel süreçleri basitleştirme ve kırtasiyeciliği azaltmadan kamu yöneticilerini eğitmeye; kamu yönetimindeki çalışma koşullarını geliştirmeden kamu kurumlarına halkın güvenini sağlamaya kadar çok geniş bir yelpazede ele almıştır.

Esasında, Peters ve Caiden’in dile getirdiği idari reform amaçlarını, genel kabul gören ve yönetsel içerikli amaçlar olarak değerlendirebilmek mümkündür. Ancak, daha önce de belirtildiği gibi, idari reformun amaçları gerek kavramın tarihsel gelişim sürecinde gerekse bir

²⁵ Aykaç, Burhan – Yayman, Hüseyin – Özer, Akif, “Türkiye’de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili”, *Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, c. 5, sy. 2, 2003, ss. 153-179, s. 155.

²⁶ Payaslıoğlu, Arif, “İdari Reformun Yönü ve Stratejisi”, *Amme İdaresi Dergisi*, c. 4, sy. 2, 1971, ss. , 3-13, s. 5.

²⁷ Peters, Guy, “Government Reform and Reorganization In Era of Retrenchment and Conviction Politics”, *Handbook of Comparative Development in Public Administration*, ed. Ali Farazmand, Marcel Dekker Incorporated, New York, 2001, ss. 669-689, s. 673-676.

²⁸ Caiden, Gerald, “Administrative Reform”, *Handbook of Comparative Development in Public Administration*, ed. Ali Farazmand, Marcel Dekker Incorporated, New York, 2001, ss. 655-667, s. 658-659; Caiden, Gerald, “The Vitality of Administrative Reform”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 54 (3), 1988, ss. 331-357, s. 338-339.

ülkenin içinde bulunduğu siyasal sistem veya konjonktürel gelişmeler bağlamında farklılaşabilmektedir.

Nitekim, idari reform kavramının ilgi odağı haline gelmeye başladığı özellikle 1950’li ve 1960’lı yıllarda, idari reform kalkınma olgusuyla ilişkilendirilmiş ve sosyo-ekonomik kalkınmanın vazgeçilmez ve bütüncül bir parçası olarak algılanmıştır. Bu dönemde, çoğu gelişmekte olan ülkenin kamu yönetimi mekanizmasının, sosyo-ekonomik kalkınma sürecini desteklemede yetersiz olduğu kabul edilmiş ve ekonomik az gelişmişliğin ortadan kaldırılması için yönetsel geri kalmışlığın giderilmesi öngörülmüştür.²⁹ Kamu yönetimi mekanizmasının ulusal kalkınmaya hizmet edecek bir yapıya kavuşturulması ve yönetsel kapasitenin yükseltilmesi idari reformun temel amacı olmuştur. Bu bağlamda, kamu yönetiminin, belirlenen sosyo-ekonomik programları ve ilerleyişini teşvik edecek ve kolaylaştıracak bir şekilde kamu kurumlarının organizasyonuna ve yönetimine odaklanan yönü olarak tanımlanan “kalkınma yönetimi”³⁰, literatürün önemli çalışma konularından biri haline gelmiştir.

Bu durum, daha belirgin olarak, 1980’li yılların ortalarından itibaren özellikle Dünya Bankası (WB) ve Birleşmiş Milletler (BM) gibi uluslararası örgütlerin politika ve uygulamalarında görünür olmuştur. Bu politika ve uygulamalarda, yönetim modeli üzerine inşa edilmiş açık, şeffaf, hesap verebilir ve halkın ihtiyaçlarına duyarlı kamu yönetimi mekanizmasının sosyo-ekonomik kalkınma için önemi sürekli vurgulanmıştır. Zayıf yönetim (poor governance) geri kalmışlığın temel sebebi olarak algılanmıştır. Bu bağlamda, söz konusu uluslararası örgütler, ülkeleri kamu yönetimlerini bu anlayış çerçevesinde yeniden yapılandırmaları için teşvik etmişler ve desteklemişlerdir.

Esasında, bugün için de, etkin ve verimli çalışan, kaynakları rasyonel bir şekilde tahsis eden ve kırtasiyecilik, yolsuzluk, dolandırıcılık ve nepotizm gibi büro hastalıkları ve kötü yönetim uygulamalarından sıyrılmış bir kamu yönetimi mekanizması sosyo-ekonomik kalkınma için hayati öneme sahiptir. Dolayısıyla, özellikle yasakçılık, gizlilik ve kuralların dar ve katı yorumu şeklinde tezahür eden bürokratizmden, yöneten-yönetilen ilişkilerine dair yeni bir tarz öneren yönetim eksenli kamu yönetimine geçiş, güçlü bir toplumsal ve ekonomik yapıya ulaşma noktasında çok önemli bir aşama olarak karşımıza çıkmaktadır.

²⁹ Perez, Andres, “Legitimacy and the Administrative Capacity and Administrative Reform”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 57 (4), 1991, ss. 641-649, s. 641-642; Pointer, Martin, “Bureaucratic Performance, Policy Capacity and Administrative Reform”, *Democratisation, Governance and Regionalism In East and Southeast Asia*, ed. Ian Marsh, Routledge, London, 2006, ss. 123-151, s. 123; Liou, a.g.m., s. 1-2.

³⁰ Hoyle, A. R., “A View of Development Administration As An Open Systems”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 39 (4), 1973, ss. 361-368, s. 361.

Ülkenin siyasal sistemi de, idari reformun amaçları üzerinde belirleyici olan bir unsur olarak değerlendirilebilir. Nitekim Montgomery, idari reformların amacı konusunda ülkenin siyasal sistemini ön plana çıkarmakta ve bir kişinin tüm yetki ve gücü elinde tuttuğu geleneksel otokrasilerde, reform tedbirlerinin amacının, kural koyucunun güçlü pozisyonunu korumak, Batılı demokrasilerde ise, bürokrasiyi seçilmiş temsilcilere sadık kılmak ve kamu hizmetlerinin sunumunda etkinliği sağlamak olduğunu belirtmektedir.³¹

Askeri darbeler, ekonomik krizler veya sömürüden kurtulmak gibi gelişmeler de bir ülkede gerçekleştirilecek idari reformun amaçları üzerinde etkili olmaktadır. Örneğin, sömürüden çıkmış ve bağımsızlığını yeni elde etmiş bir millet için idari reformun spesifik hedefleri söz konusu olabilir. Böyle devletlerde, idari reform ile kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliği artırmak için örgütsel, işlevsel ve mali değişimlerin yapılması değil, artık bağımsız bir milletin beklentilerini ve ihtiyaçlarını karşılayacak, kendi kendini yöneten bir devletin amaçlarına cevap verme kapasitesine sahip ve kendi kültürel ve toplumsal kodları üzerine inşa edilecek özgün bir yönetim yapısının oluşturulması amaçlanmaktadır.³²

İstikrarlı bir politik sisteme sahip bir ülkede, sistem yaklaşımı çerçevesinde, kamu yönetimi mekanizması ekonomik, toplumsal ve politik yapılar ile ilişkileri ve günümüzde ön plana çıkan eğilim ve kavramlar bağlamında değerlendirildiğinde, idari reformun amaçları geniş bir perspektifle şu şekilde belirtilebilir:³³

- Demokrasinin kalitesini iyileştirmek,
- Kamu yönetimine karşı duyulan güvensizlik duygusunu azaltmak,
- Kamu yönetiminde saydamlığı sağlamak,
- Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler bağlamında e-devlet projesini hayata geçirebilmek,
- Bürokrasi ve kırtasiyeciliği azaltmak,
- Vatandaşların yönetsel katılımını artırmak,
- Sivil toplumu güçlendirmek,
- Büyüyen bir devletin sebep olduğu etkinsizlikleri azaltmak,
- Kamu yönetiminde etkin bir insan kaynakları yönetimi uygulayarak gerek personelin gerekse vatandaşın memnuniyetini sağlamak,

³¹ Montgomery, a.g.m., s. 442-455.

³² Ro, Chung-Hyun, "Social Change and Administrative Reform Towards the Year 2000", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 50 (3), 1984, ss. 252-258, s. 252.

³³ Aktan, Coşkun Can, *Değişim Çağında Devlet*, Çizgi Kitabevi, Konya, 2003, s. 431.

- Merkeziyetçi yönetimin ortaya çıkardığı olumsuzlukları azaltmak ve yerinden yönetim anlayışını uygulamak,
- İşlevine gerek kalmayan kurumları tasfiye etmek veya diğer kurumlar ile birleştirmek,
- Vatandaşlarla ilgili düzenlemelerin açık, basit ve anlaşılır olmasını sağlamak.

4. İdari Reformun Özellikleri

Şimdiye kadar aktarılanların ışığı altında, idari reformun özellikleri şöyle belirtilebilir:

- İdari reform, yönetim sisteminin çevresindeki değişimin bir sonucudur. Başka bir deyişle, idari reform ekonomik, toplumsal, siyasal ve teknolojik gelişmelerin bir fonksiyonudur.
- İdari reform, sürekli olarak gelişen dinamik bir kavramdır. İdari reformun anlamı, amaçları veya mahiyeti zaman içerisinde farklı ülkeler ve farklı aktörler açısından değişmiş ve gelişmiştir. Ayrıca, önceden idari reform sadece yönetsel boyutuyla ele alınırken, günümüzde ekonomik, kültürel, toplumsal, hukuki, politik ve psikolojik boyutlarıyla ele alınmaktadır.
- İdari reform, insanların geleceğe yönelik iyimserliğine dayalı bir faaliyettir. “Daha iyi” için mücadele etme gibi ahlaki bir çağrışıma sahiptir.
- İdari reformun kendisi bir son veya başlı başına bir amaç değildir. İdari reform kendisi için istenmez. Modernleşme, sosyo-ekonomik kalkınma ve daha sağlıklı kamu yönetimi mekanizması gibi daha üst amaçlar için hizmet eden bir araçtır.
- İdari reform, bilinçli, iradi ve yapay bir faaliyettir. Dolayısıyla, kendiliğinden gerçekleşen, rastlantısal ve beklenen değişim ve gelişmeler idari reform değildir. Reformda önceden tasarlanmış bir şekilde sürece müdahale durumu söz konusudur.
- İdari reform çok fazla kişiyi etkilemektedir. Bu yüzden, amaçları, kapsamı, mahiyeti ve yöntemleri itibariyle tartışmalı bir süreçtir. Tartışmada idari reforma karşı takınılacak tavır, karaktere, ideolojiye, çıkara ve reforma ilişkin ilgi ve bilginin derecesine bağlıdır.
- İdari reform sadece yönetsel ve teknik bir mesele değil, aynı zamanda politik bir meseledir. İdari reform, toplumsal ve kurumsal yapıdaki mevcut dengeyi değiştirmekte, güç ve yetkiyi yeniden dağıtmaktadır.

- Değişikliğe ve yeniliğe yaptığı vurgu ve politik boyutu nedeniyle idari reform zaman alıcı bir süreçtir. Güç ilişkilerini yeniden yapılandırması, mutlak surette idari reforma karşı bir direnci gündeme getirmektedir. Bu direnci kırmak ve yeniliğe karşı insanların duyduğu kaygıyı ortadan kaldırmak çok yoğun bir çabayı gerektirmektedir.
- İdari reformun kendisi iyi, kötü, istenilir, tercih edilir, başarılı veya başarısız değildir. Ayrıca, reformlar onları savunanların kaliteleri ile de ölçülmez. Başka bir deyişle, idari reformun kendisi tarafsız ve hükümsüzdür. Belirtilen bu sıfatlar, reformun doğasına, mahiyetine ve reforma ilişkin faaliyetler gerçekleştirilmeden önceki ve sonrasındaki değerlendirmelere bağlıdır.
- Doğası gereği, idari reformda uygulama belirleyicidir. Sadece yasal düzenlemeler yapmak, hayata geçirilmedikten sonra bir anlam ifade etmemektedir. Reform sözle gerçekleştirilmez, eylem gerektirmektedir.
- İdari reform aşamalara dayalı bir faaliyettir ve sürecin ne zaman ve nasıl son bulacağı açık, net ve kesin değildir. Başka bir deyişle, idari reform açık uçlu bir süreçtir.

5. İdari Reformun Alanı

Öncelikle şunu belirtmek gerekir ki, idari reform kavramının başında yer alan “idari” kelimesi, söz konusu olgunun devletin üç erkenden biri olan “yürütme” ile ilgili olduğuna işaret etmektedir. Diğer bir ifadeyle, idari reform kavramı, daha başlangıçta yasama ve yargı erkini kapsamı dışında bırakmaktadır. Dolayısıyla, parlamenter sistem, yarı başkanlık sistemi, başkanlık sistemi; siyasi partiler; çok partili veya tek partili sistemler; parlamentonun yapısı; parlamentonun çalışma usulleri; milletvekillerinin statüsü; yargının örgütlenmesi ve nasıl daha etkin ve hızlı çalışabileceği gibi konulara ilişkin tartışma ve çalışmalar idari reformun kapsamı dışındadır.³⁴

İdari reform, yürütmenin de dar anlamıyla ve teknik yönüyle ilgilenmektedir. Başka bir deyişle, idari reform, devletin eli konumundaki kamu yönetimi mekanizması ve onun içerdiği bütün idari teşkilata ilişkin tartışma, çaba ve çalışmalarını kapsamaktadır.

³⁴ Yayı, Yıldızhan, “Türkiye İdaresinin Yeniden Yapılanması Üzerine Bazı Gözlemler”, *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, ed. Burhan Aykaç - Şenol Durgun - Hüseyin Yayman, Yargı Kitabevi, Ankara, 2003, ss. 459-467, s. 459.

Kamu yönetimi mekanizmasının daha verimli, etkin, kaliteli ve ekonomik kamusal hizmet sunması yönündeki çabaları kapsayan idari reformun alanları kısaca aşağıdaki gibi belirtilebilir. Devletler, kamu yönetimlerini yeniden yapılandırırken bu alanların birinde, birkaçında veya tümünde reform yapma eğiliminde olabilirler.

Örgütsel Yapıda Reform: Bu alanda gerçekleştirilecek reform çabaları, kamu yönetimindeki mevcut bazı kurumların ortadan kaldırılması, birleştirilmesi, genişletilmesi veya mevcut kurumlara yeni kurumlar eklenmesi; kamu yönetimi mekanizmasının küçültülmesi; merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkileri; kurumların karar organları, yönetim kademelerinin oluşum süreci ve iç örgütlenmesine ilişkin değişimler ile yetki devri gibi konulara odaklanmaktadır.

İşlevsel Yapıda Reform: Bu alanda gerçekleştirilecek reformlar, kamu yönetiminin hangi görevleri üstleneceği ve kamusal hizmetleri sunacağı; bu hizmetlerin farklı yönetim kademeleri arasında nasıl bölüneceği; ilgili yönetim kademesinde yer alan kurumlar arasında nasıl dağıtılacağı ve bir kamusal hizmet için çift görevlendirmelerin ortadan kaldırılması gibi konuları ele almaktadır.

Personel Sisteminde Reform: İşe alma, işten çıkarma, personelin eğitilmesi ve yetiştirilmesi, kariyer sistemi, emeklilik, çalışma koşullarının iyileştirilmesi ve nitelikli personeli kamu yönetimine çekmeye ilişkin çabalar bu alanın önemli konu başlıklarını oluşturmaktadır.

Usul ve Prosedürde Reform: Karar alma süreci ve şekli; kamu yönetiminin hizmet sunumunda kullandığı yöntem ve tekniklerde değişim; bütçeleme sistemi ve analizi; modern yönetim tekniklerinin kamu yönetiminde uygulanması; yolsuzluk, kırtasiyecilik ve gizlilik gibi kötü yönetim uygulamaları ve büro hastalıklarıyla mücadele; bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanma ve mevcut usul ve prosedürün daha etkin ve verimli kılınmasına yönelik çabaları kapsamaktadır.

Mevzuatta Reform: Bu alandaki reform girişimleri, kamu yönetimindeki aşırı kuralcılığın ve prosedür düşkünlüğünün önüne geçebilmek amacıyla gereksiz yasal düzenleme ve kuralların ortadan kaldırılması ile mevcut yasal düzenlemelerin basitleştirilmesi, sadeleştirilmesi ve anlaşılır kılınmasına odaklanmaktadır.

B. İDARİ REFORMA İLİŞKİN YAKLAŞIMLAR

Kamu yönetimi literatüründe, idari reform girişimlerini anlamak ve analiz etmek amacıyla üç temel yaklaşımdan yararlanılabilir. Bu yaklaşımlar, “amaççı yaklaşım”, “çevreci yaklaşım” ve “kurumsal yaklaşım”dır. İdari reforma ilişkin farklı unsurları ön plana çıkaran ve farklı varsayımlara dayanan bu yaklaşımlar, idari reform literatüründeki önemli isimlerden biri olan Guy Peters’in, “Government Reorganization: A Theoretical Analysis” isimli kitap bölümünde dile getirdiği görüş ve tespitlere dayalı olarak kısaca şöyle açıklanabilir:³⁵

1. Amaççı/İradeci Yaklaşımlar

İdari reforma dair geleneksel ve pragmatik yaklaşım olarak nitelenen amaççı yaklaşım, reform sürecinin gerçekleştirilmesi usulü açısından hiyerarşiktir. Reforma yönelik bu yaklaşımda, politik ve idari aktörlerin, reform çalışmasına başlamadan önce belirledikleri bir amaca sahip oldukları varsayılmaktadır. Bu bağlamda, söz konusu yaklaşım, politik ve idari aktörlerin ortaya koyduğu sorunlara ve reform yapmaya yönelik saiklerine odaklanmakta ve bu aktörlerin reformu benimsetmek ve uygulamak için yeterli güce ve yeteneğe sahip olduğunu öngörmektedir. Diğer bir ifadeyle, bu yaklaşım, söz konusu aktörlerin saikleri bağlamında neden reform yapmaya karar verildiğini anlamaya çalışmaktadır. Ayrıca, politik ve idari aktörlerin iradelerine çok fazla yaslanan bu yaklaşım, aktörlerin sorunları algıladıklarını ve bu sorunları ortadan kaldıracak yenilikçi fikir ve araçlara sahip olduğunu öngörmesi nedeniyle “akılcı” olarak nitelendirilmektedir.

Amaççı yaklaşım, birtakım farklı görüş ve yaklaşımları içerisinde barındırmaktadır. Söz konusu yaklaşımlara göre, reformu talep eden aktör, aktörlerin amaçları ve idari reformun nedenleri farklılaşmaktadır. Örneğin, bir yaklaşıma göre, yönetsel yapıda reform ihtiyacı, bir politik lider tarafından belirlenen ihtiyaçtır. Bu bağlamda, bir politik lider (örneğin, başbakan) kamu sektörünün daha etkin çalışmasını istemekte, mevcut idari yapıyı bu amaç için bir engel olarak algılamakta ve kamu yönetimini yeniden yapılandırmaya girişmektedir. Amaççı yaklaşım altındaki bir başka yaklaşıma göre, idari yapıda reform, “devletin aşırı yükü” ve “yönetilemezlik” teşhisinin bir ürünüdür. Bu çerçevede, devletin örgütsel ve personel yapısını küçültme, özelleştirme, özerk ya da yarı-özerk kurumlara yetki devri, özel sektör tarzı yönetim modellerinin kamu yönetiminde uygulanması, amaççı yaklaşım tarafından en çok

³⁵ Peters, Guy, “Government Reorganization: A Theoretical Analysis”, *Modern Organizations: Administrative Theory In Contemporary Society*, ed. Ali Farazmand, Praeger Publishers, Westport, 1994, ss. 105-124, s. 107-119.

kullanılan fikir, kavram ve yöntemler olmaktadır. Bir başka yaklaşım ise, kamu yönetiminde reformu, kendi çıkarlarını maksimize etmeye çalışan ve rasyonel bir aktör olan kamu görevlilerinin çabalarının bir sonucu olarak görmektedir. Dolayısıyla, bu yaklaşımda idari reform, siyasi ve idari aktörlerin amaçlarına ulaşmada engel olarak algıladıkları yapıları değiştirme gereksiniminden doğmaktadır.

Amaççı yaklaşımın eleştirilen yönleri de söz konusudur. Buna göre, söz konusu yaklaşım içerisindeki görüşlerin tümü, kurumlar için bir model öngörmekte ve onları ortak bir modele benzemeye zorlamaktadır. Ayrıca bu yaklaşım, kamu kurumlarının hiyerarşik direktifler doğrultusunda değişime uyum sağlama kapasiteleri konusunda gerçekçi olmayan varsayımlara sahiptir. Son olarak, amaççı yaklaşım içerisinde yer alan görüşler, kurumların “informal” yönünü anlamada ve reformda başarılı olmak isteniyor ise, formal yapının yanı sıra, kurumun çalışma ve işleyiş tarzının da değiştirilmesi gerekliliğini kavramada başarısızdır.

2. Çevreci Yaklaşımlar

Bu başlık altında değerlendirilen yaklaşımların tümü, kamu yönetiminde ortaya çıkan değişimleri, kamu yönetiminin çevresi ile olan ilişkilerinin bir fonksiyonu olarak görmektedir. Başka bir deyişle, bu yaklaşım, kamu yönetiminin onu değişime zorlayan çevresel koşullara uyum sağlamak zorunda olduğunu varsaymaktadır. Söz konusu çevre, ekonomik, toplumsal veya politik olabilmektedir. Yönetim sistemini değişime zorlayan çevrenin farklılaşmasına rağmen, arkaplanda yer alan temel mantık çok benzerdir. Buna göre, idari yapı, kolektif amaçlarını gerçekleştirmek ve hayatta kalabilmek için çevreye uyum sağlamak zorundadır. Bu uyum sağlama çabası, genelde, politik ve idari aktörlerin bilinçli tercihlerinden ziyade çevrenin oluşturduğu kaynaklar ve engellerin bir fonksiyonudur. Dolayısıyla, amaççı yaklaşım politik ve idari aktörlerin iradesine dayalı iken; çevreci yaklaşımda politik ve yönetsel liderler, kendi bağımsız kararını alan aktörler değil, çevresel güçlerin mesajını idari yapıya ileten bir araçlar rolündedir. Bu yüzden, çevreci yaklaşımda değişim süreci otomatikleştirilmiş gibidir.

Bu yaklaşım da farklı görüş ve yaklaşımları içerisinde barındırmaktadır. Bir yaklaşıma göre, idari reform devletin çevresindeki yeniliklere olan reaksiyonuna dayanmaktadır. Devlet yeni bir ekonomik faaliyet tarzı veya toplumsal değişim için yeni bir fırsat gözlemler ise, söz konusu fırsatı kaçırmamak ya da toplumda oluşabilecek “olağandışı”ları kontrol etmek amacıyla yeni kurumlar oluşturmaktadır. Diğer bir ifadeyle, idari yapı, reform ve yeniden

yapılanma aracılığıyla çevredeki değişimleri benimseme tepkisini vermektedir. Politik ve idari liderlerin görevi ise, devletin refleks geliştirmesi gereken çevresel yenilikleri veya baskıları gündeme getirmektir. Bu yaklaşımda, çevredeki değişimlere tepkiler mevcut kurumların reorganizasyonundan ziyade yeni kurumlar oluşturma eğiliminde olmaktadır.

Kurumların içsel yapılanmasının, zamanla kurumun faaliyette bulunduğu görev çevresinin özelliklerini yansıtacağını öngören “durumsallık yaklaşımı” ve tek tek kurumların yapı ve performansından ziyade belirli bir alandaki benzer türdeki kurumlar topluluğunun özelliklerine odaklanmayı öngören “popülasyon ekolojik yaklaşım” çevreci yaklaşım içerisinde yer alan en bilindik yaklaşımlardır. Popülasyon ekolojik yaklaşım, biyolojik organizmalar gibi, kurumların doğum, ölüm ve yaşamını sürdürmesini anlamının en iyi yolunun, onları “ekosistem” olarak algılamaktan ve belirli bir alandaki kurumlar topluluğunun evrimine bakmaktan geçtiğini varsaymaktadır. Burada, kurumların çevreleriyle ilişkileri kadar, diğer örgütler ile ilişkileri de önemlidir.

3. Kurumsal Yaklaşımlar

Diğer iki yaklaşımın eksikliklerine bir cevap olarak değerlendirilen ve bu yaklaşımların güçlü yönlerini birleştirmeyi amaçlayan kurumsal yaklaşım, kurumların yapılarında, davranışlarında ve faaliyetlerinde gerekli değişimleri isteyerek özümseme kapasitelerine dair varsayımlarda bulunmaktadır. Diğer iki yaklaşımın tersine, kurumsal yaklaşım, kurumları tek bir sesin çıktığı bütünleşmiş bir varlık olarak değerlendirmemektedir. Bu yaklaşıma göre, kurumun anlamı, misyonu ve varlık nedeni konusunda kurum içinde birtakım çatışmalar ve tartışmalar söz konusu olabilmektedir. Kurumsal yaklaşım perspektifinden, değerlerin mutlak surette bütünleşmesi şeklinde bir durum olmak zorunda değildir.

Esasında, kurumun misyonunun ve varlık nedeninin üzerine içsel tartışmalar, kurumsal yaşamın bütüncül bir parçasıdır. Kurum içerisinde farklı bakış açılarının, birden fazla sesliliğin ve içsel farklılığın kabul edilmesi, reformun gerekliliği ve mahiyeti üzerine bir fikir birliği olması kaydıyla, reform baskılarının kurumun kendi içinden gelebileceği ve içsel olarak üretilebileceği anlamına gelmektedir.

Kurumsal yaklaşımda, kurum tarafından gerçekleştirilecek amaçlar bireysel olmaktan çok kolektiftir. Bu bağlamda, kurumsal yaklaşım, amaççı yaklaşımdan çok büyük farklılık arz etmektedir. Amaççı yaklaşımda, ister politik ister bireysel olsun, aktörler belirli amaçlara

sahiptir ve kurumu bu amaçlar doğrultusunda değiştirmek istemektedir. Kurumsal yaklaşımda ise, amaçlar kolektif nitelik arz ettiğinden, bir kişinin amacı ve davranışı kurumun amaç ve davranışını temsil etmemektedir. Burada, bireysel tercihler, kurumun kolektif değerlerinin kısmen bir fonksiyonu olarak algılanmaktadır. Kurumun davranışı, kurumun tarihi ve kolektif değerleri bağlamında şekillenmektedir. Dolayısıyla, kurumsal yaklaşıma göre reformun ortaya çıkışı, politik ve idari aktörlerin iradeleri veya çevredeki değişimlerden ziyade kurum değerlerinin değişimini gerektirmektedir.

Kurumsal yaklaşımda, içsel farklılıkların değişim ve yenilik için bir kaynak olarak dşnlmesine karşın, kurumlar önemli derecede tutucu da olabilmekte ve yerleşik yapılarını ve sabit uygulamalarını korumaya yönelebilmektedirler. Çoğu kurum değişim telkini ve/veya dayatmasını zorlaştıracak uygulamaları ve savunma mekanizmalarını geliştirmekte ve süreç ve uygulamalarını daimi hale getirmeye çalışmaktadır. Bu yüzden, içsel farklılaşmalar tek başlarına reform kaynağı olamazlar.

Aktarıla gelen üç yaklaşım bir bütün olarak değerlendirildiğinde, her birinin belirli avantajları olduğu kadar, belirgin yetersizliklerinin de olduğu söylenebilir. Amacı yaklaşım, idari reforma ilişkin gerçekçi bir tavır ortaya koyarken, çevreci yaklaşım, kurumun faaliyette bulunduğu ve onu sarmalayan ortamın önemini vurgulamaktadır. Kurumsal yaklaşım ise, kurumun kolektif değerleri ve kültürünü ön plana çıkarmaktadır. Esasında, bir idari yapıda gerçekleştirilen reformun analiz edilmesi ve gerçekleştirilecek reformun planlanması ve değerlendirilmesinde, her üç yaklaşımın vurguladığı noktaları bir potada eriterek hesaba katacak bir bakış açısının benimsenmesinde fayda vardır. Başka bir deyişle, kamu yönetiminde reform olgusunda, politik ve idari aktörler, idari yapının ekonomik, toplumsal ve siyasal çevresi ve bunlar arasındaki etkileşimler ile idari yapıyı şekillendiren temel ilkeler, kendi i değerleri ve kültürü göz önünde tutulmalıdır.

C. İDARİ REFORMA İLİŞKİN STRATEJİLER

Çok boyutlu bir olgu olan ve birçok aktörün etkileşimi sonucu şekillenen idari reformun başarı şansı, idari reformu uygulamak için seçilen stratejinin etkinliğine de bağlıdır. Bazı yazarlar, devletin örgütsel anlamda küçültülmesini, iş süreçlerini sürekli geliştirmeyi ve verimliliğin artırılmasını, farklı aktörler arasındaki yetki paylaşımını veya özel sektöre iş

göndürme gibi faaliyetleri idari reform stratejileri başlığı altında dile getirmektedir.³⁶ Oysa, bu faaliyetler, idari reformun ilgili olduğu alana dair temel girişimler veya hamleler olarak değerlendirilmelidir.

İdari reform stratejisi, genel olarak söz konusu girişimlere yönelmeye nasıl karar verileceği ve bu girişimlerin nasıl gerçekleştirileceğiyle ilgilidir. Diğer bir ifadeyle, strateji, idari reformun amacına ulaşması ve sonuçlandırılması için benimsenen yol ve üsluba ilişkindir. Örneğin, kamusal hizmetlerin kalitesini artırmak amacıyla kamu yönetiminde toplam kalite yönetimi uygulamasına geçilip geçilmeyeceğine ilişkin karar işbirlikçi bir anlayışla mı? yoksa çatışmacı bir anlayışla mı alınacaktır? Bu sorunun cevabı, idari reformda benimsenen stratejiye işaret etmektedir.

Esasında, kamu yönetiminde yeniden yapılanmaya ilişkin strateji konusunda, genel ve evrensel reçetelerden kaçınılması ve her devletin kendine has özellikleri dikkate alarak spesifik stratejiler geliştirmesi gerektiği belirtilmektedir.³⁷ Hatta, sahip oldukları özellikleri nedeniyle klasik idari kurumlardan farklılık arz eden bazı kurumlar için farklı reform stratejilerinin geliştirilmesi ve uygulanması önerilmektedir.³⁸ Ancak, literatürde idari reformda uygulanacak stratejilere ilişkin genel sınıflandırmalara rastlamak da mümkündür. Bu genel sınıflandırmaların faydası konuya ilişkin makro ve yüzeysel bir bakış açısını vermesidir. Kamu yönetimini yeniden yapılandırmak isteyenler, devletlerinin kendine has özelliklerine göre, bu genel stratejilerden birini seçebilir veya stratejilerin belirli özellik ve unsurlarından faydalanarak, ülkelerine uygun farklı bir strateji geliştirebilirler.

“Ampirik-Rasyonel Strateji”, “Normatif-Eğitsel Strateji” ve “Güç Kullanma-Zorlama Stratejisi” olmak üzere kurumlarda planlanmış değişimleri gerçekleştirmek için yararlanılabilecek üç farklı stratejiden söz edilebilir ve bunlar kısaca şöyle açıklanabilir.³⁹

Ampirik-Rasyonel Strateji, kurumlardaki aktörlerin reform için delil ve ispat aracılığıyla ikna edilebileceğini varsaymaktadır. Normatif-Eğitsel Strateji, kurumlardaki aktörlerin değerlerinin, tutumlarının ve ilişki kurma usullerinin değiştirilmesi suretiyle reform için cesaretlendirilebileceğini varsaymaktadır. Güç Kullanma-Zorlama Stratejisi ise,

³⁶ Kettl, Donald F. – Fesler, James, *The Politics of Administrative Process*, III. Baskı, Washington: CQ Press, 2005, s. 99; Peters, Government Reform and Reorganization In Era of Retrenchment and Conviction Politics, a.g.m., s. 677-681.

³⁷ Riggs, Fred W., *Administrative Reform and Political Responsiveness: A Theory of Dynamic Balancing*, Sage Publications, California, 1970, s. 601-605.

³⁸ Bjur, Wesley E. – Caiden, Gerald, “On Reforming Institutional Bureaucracies”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 44 (3), 1978, ss. 359-365, s. 360.

³⁹ Zifcak, a.g.e., s. 143-145.

reformun, uyum sağlamaya zorlama aracılığıyla gerçekleştirilebileceğine inanmaktadır. Bu stratejiler bağlamında, reformlar aşamalı bir şekilde veya kapsamlı ve toplu bir şekilde gerçekleştirilebilmektedir.

Reforma ilişkin normatif-eğitsel strateji, doğası gereği işbirlikçi ve ortaktır. Ampirik-rasyonel strateji, işbirlikçi veya çatışmacı olabilmektedir. Güç kullanma-zorlama stratejisi ise, tanımı gereği çatışmayı içinde barındırmaktadır. İdari reformu uygulama sürecinde işbirlikçi veya çatışmacı stratejiden hangisinin uygun olduğu, üstesinden gelinmesi gereken yönetsel zorlukların derecesine, reformu uygulamak için gereken zaman ve eldeki zaman arasındaki farka ve idari teşkilat içerisindeki kurumların kapasitelerine veya beklentilerine bağlıdır.

Stratejinin seçimi, önerilen değişimin hacmine göre farklılaşmaktadır. Kamu yönetimi mekanizmasının mevcut durumu ile istenilen durumu arasında çok önemli açıkların olduğu ortamlarda, çatışmacı bir strateji daha uygun olabilmektedir. Ancak, kamu yönetiminin mevcut yapı ve işlevlerinde aşamalı uygulamaların gerekli olduğu zamanlarda, işbirlikçi bir strateji daha uygundur. İşbirlikçi stratejiler, gerekli planlama, istişare, danışma ve öğrenme-öğretme süreçleri nedeniyle önemli bir zaman dilimini gerektirmektedir. Zorlayıcı stratejiler ise, daha az zaman gerektirmektedir, ancak daha güçlü bir dirence neden olmaktadır. Esasında, söz konusu direnci kırmak, gerçekte işbirlikçi strateji için gereken zaman dilimini bile aşabilmektedir. Ancak, her halükarda sahip olunan zaman reform stratejisini etkilemektedir.

Ayrıca, kamu yönetimi içerisindeki güç ilişkileri de işbirlikçi ve çatışmacı stratejiler arasındaki seçimi etkilemektedir. Hiçbir aktörün güç ve bilgi tekeline sahip olmadığı durumlarda, uzlaşma sağlamaya yönelik bir bakış açısıyla işbirlikçi bir tavır ortaya koymak daha uygun olmaktadır. Son olarak, seçilen strateji, reform yapılmak istenen kamu yönetiminin kuralları, ilkeleri ve gelenekleri ile uyum içerisinde olursa, reform daha rahat bir şekilde gerçekleştirilecektir.

Bir ülkenin bu makro ve genel perspektiflerin ışığında, devletin kendi idari teşkilatının temel ilke ve özelliklerini de göz önünde tutarak bir strateji geliştirmesi en sağlıklı yöntem olarak görünmektedir. Böylesi bir bakış açısı, teori ve pratiği birleştirmede ve öznel koşulları dikkate almak suretiyle reform sürecinin işleyişini hızlandırma ve sonuca ulaşmasında çok önemli bir kolaylaştırıcı unsur olacaktır.

D. İDARİ REFORM SÜRECİ

İdari reform yapay, bilinçli ve geleceğe yönelik belirli varsayımlara dayalı planlı bir faaliyettir. Başka bir deyişle, idari reformun tesadüfen ortaya çıkma durumu söz konusu değildir. Bu olgunun belirli bir başlangıcı ve gelişim süreci vardır. İdari reform aşamalı bir süreçtir ve uygulanması bu aşamalar takip edilerek izlenebilir. Ancak, idari reformun sonucu çok net ve kesin değildir. Reformlar uygulamaya koyuldukları kadar, ertelenebilmekte; daha sonra farklı bir zaman ve mekanda aynı veya farklı bir biçim ve mahiyette tekrar ortaya çıkabilmekte; onları ortaya koyan kişiler unutulduktan çok uzun zaman sonra yeniden gündeme gelebilmekte veya reformun son aşaması olarak algılanan durum, belirli koşullar altında süreci en başına döndürebilmektedir.⁴⁰

Ancak, birtakım başarılı veya başarısız reform uygulamasının gözlemlenmesine dayalı olarak, idari reformun belirli aşamalarından söz etmek mümkündür. Bu aşamalar dört başlık altında şöyle açıklanabilir.

1. Reform İhtiyacının Farkına Varmak ve İdari Reforma Karar Vermek

Her bir idari yapının, ortak hedeflerini gerçekleştirilmesi ve varlığını sürdürebilmesi için çevresindeki değişime ayak uydurması ve yönetsel sorunları ortadan kaldırmak için, daha iyi arayışını devamlı kılması gerekmektedir. Bu nedenle, temel ilke olarak, bütün idari yapılar zaman içerisinde geliştirilmek ve yeniden yapılandırılmak ihtiyacı hissetmektedir. Bu bağlamda, reformun ilk aşaması, eksiklik ve aksaklıkları tespit ederek, idari reform yapmaya karar vermektir.

İdari reformun ilk aşaması, idari yapıda neyin değiştirilmesi ve geliştirilmesi gerektiği üzerine düşünmeyle ilgilidir. Ancak, bu konuda algılamada farklılıklar olabilmektedir. Örneğin, içinde bulunduğu idari yapı ve yönetsel kültürden farklı bir kültür bilmeyen kişiler için kötü yönetimin belirtilerini algılayabilmek kolay değildir. Söz konusu idari yapıya dışardan bakan bir kişi ise, kötü yönetim uygulamalarının belirtilerini ve bunun öncelikli nedenlerini belirlemede daha başarılı olabilmektedir. Ayrıca, bir idari yapının örgütleniş ve işleyişini, idari yapının içinden değerlendiren bir kişi, kendini ve pozisyonunu o yapının

⁴⁰ Caiden, Administrative Reform, International Review of Administrative Sciences, a.g.m., s. 350.

dışında tutamayacağı için, kötü işlese bile, idari yapıyı korumak amacıyla savunulmayacak durumları savunur duruma düşebilmektedir.⁴¹

Esasında, insanlar kötü yönetimin yaratacağı sorun ve sıkıntılara bir süre tahammül edebilmektedir. Ancak, zaman içerisinde idari yapıya dair hoşnutsuzluk, memnuniyetsizlik ve kaygılar arttığında, tedbir alınmasının gereği kabul edilmekte ve idari reform bir zorunluluk olarak gündeme gelmektedir.⁴² Dolayısıyla, idari reform sürecinin ilk aşaması reform ihtiyacını algılayabilmek ve reforma karar vermektir. Bu doğrultuda, genel olarak idari reforma, yönetimin gelişmelere ayak uyduramadığı; performans açığının ortaya çıktığı; yönetimin halkın taleplerini karşılamada açık bir şekilde başarısız olduğu; mevcut talepleri karşılamasına rağmen, gelecekte ortaya çıkacak ilave talepleri öngöremediği ve bunlara ilişkin tedbirleri alamadığı durumlarda ihtiyaç duyulmaktadır.⁴³

2. Doğru Teşhis ve Reformun Formülasyonu

İdari reform yapmaya karar verildikten sonra yapılması gereken, düzeltilecek aksaklıkların ve geliştirilecek unsurların doğru teşhisi ve amaç, öneriler ve strateji gibi unsurlar bağlamında idari reformun formülasyonunun gerçekleştirilmesidir. Esasında, bu aşama çoğu zaman bir araştırma faaliyetini gerektirmektedir. Çünkü, aksaklıklara ilişkin doğru reçeteler geliştirme ve uygun stratejiyi belirleme, ancak eldeki doğru ve sağlıklı veriler ile gerçekleştirilebilir.

Nitekim Caiden, doğru olmayan bir teşhisin daha başlamadan idari reformdan beklentileri söndürebileceğini ve yanlış teşhis edilmiş hataları düzeltmek için reform uygulamasına girişmenin durumu daha da kötüleştirebileceğini belirtmektedir. Ayrıca, idari reformu gerçekleştirmek her zaman zorlama ile sağlanamayacağı için bir dereceye kadar gönüllülük esası gözetilmelidir. Bu durum, reform yapılacak idari yapıdaki kişi ve kurumların, idari reformun uygulanabilir olduğuna ve mevcut yapı ve düzenlemelerde bir gelişme sağlayacağına ikna edilmesini gündeme getirmektedir.⁴⁴ İşte, doğru teşhis ile kişi ve kurumların ikna gerekliliği, reformu gerçekleştirmek isteyen kişilerin yönetim mekanizması hakkında tam ve detaylı bir bilgiye sahip olmaları zorunluluğuna işaret etmektedir. Burada,

⁴¹ Caiden, Administrative Reform, *International Review of Administrative Sciences*, a.g.m., s. 350.

⁴² Sürgit, a.g.e., s. 36.

⁴³ Caiden, a.g.e., s. 131-132.

⁴⁴ Caiden, Gerald, "Development, Administrative Capacity and Administrative Reform", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 39 (4), 1973, ss. 327-344, s. 338.

anket uygulaması, mülakat ve ikili görüşmeler ile gözlem yapmak önemli faaliyetler olarak karşımıza çıkmaktadır.

Araştırmaya dayalı bilgi ve o bilgiyi sağlıklı bir şekilde değerlendirecek zihinler olmaksızın, mevcut idari yapıya dair şikâyetler veya protestolar şeklindeki reform talebi boş bir çaba olarak kalacaktır. Kaldı ki, idari yapıda reform yapma ihtiyacı olduğu düşüncesine yol açan belirtiler yanlış anlaşılmış veya yorumlanmış; veriler yanlış bir düzen ve sıra içerisinde alınmış; bütünün sadece bir parçası görünmüş veya eldeki bilgiler eksik, yetersiz ve uygulamadan uzak olabilir.⁴⁵ Bu bağlamda, reform durumuna ilişkin temel gerçekler, veriler ve rakamlar, reformu etkileyebilecek unsur ve aktörler, önerilerin olumlu ve olumsuz yanları ve tarihsel perspektifle geçmiş reform girişimlerinin bazı detayları araştırılmak istenmektedir.⁴⁶ Dolayısıyla, yapılan araştırmalardan elde edilen bilginin ışığında, sorunlar ve reformun amacını iyi tespit etmek ve idari yapıdaki davranış kalıpları ve düşünce tarzlarına dayalı sağlıklı öneriler geliştirmek yapılması gereken faaliyettir.

İdari reform sürecinde yapılan temel hatalardan biri, reformun amaçlarının gerçekleştirilemez amaçlar olarak belirlenmesidir. Bu bağlamda, reformun amacının tanımlanmamış, karmaşık ve soyut olması, insanoğlunun kapasitesinin ötesinde ideal ve mükemmel olması ve idari yapının mevcut imkânları açısından gerçekleştirilebilir olmaması, reformun uygulanabilirliği bakımından daha ilk aşamalarda engel teşkil etmektedir.⁴⁷

İdari reformun amaçları belirlendikten sonra, bu amaçları gerçekleştirecek önerilerin dile getirilmesi gerekmektedir. Doğal olarak, ortaya koyulan alternatif öneriler, idari yapıdaki kişi ve kurumlar tarafından kabul edilebilirliği, önerilerin uygulanabilirliği, tespit edilen sorunları çözme kapasitesi ve uygunluğu ile maliyeti açısından değerlendirilmeli ve söz konusu öneriler arasında bir seçim yapılmalıdır.

Uygulama aşamasına geçmeden önce, idari reformun formülasyonu noktasında üzerine düşünülmesi gereken bir diğer unsur, idari reformun stratejisidir. Söz konusu strateji, idari reformun kamu yönetiminde çalışan alt ve üst düzey bürokratlar tarafından kabul edilebilirliği ve reformun uygulanabilirliği üzerinde etkilidir. İdari reform, birtakım yenilikleri ve belirsizlikleri bünyesinde barındırmaktadır. Bu belirsizlik durumu, reforma

⁴⁵ Caiden, a.g.e., s. 136-137.

⁴⁶ Caiden, Development, Administrative Capacity and Administrative Reform, a.g.m., s. 337.

⁴⁷ Caiden, Development, Administrative Capacity and Administrative Reform, a.g.m., s. 338.

gösterilebilecek direnci de tetiklemektedir. Dolayısıyla, reform yapmak isteyenlerin başlıca zorlukları ve direncin üstesinden gelebilmenin yollarını da planlamaları gerekmektedir.

Genel strateji, mevcut yapıya ve onun kaynakları dağıtım mekanizmasına karşı çıkanların ve özellikle tarafsızların desteğini sağlamaktır. Bu bağlamda, reformcular ve reformu destekleyenler tespit edilebilir; muhalefetin gücü önceden tespit edilmeye çalışılabilir; benzer reform önerilerinin başarılı bir şekilde hayata geçirilebildiği ispat edilebilir; reformu destekleyenlerin ödüllendirileceği ve muhalefetin cezalandırılacağı ima edilebilir. Hatta, reformun gerçek amaçları, kimsenin karşı çıkamayacağı genel söylem ve sloganların arkasına gizlenebilir. Böylece, reformun mümkün olan en çok insana ulaşması ve eğer varsa, reformun ifşa edilmemiş amaç ve unsurlarını sadece küçük bir grubun bilmesi sağlanabilir.⁴⁸

3. Uygulama

İdari reform düşünme, teşhis ve tartışma gerçekleştirilemez, doğası gereği eylem gerektiren bir süreçtir. Bu yüzden, reformun amaçları ve bu amaçların gerçekleştirilmesini sağlayacak önerilerin karara bağlanması ve stratejinin seçimini, alınan kararların ve stratejinin uygulanması izlemektedir. Esasında, her bir idari reform girişimi, devletlerin kendine has koşulları çerçevesinde gerçekleştirilmektedir. Bu nedenle, idari reformların uygulanmasına dair evrensel ve genel-geçer yöntem veya hazır formüllerden söz etmek pek de mümkün görünmemektedir. Ancak, idari reformların uygulanması açısından büyük önem arz eden birkaç unsurdan bahsedilebilir.

İnsanların iradelerine rağmen onlara belirli düşünceleri kabul ettirmek ve belirli bir tavır veya tutumu benimsetmek oldukça güçtür. Bu bağlamda, reformların başlatılması ve ilerletilmesine uygun bir “iklimin oluşturulması”, uygulama aşamasında önem arz etmektedir. Ayrıca, reforma başlamak için “iyi bir zamanlama” ve süreçte “iyi bir performansın” gösterilmesi, uygulamada elde edilecek başarının diğer önemli unsurları olarak ifade edilebilir.⁴⁹

Uygulamada en çok karşılaşılan yöntemlerden biri, idari yapıyı devamlı olarak izleyen, eksiklik ve aksaklıkları tespit edip öneriler geliştiren ve reform olgusunu sürekli olarak gündemde tutmayı amaçlayan bir kurumun oluşturulmasıdır. Bu kurum, idari reformla

⁴⁸ Caiden, Development, Administrative Capacity and Administrative Reform, a.g.m., s. 338.

⁴⁹ Caiden, Administrative Reform, a.g.m., s. 352.

ilgilenen bir hükümet birimi, danışmanlık hizmetlerinin yanı sıra yönetsel araştırma ve eğitimi yönlendirme faaliyeti ile ilgilenen hükümet destekli enstitüler, geçici olarak hükümet tarafından oluşturulmuş araştırma komisyonları ve idari reform üzerine derinleşen ve uzmanlaşan özel ticari kurumlar olabilir.⁵⁰

Bu kurumların başarılı olabilmesi, gündem oluşturabilmesi ve idari yapıdaki diğer kamu kurum ve kuruluşları tarafından dikkate alınmaları için güçlü bir siyasi irade ve desteğe ihtiyaç duyulmaktadır. Dolayısıyla, uygulama aşamasındaki diğer bir önemli unsur, güçlü bir siyasi iradedir. Eğer bir ülkenin siyasal iktidarı kamu yönetimindeki sorunlara ve kötü yönetim uygulamalarına gereken ilgiyi göstermez, kamu yönetiminin sürdürülebilir sosyo-ekonomik kalkınma açısından önemini kavrayamaz ve idari reformu gerçekleştirmede geç kalır ise, reformu yönlendirmesi ve gündemde tutması beklenen kurumlar da, zamanla işlevsizleşecektir. Bu yüzden, reformlar güçlü bir siyasi destek eşliğinde, uygun ortam ve zamanda, iyi bir performans sergilenerek gerçekleştirilmelidir.

4. İzleme ve Değerlendirme

İdari reform sürecinin son aşaması, uygulama safhasının belirli aralıklarla izlenmesi ve değerlendirilmesidir. İdari reformun nihai sonucu, kamu yönetimi mekanizmasındaki sorunlara ilişkin kalıcı çözümler üretmek, gerekli dönüşümü gerçekleştirmek ve bu dönüşümün gündeme getireceği yasal, yapısal, işlevsel ve prosedürel değişiklikleri yapmaktır. Yönetsel sorun, hata veya eksikliklerden geçici olarak sıyrılmak, idari reformun gerçek amacına hizmet etmemektedir. Bu bağlamda, reformlar uygulandıktan sonra, idari reformun amaçlarına ulaşıp ulaşmadığının, eğer ulaşılmamış ise, belirlenen amaç, öneri, tedbir ve stratejilerde değişiklik yapıp yapılmayacağı veya radikal bir değişiklik ile yeni amaç ve stratejilere gereksinim olup olmadığının belirlenmesi için uygulama aşamasının izlenmesi ve elde edilen sonuçların değerlendirilmesi gerekmektedir.

Ancak, idari reform çabalarının sonuçlarının değerlendirilmesi birçok sebeple kolay değildir. İdari reformun sonuçları ne ile (reform yapılmadan önceki yapı, sözde reform amaçları, gerçek niyetler veya reformdan beklenenler) karşılaştırılacaktır? İdari yapıdaki herhangi bir gelişme, maliyetlerine bakılmaksızın, başarı teşkil eder mi? Ölçülemeyen maliyetler söz konusu olabilir mi? Gerçekleştirilen gelişmenin ne kadarı reforma ve reformcuya atfedilebilir? Reformcuların gerçekleştirdiği faaliyetlerden hangisi orijinal,

⁵⁰ Caiden, Development, Administrative Capacity and Administrative Reform, a.g.m., s. 340.

hangisi taklittir? Reform için ne ölçüde bir zaman dilimi belirlenmeli ve başarılı veya başarısız olarak nitelendirilmelidir? gibi sorulara cevap vermek oldukça güç bir görevdir.⁵¹

Tüm zorluklarına rağmen, reform uygulaması izlenmek ve değerlendirilmek zorundadır. Böyle bir zorunluluk, geri besleme mekanizmasını gündeme getirmektedir. Geri besleme mekanizması ile elde edilecek bilginin düzeyi ise, reform sürecindeki unsurlar arasındaki karşılıklı güven ilişkisine; reform sürecinin açıklık ve şeffaflık düzeyine; reform taraftarlarının reformun sonucu konusunda gerçekten kaygılanıp kaygılanmadıklarına ve reformdan beklenenlere bağlıdır.⁵² Geri besleme mekanizmasından elde edilecek bilgi aracılığıyla değerlendirmeler gerçekleştirilecek, bunun sonucunda ya sürecin başarılı bir şekilde sonuçlandığına kanaat getirilerek, yeni idari yapının sürekli kılınmasına yönelik tedbirler alınacak ya da reformun istenilen amaçları gerçekleştirmediği sonucuna varılarak, sürecin ilk aşamasına geri dönecektir.

E. İDARİ REFORMUN POLİTİK BOYUTU VE REFORMA DİRENÇ

İdari reformun geleneksel ve yönetsel nitelikli amaçlarına çok yoğun vurgu yapan ve kavramın sadece yönetsel içeriğine odaklanan tanımlamalar, idari reformun politik boyutunu ıskalamaktadır. İdari reformun anlamı ülkeler veya aktörler açısından farklılaşsa da, nihayetinde idari reform, bir toplumsal ve politik yapıda gerçekleşmektedir. Bu yapıdan bağımsız bir şekilde idari reformu anlamak ve değerlendirmek mümkün değildir.

Ancak, idari reform genel olarak politik yapıdan ayrı ve izole bir fenomen olarak düşünülmektedir. Bu düşüncenin arkasındaki temel neden, idari reformun yönetimin kendisi tarafından sürdürülen bir süreç olduğu inancıdır. Bu bağlamda, reform konusundaki istekler ilk olarak yöneticilerin kendisi tarafından formüle edilmekte ve yeni yapıların kurulması, prosedür ve usulde değişiklik yapılması ile modern bir personel rejiminin oluşturulmasına dair gereklilik öncelikle yöneticiler tarafından belirtilmektedir.⁵³

Esasında, politikacı ve yöneticilerin reform olgusuna bakışını ve reform sürecinde bu aktörler arasındaki ilişkiyi ifade eden “politik boyutu” dikkate almayan tanımlamalar ve değerlendirmeler, idari reformun özellikle gelişmekte olan ülkelerdeki dinamiklerini ve politikasını yansıtamamaktadır. Genel olarak, kamu yönetimi literatüründeki idari reforma

⁵¹ Caiden, a.g.e., s. 157-158.

⁵² Caiden, Development, Administrative Capacity and Administrative Reform, a.g.e., s.342.

⁵³ Soysal, Mümtaz, “Political Prerequisite For An Effective Administration Reform In A Transnational Society”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, c. XXIII, sy. 2, 1968, ss. 163-167, s. 163-164.

ilişkin çalışmalar da, idari reformun politik boyutundan ziyade, reformun amaçlarına, alanına ve uygulama sürecine odaklanma ve “yönetmelik mükemmellik modelleri” önerme eğilimindedirler.⁵⁴

İdari reform, toplumsal değişimin bir sonucu olarak algılanmakta ve reformu benimsemeye iten nedenler farklı olsa dahi, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler, hükümetler, siyasal partiler, bürokratlar, sivil toplum örgütleri ve halk idari reformu bir gereklilik olarak kabul etmektedir. Ancak tarih, raflarda kalmış tozlu reform çalışmaları veya yarım ve sonuçsuz kalmış idari reform uygulamaları ile doludur. O halde akıllara şu soru gelmektedir: Bu fikir birliğine rağmen, idari reforma ilişkin çalışmalar neden uygulamaya aktarılamamakta veya hayata geçirilememektedir? Bu sorunun cevabı önemli ölçüde idari reformun politik boyutu ile ilgilidir.

İdari reformun politik boyutunda ön plana çıkan konu, bürokrat ve politikacının idari reforma direncidir. Bu direncin arkasında yatan temel neden ise, idari reformun değişim, hatta bazı kişiler için belirsizlik çağrışımına sahip olmasıdır. Gerek insanların değişimlere ayak uydurmasını sağlamak, gerekse idari reformun beraberinde getirdiği yeniliğe veya belirsizliğe karşı insanların duyduğu kaygıyı ortadan kaldırmak bir zihniyet değişimini gerektirmektedir. Bu bağlamda, yarım kalan veya hiçbir zaman uygulamaya geçirilemeyen idari reformlar sorgulanırken, reformun politik boyutu ve zihinsel-psikolojik boyutu bir bütün olarak değerlendirilmelidir.

1. Bürokrasinin Reforma Direnci

İdari reformun politik yüzünün odağında yer alan kavram “direnc”tir. Nedenleri farklılaşıyor olmasına rağmen, gerek politikacı gerekse bürokrat, idari reforma karşı direnc gösterebilmektedir. Bürokrasinin idari reforma direnc göstermesinin temel nedeni, idari reformun doğasında yer alan “yenilik” ve “dönüşüm”ün kaçınılmaz olarak bürokrasi içerisindeki güç dengesinde çok önemli bir değişimi beraberinde getirmesidir. Bu değişim, bürokrasideki mevcut gruplar veya kurumlar arasında veya yeni grup ve kurumlara doğru olabilmektedir. İdari reform, kararların kendisinde ve karar alma süreçlerinde etkili olan kişiler ve gruplar arasında değişime vurgu yapmaktadır. İdari reform ile birlikte, gruplar ve kurumlar arasında deyim yerindeyse kazananlar ve kaybedenler söz konusu olmaktadır. Bir dönem belirli bir yöneticiler grubu tarafından alınan kararlar, idari reform aracılığıyla bir

⁵⁴ Berkman, Ümit, “The Political Aspect of Administrative Reform: Some Observations on Administrative Reform Goals in the Developing Countries”, *ODTÜ Gelişme Dergisi*, Yaz, No. 16, 1977, ss. 15-27, s. 15.

başka grup tarafından alınmakta, üst düzey yönetsel pozisyonlara nispeten daha kolay yükselen bazı yöneticiler için bu imkan ortadan kalkmakta ve mevcut kurallar ve yapılar aracılığıyla avantajlı durumda olan bazı toplum kesimleri bu konumlarını kaybetmektedirler. Reform, devletin sağladığı fayda, kaynak ve hakların yeniden dağıtılması ile sonuçlanmaktadır. Mevcut yapıda gücü elinde tutanların, yetkileri ve avantajlarından gönüllü bir şekilde feragat etmesi doğal olarak söz konusu olmayacaktır ve bir direnç ortaya çıkacaktır. Bu anlamda, idari reform teknik olduğu kadar politik bir süreçtir.⁵⁵

Dolayısıyla, bürokratların da reform sürecinde yenilikçi bir lider gibi hareket edebildiğini belirten görüşler⁵⁶ olmasına rağmen, amacı ne olursa olsun, idari reform bir dirence karşı ortaya çıkmaktadır. Nitekim, reform sürecinde bürokratların, kendi çıkarlarını maksimize etme peşinde koştukları veya statükonun koruyucusu gibi hareket ettikleri belirtilmektedir.⁵⁷

Bürokrasinin idari reforma direnmesinin bir diğer nedeni ise, reformun çoğu insanın kaçınmak isteyeceği bir risk ve belirsizlik durumunu ifade etmesidir. Yöneticiler mevcut yapıyı tatmin edici bulmasalar bile, içinde buldukları pozisyonun ve sahip oldukları yetki ve statünün öngörülebilir olması, idari reformu “yeni fırsatlar” olarak görmelerinin önüne geçmektedir.⁵⁸

Bürokrasinin idari reforma direnci genel olarak iki şekilde kendini göstermektedir:⁵⁹ Erteleme ve hükümetin programına karşı olumsuz bir ortam oluşturmak amacıyla önemli ve gizli bilgilerin halka sızdırılması. Erteleme (geciktirme), reform tasarılarının hayata geçirilmesine doğrudan muhalefet kadar etkili bir direnç metodu olabilmektedir. Bürokrasi, reform hareketi tamamıyla rafa kalkana kadar, reformu engellemek amacıyla deyim yerindeyse bir sebepler ordusunu (tasarıyı görüşmek için ek süre talep etme; komisyon süreçlerini bahane etme; diğer toplumsal aktörler ile görüşme; ilave araştırmalara girişme

⁵⁵ Wilenski, Peter, “Administrative Reform-General Principles and The Australian Experience”, *Public Administration*, Vol. 64 (3), 1986, ss. 257-276, s. 259-260.

⁵⁶ Dillman, David L., “The Politics of Administrative Reform: Public Bureaucracies As Agents of Change in Great Britain and The United States”, *Handbook of Comparative Development in Public Administration*, ed. Ali Farazmand, II. Baskı, Marcel Dekker, New York, 2001, ss. 867-875, s. 873; Wright, Vincent, “The Paradoxes of Administrative Reform”, *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, ed. Walter J. M. Kickert, Edward Elgar, Cheltenham, 1997, ss. 7-13, s. 10.

⁵⁷ Niskanen, William, *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine-Atherton, Chicago, 1971, s. 38-39; Niskanen, William, “Bureaucrats and Politicians”, *Journal of Law and Economics*, Vol. 18 (3), 1975, ss. 617-643, s. 618; Gordon, Michael R., “Civil Servants, Politicians and Parties: Shortcomings in the British Policy Process”, *Comparative Politics*, Vol. 4 (1), 1971, ss. 29-58, s. 43.

⁵⁸ Wilenski, a.g.m., s. 260.

⁵⁹ Gingell, David Spiteri, “Administrative Reform and Resistance to Change”, *Institute of Public Policy and Administration Newsletter*, No: 7, August-September, 1991, s. 17; Wilenski, a.g.m., s. 261.

gibi) seferber etmektedir. Bu süreçte, reform taraftarları önceliklerinin ve ısrarcı tavırlarının bürokrasi tarafından paylaşılmadığını bilmektedirler. Ancak, ertelemenin çeşitli nedenlerle (hükümetin reforma olan dikkatinin başka meselelere kayması; reforma ayrılan kaynakların mali yılın bitmesi nedeniyle hükümsüz kalması gibi) yeni ertelemeler getireceğinin de farkındadırlar.

Esasında, bürokrasinin direncini güçlendiren ve reform hareketinin sonlanmasını kolaylaştıran bir unsur, reformun uygulama sürecinin kendisidir. Uygulama sürecinin kendisi, idari reforma direnç gösterenlere büyük bir hareket alanı sağlamaktadır. Bir reform tasarısının hükümet tarafından kabulü, reform sürecinin başlangıcını oluşturmaktadır. Bu tasarı uygulamaya aktarılmadığı sürece bir anlam ifade etmeyecektir. Ancak, bir idari reform durumunda, genel uygulama, reforma en güçlü şekilde karşı çıkan kişilere, diğer bir ifadeyle bürokrasiye reformu teslim etmektir. Bu uygulama sürecinde işler yavaştan alınabilmekte veya reform tasarısı bürokrasideki yöneticiler tarafından süreç içerisinde tekrar tekrar yorumlandığı için tasarının başlangıçtaki niyeti ve mahiyeti kaybolabilmektedir. Dolayısıyla, uygulamaya dair stratejiler geliştirilmek ve reform olgusu “politika planlama” ile “uygulama”nın birbirinden ayırt edilemeyeceği bir süreç olarak değerlendirilmek zorundadır.⁶⁰

Yeri gelmişken şunu da belirtmek gerekir ki, kapsamlı bir reform çalışmasının en önemli unsuru, yönetimde reformu destekleyen güçlü ve samimi bir “*politik irade*”dir.⁶¹ Hemen hemen tüm parti platformları ve hükümet programlarında reformun yapılmasına dair paragrafların olması, bu önkoşulun sağlandığı izlenimini doğurmaktadır. Ancak uygulama, reform çalışmalarının güç dengesiyle ilgili belirli faktörler nedeniyle ertelendiğini göstermektedir. Dolayısıyla, iktidardaki hükümetlerin hizmetinde bulunan ve politik ideolojilerinden arınmış bir tarafsız bürokrasi fikri bir yanıltmacadır. Özellikle, gelişmekte olan ülkelerin kalkınma sürecine ilişkin çalışmalar, bürokrasinin, modernleşme sürecindeki öncü rolü nedeniyle kendine yerleşik bir güç elde edebileceğini göstermektedir.⁶²

Bu yüzden, güçlü ve ısrarcı bir politik irade, reformu uygulama sürecinde söz konusu gücün verdiği direnci kırabilmenin en önemli unsuru ve önkoşuludur. Bu önkoşulun yanı sıra, gerekli “*kaynakların tahsis edilmesi*”, reformların politik kabulünü sürdürmeyi ve

⁶⁰ Wilenski, a.g.m., s. 260-261.

⁶¹ Gray, Andrew – Jenkins, Bill, “Policy Analysis in British Central Government: The Experience of PAR”, *Public Administration*, Vol. 60 (4), 1982, ss. 429-450, s. 446; Chapman - Greenaway, a.g.e., s. 204; Zifcak, a.g.e., s. 149.

⁶² Soysal, a.g.m., s. 165-166.

sonuçlandırılmasını sağlamaya çalışan daimi bir örgüt aracılığıyla “*süregiden kurumsal destek*” oluşturulması, “*zamanın kullanılabilirliği*” ve “ *bilinçli ve düşünülmüş bir stratejinin benimsenmesi*”, idari reformun diğer önkoşulları olarak belirtilebilir.⁶³

2. Politikacının İdari Reforma Direnci

Genel olarak, idari reforma direnç gösteren temel aktör bürokrasi olmakla birlikte, tek aktör değildir. Politikacılar da çeşitli nedenler ile idari reforma direnç gösterebilirler. Bu direnç noktaları, aynı zamanda politikacının yöneticiyle etkileşim alanlarına ve çatışmalarına işaret etmektedir. Politikacının idari reforma direnç göstermesinin birkaç nedeni şöyle özetlenebilir:⁶⁴

Politikacının idari reforma direnç göstermesinin önemli bir nedeni, bu aktörlerin çalışma tarzına ilişkindir. Politikacıların çalışma tarzı, politik topluluktaki baskı grupları arasındaki pazarlık ve müzakereleri bir anlaşmaya ve sonuca vardırmasıdır. Dolayısıyla, kamu politikaları çatışan çıkar ve değerlerin bir uzlaşmaya varmasının bir ürünüdür. Ancak, yöneticiler için kamu politikası geliştirmek planlamaya benzemektedir. Yöneticiler, politikacılara nazaran bir kaynağa meyiletmekten uzaktır. Bu nedenle, politika geliştirmenin değişkenlerini azaltmayı ve rasyonel planlamanın rolünü artırmayı amaçlayan idari reformlar, bu girişimleri, politik arenada bir çözüme kavuşmak için sınırlılık etme hakkı ve kapasitesine tecavüz veya saldırı olarak algılayabilen politikacılar tarafından direnç ile karşılaşabilmektedir.

Ayrıca, politikacılar destekleyenlerini ödüllendirme ve muhaliflerini cezalandırma, potansiyel seçmenleri ikna etme ve uzun vadede desteği gerekli olmayanları eleme şeklinde doğal bir eğilime sahiptir. Bu eğilim, aynı zamanda politikacı ve yönetici arasındaki politik ayrımcılık ve yönetsel tarafsızlık çatışmasına da işaret etmektedir. Bu bağlamda, örneğin, adil ve tarafsız bir şekilde ve liyakat ilkesine dayalı bir çalışan alımını sağlamayı amaçlayan idari reformlar, sadık taraftarlarını yükseltme imkânlarını kollayan politikacılar tarafından direnç ile karşılanabilmektedir.

Yine, politikacı politik kontrolün kaybı kaygısı ile idari reforma direnç gösterebilmektedir. Örneğin, söz konusu kaygı doğrultusunda hareket eden bir politikacı olarak bir bakan, yönetsel etkinlik ve verimliliği sağlamanın bir gerekliliği olarak ortaya çıkan

⁶³ Wilenski, a.g.m., s. 262-263.

⁶⁴ Zifcak, a.g.e., s. 147-148.

ve adem-i merkeziyetçiliği öngören bir reforma direnç gösterebilir. Başka bir deyişle, politik kontrolün ve yönetsel takdirin parametrelerini genişletmeyi amaçlayan reformlar, politikacılar tarafından destek bulmadığı gibi, engellenebilir de.

Yukarıda aktarılanlardan anlaşılacağı üzere, politikacı ve yöneticilerin idari reforma karşı tutumları ve aralarındaki çatışmalar bağlamında, reform hızlı veya gecikmeli; orijinal haliyle veya değişimlere uğrayarak; önemli veya önemsiz değişimler doğuracak şekilde uygulanabilmektedir. Gündem değişim olduğu sürece, direnç ve çatışmanın kaçınılmazlığına rağmen, idari reformun politik boyutunda ona hız kazandıracak birtakım koşul ve unsurdan bahsetmek mümkündür.⁶⁵

- Reformlar, kendisine yoğun bir ilgi ve bağlılığın olduğu ortamlarda ilerleyişini sürdürmekte ve önemli sonuçlar üretmektedir. Doğal olarak, bu noktada devlet başkanı veya başbakan ile reform programı veya paketine sadık bakanlar önemli rol oynamaktadır. Devamlı bir politik destek olmaksızın, idari reformlar kolayca ertelenebilmekte, hatta yok olmaktadır.
- Reformlar, hükümet ve kamu yönetiminin uyumlu hareket ettiği durumlarda daha sorunsuz bir şekilde yürütülmektedir.
- Hükümetlerin uzun bir süre iktidarda kaldığı durumlarda, reformların başarılı olma imkanı daha fazladır. Çünkü, daha uzun bir zaman ufku, politikacı ve bürokrasi arasındaki geçici dengesizliği nispeten ortadan kaldırmakta ve sabit ve aşamalandırılmış uygulamalar için uygun koşullar hazırlamaktadır.
- Güçlü bir parlamento desteği, reform uygulamalarını olumlu yönde etkilemektedir.

F. GÜNÜMÜZDE İDARİ REFORMUN NEDENLERİ

Günümüzde kamu yönetimini etkileyen ve yönlendiren eğilim ve faktörlerin sayısı artış göstermiştir. Söz konusu eğilimlerin başında, kavram, kişi ve kurumları çok hızlı bir şekilde dönüştüren ve bir konunun analizinde göz önünde bulundurulmadığı takdirde, analizin eksik kalmasına yol açan “küreselleşme” eğilimi yer almaktadır. Doğal olarak, bu eğilim kamu yönetimi mekanizmasının dönüşümünde de önemli bir unsurdur. Nitekim Welch ve Wong⁶⁶, kamu yönetimlerinin devletler arasında daha fazla iletişim ve işbirliğini gerektiren bir küresel yapıda faaliyet gösterdiğini ve bu yapıdan kaynaklanan küresel baskıların

⁶⁵ Zifcak, a.g.e., s. 149.

⁶⁶ Welch, Eric – Wong, Wilson, “Public Administration In A Global Context: Bridging The Gaps of Theory and Practice Between Western and Non-Western Nations”, *Public Administration Review*, Vol. 58 (1), 1998, ss. 40-49, s. 44-45.

doğrudan ya da dolaylı olarak devletlerin kamu yönetimi mekanizmalarını etkilediğini belirtmektedir.

Küreselleşme sürecinde, ülkelerin kamu yönetimleri çok önemli bir değişim geçirmekte ve günümüzün farklılaşan koşullarına ve yeni gereksinimlerine uyma/uydurulma çabası içerisinde görünmektedir.⁶⁷ Esasında kamu yönetimindeki değişim süreci, ulus devletin küreselleşme çağında içine düştüğü pozisyonla yakından ilişkilidir. Küreselleşme ile birlikte, devlete olan bakış açısı değişmiş ve özellikle 1970'li yıllardan itibaren örgütsel ve işlevsel yapısı, sorumluluk alanları, hatta varlığı sorgulanmaya başlanmıştır. Devletin insanlara hizmet götürücü mekanizması olan kamu yönetimi de, bu sorgulamanın merkezinde yer almıştır.

Aşırı-küreselleşmecilerin, “ulus devletin önemini yitirdiği, hatta öldüğü” söylemiyle dile getirdikleri görüşleri⁶⁸, aslında küreselleşme ve ulus devlet arasındaki şiddetli çekişmenin bir yansımasıdır. Bu çekişmede ulus devlet ortadan kalkmasa bile, çok temelli bir dönüşüme uğramıştır. Esasında, küreselleşme ve ulus devlet arasındaki bu çekişmenin odağında, bilgi ve iletişim teknolojisinde yaşanan gelişmelerin de tetiklemeyle hız kazanan, küresel sermayenin sınır tanımayan akışkanlığı ve yeni coğrafyalara sızma çabası vardır. Bu bağlamda, ekonomik ve siyasal liberalizmin temel felsefesini oluşturduğu küreselleşme eğilimi çerçevesinde, ulus devletler, küresel sermayenin söz konusu yayılışının önündeki engeller olarak görülmekte ve zayıflatılmaya çalışılmaktadır.

Ulus devletin zayıflatılması sürecinde, kendi sınırları içinde iç ve dış ekonomik ve mali düzenlemeleri yapabilme yetkisi başta olmak üzere, devletin egemenliğinde tuttuğu yetkilerin, bir kısmının ulus-altı birimlere, diğer bir kısmının ise, ulus-üstü ve uluslararası otoritelere devredilmeye zorlanması ön plana çıkmaktadır. Bu doğrultuda, Uluslararası Para Fonu (IMF), WB ve Dünya Ticaret Örgütü (DTÖ) gibi uluslararası finansal ve ekonomik örgütler, Avrupa Birliği (AB) gibi uluslar-üstü örgütler, küresel çok uluslu şirketler, yerel ve bölgesel yönetimler ve ulus-aşırı sivil toplum örgütleri, bir güç merkezi olarak ulus devletin karşısına çıkan küresel düzenin aktörleri olarak belirtilebilir.⁶⁹

Nitekim Held, küreselleşmeyle birlikte gündeme gelen karşılıklı bağımlı bir dünyada, uluslararasılaşmış bir ekonomik sistem, Kuzey Atlantik Antlaşma Örgütü (NATO) gibi askeri

⁶⁷ Parlak, Bekir – Sobacı, Zahid, *Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi: Ulusal ve Küresel Perspektifler*, II. Baskı, Alfa Aktüel, İstanbul, 2008, s. 182.

⁶⁸ Bozkurt, Veysel, *Değişen Dünyada Sosyoloji: Temeller, Kavramlar, Kurumlar*, Aktüel Yayınları, İstanbul, 2005, s. 339-340.

⁶⁹ Parlak, Bekir, “Küreselleşme Sürecinde Modern Ulus-Devlet ve Kamu Yönetimi”, *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, ed. Muhittin Acar - Hüseyin Özgür, Nobel Yayıncılık, Ankara, 2003, ss. 347-391, s. 356.

ittifaklar, IMF ve AB gibi uluslararası ve uluslar-üstü örgütlenmeler ile uluslararası hukuk gibi faktörler bağlamında, ulus devletlerin kendi ekonomik, politik ve askeri politikalarını belirleme ve yürürlüğe koyma gücünün aşındığını belirtmektedir.⁷⁰

Ancak, genel olarak çok uluslu şirketler veya uluslararası örgütler şeklinde pratiğe yansıyan küresel sermaye, yeni mekanlara açılma gayreti içerisinde, bir yandan ulus devleti ve onun kendi sınırları içindeki egemenliğini ve otoritesini zayıflatırken, diğer yandan kaosu önleyici, istikrarı ve toplumsal denetimi sağlayıcı bir araç olarak onun varlığına ihtiyaç duymaktadır. Nitekim Farazmand⁷¹, kapitalizmin ironik olarak, güçlü bir devlet ve güvenli ve istikrarlı bir ortam istediğini belirtmektedir. Kaldı ki, uluslararası düzeye ulaşan terörizm, küresel ısınma ve ozon tabakasının delinmesi gibi çevre sorunları, AIDS gibi salgın hastalıklar, devletin piyasaya ilişkin belirsiz ortamları ortadan kaldırma görevinin yanı sıra, birçok devleti ilgilendiren ve küresel işbirliği gerektiren çeşitli sorunların ortadan kaldırılmasında da önemli roller üstlenmesi gerektiğine işaret etmektedir.

Nitekim, iyi işleyen bir devlet ve kamu yönetimi mekanizmasının, özellikle gelişmekte olan ülkeler ve az gelişmiş ülkelerin sosyo-ekonomik kalkınmasındaki belirleyici rolünün herkes tarafından kabul edildiği günümüzde, hacmi küçük, ancak toplumdaki aktörleri koordine edici kapasitesi büyük olan, yönlendirici ve hakem rolü ile ön plan çıkan bir devlet anlayışının geçerli olduğu ve bu devletin serbest piyasa ekonomisinin doğal süreçte işlemesine de katkı sağlayacağı belirtilmektedir.⁷²

Günümüzde, ulus devlete ilişkin yapılan bu tartışmalar, aslında Yeni Sağcı politikaların “serbest piyasa ekonomisi” ve “güçlü devlet” söyleminde ifadesini bulmaktadır. Burada, güçlü devletten kasıt, etkin ve verimli çalışan, serbest piyasanın gerektirdiği doğrultuda karar alan ve bunu uygulayabilme kapasitesi yüksek olan ve toplumsal aktörler arasında eşgüdümü sağlayabilen devlettir. Esasında, oluşturulmaya çalışılan devlet, deyim yerindeyse “piyasa dostu devlet”tir.

Özellikle ekonomik küreselleşmenin yönlendiriciliğinde, devletler, serbest piyasa lehine ekonomideki rollerinden feragat etmişler, kamu iktisadi teşebbüslerini elden

⁷⁰ Held, David, “Ulus Devletin Çöküşü”, çev. Abdullah Yılmaz, *Yeni Zamanlar: 1990’larda Politikanın Değişen Çehresi*, ed. Stuart Hall - Martin Jacques, , Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 1995, ss. 189-203, s. 200-201.

⁷¹ Farazmand, Ali, “Globalization and Public Administration”, *Public Administration Review*, Vol. 59 (6), 1999, ss. 509-522, s. 513.

⁷² Parlak, Bekir, “Kamu Yönetiminde Reform ve Etkinlik Arayışları”, *Türkiye’nin Küreselleşmesi: Fırsatlar ve Tehditler*, III. Cilt, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, İstanbul, 2008, ss. 21-37, s. 26-27.

çıkarmışlar, düzenleyici kurumlar gibi piyasa yapıları oluşturmada aktif rol almışlar, ekonomideki doğrudan yatırımlarını azaltmışlar ve refah devletinin gerektirdiği programlara yaptığı harcamaları kısmışlardır.⁷³ Böylesi bir değişim sürecinden, ülkelerin kamu yönetimi mekanizmalarının etkilenmesi kaçınılmazdır.

Bu değişim sürecinin kamu yönetimine yansımaları, kuram ve uygulamada değişimler olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu bağlamda, merkeziyetçi, katı, hiyerarşik ve bürokratik geleneksel yönetim anlayışından, daha esnek, yalın, adem-i merkeziyetçi ve piyasa temelli yeni bir yönetim anlayışına geçilmiştir. Kamu hizmeti, kamu yararı, kamu personeli gibi geleneksel kamu yönetiminin özellikle ön plana çıkardığı kavramlar ciddi değişimlere uğramış ve özel sektör tarzı yönetim modelleri (toplam kalite yönetimi, stratejik yönetim, performans değerlendirme, kıyaslama, insan kaynakları yönetimi gibi) kamu yönetiminin işleyişi ve hizmet sunumunda belirleyici noktaya gelmişlerdir.

Bu bağlamda, yönetim birimlerini merkeziyetçi anlayıştan uzak yapılandırma, birimlerin kendi başlarına karar verebilmeleri ve bu kararlara ait sorumluluğu taşımaları, yönetimin başarısını ölçmek amacı ile yönetim birimleri arasında rekabet duygusunun geliştirilmesi, kaynak kullanımında daha fazla tasarruf, mümkün olan en yüksek seviyede özel sektördeki yönetim araçlarında yararlanma, kamu yönetimindeki temel uygulamalar olarak ortaya çıkmaktadır.⁷⁴

Küreselleşme eğiliminin yanı sıra, artık onun tamamlayıcısı olarak algılanan yerelleşme, Avrupalılaşma, demokratikleşme, bölgeselleşme ve sivilleşme günümüzde kamu yönetimlerini reforma zorlayan eğilimlerdir. Bu bağlamda, bilgi ve iletişim teknolojisinde yaşanan gelişmeler, aşırı merkeziyetçilikten doğan sorunlar ve yerinden yönetimlerin güçlendirilmesi gereği, ulus-üstü kurumların varlığı, insan hakları alanında yaşanan gelişmeler, sivil toplum hareketleri, siyasetçi-bürokrat çatışması veya bütünleşmesi, devletçilik ve piyasa ekonomisi arasındaki tercih, yeni yönetim tekniklerinin yaygınlaşması, kamu hizmeti sunumunda alternatif yaklaşımlar ve özelleştirme gibi faktörler kamu yönetiminde yeniden yapılanmayı gerektiren nedenler olarak belirtilebilir.

Kamu yönetiminde reform yapmaya zorlayan bütün bu faktörler, “ekonomi teorisinde değişim”, “yönetim teorisinde değişim”, “özel sektörün rekabetçi yapısı ve kaydettiği

⁷³ Wilson, Graham, “A Special Symposium: The End of the Big State?”, *Governance*, Vol. 13 (2), 2000, ss. 233-234, s. 233-234.

⁷⁴ Karaman, Zerrin Toprak, “Yönetim Stratejilerindeki Gelişmeler”, *Türk İdare Dergisi*, c. 72, sy. 426, 2000, ss. 37-53, s. 46.

gelişmeler”, “toplumsal eleştiri ve değişim talebi ile sivil toplumun gelişimi” olmak üzere dört ana başlıkta toplanabilir ve daha sistematik bir şekilde şöyle açıklanabilir.⁷⁵

1970’lerde yaşanan ekonomik kriz ve beraberinde getirdiği durgunluk, bütçe açıkları, enflasyon ve artan işsizliğin ardından, ekonomi teorisinde Keynesyen yaklaşım ve refah devleti anlayışı terk edilerek, liberal yaklaşım benimsenmiştir. Söz konusu liberal yaklaşım bağlamında, devletin ekonomideki rolü de sorgulanmaya başlanmış ve piyasa çarpıklıklarını giderirken ortaya çıkan “yönetim çarpıklıkları” ve bunun uzun dönemde rekabet gücünü azaltıcı etkisi dile getirilmiştir. Bu çerçevede, liberal yaklaşım devletin ekonomideki rolünün sınırlandırılması söyleminin bayraktarlığını yapmıştır. Başka bir deyişle, her şeyi bizzat yapan devlet anlayışından, her şeyi denetleyen, yapabilir kılan, düzenleyen ve hakem rolü gören devlet anlayışına geçişi öngören bir düşünce ön plana çıkmıştır. Bu tartışmalar, “devletin ne yapması veya ne yapmaması gerektiği” konusunda yeni açılımlar getirmiştir.

İdari yapıda yeniden yapılanmayı gündeme getiren bir diğer değişim yönetim teorisinde yaşanmaktadır. Çok hızlı bir şekilde yaşanan değişim ve dönüşüm karşısında, yasal-rasyonel temeller üzerine inşa edilen klasik Weberyen bürokrasi anlayışı, geçmişte refahın ve demokrasinin gelişmesine katkılar sağlamış olsa da, günümüzde etkisiz, verimsiz kalmış ve iş göremez hale gelmiştir. Bu çerçevede, katı, hiyerarşik, kapalı, kural ve prosedür yoğun bir yönetim anlayışından, sonuç odaklı, katılımcı ve daha esnek bir yönetim anlayışına doğru bir geçiş söz konusudur. Bu yeni yönetim anlayışı, etkinlik ve verimliliğin, bireysel inisiyatifin, katılımcılığın, çok aktörlülüğün, şeffaflık ve hesap verebilirliğin, stratejik bakışın ve vatandaş odaklılığın altını kalın çizgilerle çizmektedir. Dolayısıyla, sadece devletin ne yapması değil, “nasıl yapması” gerektiği de tartışılmakta ve bu durum kamu yönetiminde reformu teşvik etmektedir.

Günümüzde, kamu yönetiminde yeniden yapılanmayı tetikleyen diğer bir neden, özel sektörün dinamizmi ve yeniliklere uyum sağlama kapasitesi ile yakından ilişkilidir. Özel sektör kuruluşları, küreselleşmenin beraberinde getirdiği dayanılmaz rekabet koşullarında hayatta kalabilmek amacıyla, yeni yöntem ve teknik arayışlarına girmişler ve bunları başarı ile uygulamışlardır. Yeni teknoloji ve yöntemler kullanarak maliyetlerini düşüren, verimliliğini, karlılığını ve rekabet gücünü artıran özel sektör karşısında, kamu kuruluşları hantal ve verimsiz kalmışlardır. Bu süreç sonucunda verimliliği artan özel sektör, çoğu ülkede gelişimin temel dinamiği haline gelmiştir. Bu durum, kamu tarafından yürütülen birçok hizmetin özel

⁷⁵ Dinçer, Ömer – Yılmaz, Cevdet, *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, Başbakanlık Yayını, Ankara, 2003, s. 21-25.

sektöre açılması ve kamu kurumlarının özel sektör tarzı yönetim modellerine uyarlanmasını gündeme getirmiştir.

Bireylerin ve toplumların kamu hizmeti konusunda çeşitlenen ve artan talepleri, kamu yönetimini reforma zorlayan bir neden olarak belirtilebilir. Değişen şartlar ve anlayışların da etkisiyle, toplumun kamu hizmetlerinden beklentisi nicel ölçütlerden, özellikle kalite odaklı nitel ölçütlere doğru kaymıştır. Söz konusu beklenti değişikliklerinde, bilgi ve iletişim teknolojisinde yaşanan gelişmelerin etkisi yadsınamayacak kadar büyüktür. Ayrıca, gelinen noktada, halkın kamu hizmetlerine dair karar alma süreçlerine katılım talebi de artış göstermiştir. Halktan gelen bu taleplere karşı duyarlı olması gereken kamu yönetimi, verimli bir şekilde hizmet sunamamakta, sürekli olarak büyümekte ve bütçe ve performans açığı vermektedir. Bu durum, kamu yönetimine yönelik eleştirileri yaygınlaştırmış ve yeniden yapılanma girişimlerini hareketlendirmiştir.

Kamu yönetiminin kendinden beklenen hizmetleri istenilir ölçüde sunamaması ve artan katılım talebinin bir sonucu olarak sivil toplum kuruluşlarının sayısı ve işlevlerinde artış olmuştur. Üçüncü sektör olarak isimlendirilen sivil toplum kuruluşları, kamu ve özel sektör ile etkileşim içerisinde birçok işlevi üstlenmeye başlamış, böylece demokrasinin vazgeçilmez unsuru olan sivil toplum kuruluşları, hizmet sunumunun da önemli bir parçası haline gelmiştir. Bir bütün olarak yaşanan tüm bu değişimler, kamu yönetiminin toplumsal rolü ve işlevleri ile üstlendiği görevleri yerine getirmede uyguladığı yöntem ve teknikleri tartışmalı kılmış ve devletler açısından kamu yönetiminde reformu bir elzem haline getirmiştir.

G. GÜNÜMÜZ İDARİ REFORM UYGULAMALARINDA ORTAK FİKİR VE KAVRAMLAR

1980’li yılların başından beri, kamu yönetiminde reform yapmak küresel bir dalga haline gelmiştir. Son otuz yıldır, bütün devletler kamu yönetimi mekanizmasını daha verimli kılmak ve halka karşı daha duyarlı olmasını sağlamak amacıyla birtakım reform girişimlerine başvurmuşlardır. Arkaplanında “devletin küçültülmesi” ve “piyasa temelli mekanizmaların kamu yönetiminde uygulanması” fikirlerinin yer aldığı bu reform hareketi, daha önceki reform girişimlerinden çok önemli farklılıklar arz etmektedir.

Bu reform hareketinin söz konusu farklılıklarından biri, tarihte hiçbir reformda olmadığı kadar hızlı bir şekilde yayılmasıdır. Bu bağlamda, söz konusu reform hareketi, kamu yönetiminde “küresel devrim” olarak nitelendirilmektedir.⁷⁶

Diğer bir ayırt edici özelliği ise, dünya geneline yayılmasının bir sonucu olarak, ülke uygulamalarında, sonuçları farklılaşsa bile (olumlu veya olumsuz) ortak birtakım kavram ve ilkeleri gündeme getirmesidir. Başka bir deyişle, devletler tarafından gerçekleştirilen reform girişimlerinin mahiyetlerinin benzeşmesine yol açmasıdır. Bu kavramlar, “piyasa”, “katılım”, “hesap verebilirlik ve şeffaflık”, “adem-i merkezîyet”, “deregülasyon” ve “esnek yönetim” olarak belirtilebilir. Esasında, devleti küçültme ve piyasa temelli mekanizmaların kamu yönetiminde uygulanması fikirlerinden hareket eden ve yukarıda belirtilen kavramları ön plana çıkartan reform çabaları, literatürde bir üst başlık olarak “Yeni Kamu İşletmeciliği - YKİ” (*New Public Management*) çatısı altında değerlendirilmektedir. Nitekim Kamarck, 21. yüzyılın başında dünya genelinde farklı tarihsel geçmişe ve seçim sistemlerine sahip ve farklı kalkınma aşamasında olan birçok devletin, YKİ temelli birtakım kavram ve stratejiler bağlamında “çok benzer” reform çalışmalarına giriştiğini belirtmektedir.⁷⁷ Daha sonraki kısımda, YKİ ayrıntısıyla ele alınacak ve söz konusu kavramlar ile ilişkisi değerlendirilecektir. Ancak, bundan önce belirtilen kavramların kısaca açıklanmasında fayda vardır.

1. Piyasa

Devletler tarafından özellikle son otuz yılda gerçekleştirilen reformlarda benimsenen ortak kavramlardan biri piyasadır. Piyasa kavramı çerçevesinde, reform çalışmalarında öngörülen temel varsayım, kamu yönetiminin özel sektör gibi olduğunda daha etkin ve verimli çalışacağı yönündedir. Bu kavram bağlamında, devletteki yanlışa ilişkin temel teşhis, çoğu devlet hizmetinin tekel olması nedeniyle, yöneticilerin daha etkin ve üretimlerinin maliyetleri konusunda daha hassas olmaları için çok az sebebe sahip olduklarıdır. Bu tekeller, çok açık bir şekilde kamuda olan ve rekabete açılmayacak hizmetlerden (savunma gibi), tarihsel olarak kamuda olan, ancak kolaylıkla rekabete açılacak hizmetlere (posta hizmeti

⁷⁶ Kettl, Donald F., “The Global Revolution: Reforming Government-Sector Management”, *Reforming The State: Managerial Public Administration Latin America*, ed. Luiz Carlos Bresser Pereira - Peter Spink, Lynne Rienner Publishers, Colorado, 1999, ss. 41-74, s. 44.

⁷⁷ Kamarck, Elaine Ciulla, “Globalization and Public Administration Reform”, *Governance in Globalizing World*, ed. Joseph S. Nye, Brookings Institution Press, Washington, 2000, ss. 229-252, s. 229.

gibi) ve çoğu toplumda özel sektörde olan, ancak diğer bazı devletlerde kamuda olan hizmetlere (havacılık ve telekomünikasyon gibi) kadar uzanmaktadır.⁷⁸

Bu bağlamda, piyasa temelli reformlara girişmek, doğrudan kamu sektörünün sahipliğinde veya kontrolünde olan hizmetlerin tasfiyesi anlamında “özelleştirmeyi” beraberinde getirmektedir. Bazı kesimler tarafından kapitalizmin küresel ideolojik stratejisi olarak da algılanan özelleştirmenin,⁷⁹ doğru bir şekilde tasarlandığı ve tamamlandığı takdirde, piyasanın etkinliği ve verimliliğini artırdığı, maliyetleri düşürdüğü, yatırımı, büyümeyi ve istihdamı teşvik ettiği, kamu kaynaklarının altyapı ve sosyal programlara ayrılması için fırsat yarattığı belirtilmektedir.⁸⁰

Piyasa kavramı, özelleştirme uygulamalarına ek olarak, özel sektörde başarılı olmuş toplam kalite yönetimi, stratejik yönetim, performans değerlendirme, insan kaynakları yönetimi, kıyaslama, sinerjik yönetim ve değişim yönetimi gibi yönetim teknikleri ile kalite, müşteri ve rekabet gibi piyasa değerlerinin kamu yönetimi tarafından benimsenmesini gündeme getirmektedir.⁸¹ Ancak, kamu yönetimi ile özel sektörün aynı olmadığı ve piyasa saiklerinin kamu yönetiminde her zaman işlemeyebileceği de göz önünde tutulması gereken bir husustur.

2. Katılım

Katılım, genel olarak bireylerin kamu politikalarının belirlenmesi, denetlenmesi ve uygulanması süreçlerinde yer alması ve bunları sağlayacak mekanizmaların yasal güvence altında çalıştırıldığı dinamik bir etkileşimi ifade etmektedir.⁸² Piyasa kavramı, günümüzde gerçekleştirilen reformların ekonomik perspektifini ifade ederken, katılım politik boyutunu ortaya koymaktadır. Katılımı önemseyen reform çalışmaları, bireylerin kendi işleriyle ilgilendikleri ve fırsat verildiğinde mümkün olan en iyi sonucu üretecekleri şeklinde insan

⁷⁸ Peters, Guy, *Politics of Bureaucracy*, Routledge, London, 2001, s. 349; Metcalfe, Les - Richards, Sue, *Improving Public Management*, Sage Publications, London, 1987, s. 158.

⁷⁹ Farazmand, Ali, “Privatization or Reform? Public Enterprise Management in Transition”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 65 (4), 1999, ss. 551-567, s. 551.

⁸⁰ Donaldson, David – Wagle, Dileep M., *Privatization: Principles and Practice*, The World Bank and International Finance Corporation, Washington, 1995, s. 1; Kikeri, Sunita – Nellis, John R. – Shirley, Mary M., *Privatization: The Lessons of Experience*, World Bank Publication, Washington, 1997, s. 1; Ott, J. Steven – Hyde, Albert C. – Shafritz, Jay M., “Privatization: An Alternative to Government Production and Delivery of Goods and Services”, *Public Management: The Essential Readings*, ed. J. Steven Ott - Albert C. Hyde - Jay M. Shafritz, Lyceum Books/Nelson-Hall Publishers, Chicago, 1991, ss. 109-112, s. 111.

⁸¹ deLeon, Linda – Denhardt, Robert B., “The Political Theory of Reinvention”, *Public Administration Review*, Vol. 60 (2), 2000, ss. 89-97, s. 90.

⁸² Alkan, Haluk, “Karar Alma Süreçlerine Katılım Sistemleri Açısından Türkiye Ekonomik ve Sosyal Konseyi”, *Amme İdaresi Dergisi*, c. 33, sy. 2, 2000, ss. 57-77, s. 58.

doğasına dair temel bir varsayıma dayanmaktadır. Katılım kavramı çerçevesinde, kamu yönetimindeki sorunlara ilişkin temel teşhis, devletin aşırı düzeyde hiyerarşik olduğudur. Bu bağlamda, öncelikle kamu kurumlarının kendisinden başlayarak katılımın ve bunu sağlayacak mekanizmaların oluşturulması gerektiği düşünülmektedir.⁸³

Nitekim, halkın temsilcileri aracılığıyla karar alma sürecine dahil edilmesini öngören ve günümüzde krizde olduğu tartışılan temsili demokrasiden, katılımcı demokrasi anlayışına doğru bir geçiş yaşanmaktadır. Bireylerin kendilerini ilgilendiren her türlü kararın oluşum sürecine katılımını ve bu katılım olgusunun sadece seçimlere indirgenmemesini öngören katılımcı demokrasi, katılım olgusunun alanını ve türlerini genişletmektedir. Katılımcı demokrasi, özellikle bilgi ve iletişim teknolojilerinde yaşanan gelişmelerden de faydalanarak, katılım mekanizmalarını halk toplantıları ve referandumdan, elektronik ortamda politikacı ve bürokratlar ile alınan kararları tartışmaya kadar çok geniş bir yelpazede değerlendirmektedir.

Günümüzdeki idari reform girişimlerinde, kamu görevlilerinin kendi kurumlarındaki karar alma süreçlerine katılımı kadar, vatandaşların özellikle kendilerini etkileyecek kamu politikalarının oluşumu ve uygulanması süreçlerine katılımı da vurgulanmaktadır. Nitekim, karar alma süreçlerine katılmanın gerek vatandaşlar gerekse devlet açısından avantajları olduğu belirtilmektedir. Buna göre, vatandaşın katılım aracılığıyla vatandaş-uzman (citizen-expert) haline geldiği, anlaşılması zor teknik konuları bile anlayabilecek bir kapasiteye ulaştığı, devleti bilgilendirme ve ikna etme imkânı bulduğu, aktif vatandaş olma yolunda tecrübe edindiği ve kamu politikası oluşturma ve uygulama sürecinde kontrol sahibi olduğu ifade edilmektedir. Devlet ise, katılım aracılığıyla belirli bir kamu politikasına ilişkin toplumdaki farklı grupların duruşlarını öğrenmekte, hangi politikaların vatandaş tarafından istenilir olduğunu anlamakta, vatandaşları ikna edip güven inşa etmekte, tepkileri yatıştırmakta ve kararlarını veya politikalarını halkın tercihlerine daha fazla dayandırarak, daha gerçekçi ve meşru kararlar alabilmektedir.⁸⁴

Böylesi bir bakış açısı, toplumun yönetiminde yeni bir metod⁸⁵ olarak nitelenen ve özünde yöneten yönetilen ilişkilerinin yeniden tanımlanmasını öngören yönetim modelinin öngörülleri ile paralellik arz etmektedir. Yönetişim modeli, çok aktörlü bir yapıda ve etkileşimli bir şekilde karar almayı öngörerek, özellikle siyasal boyutu ile mümkün olan her

⁸³ Peters, a.g.e., s. 352.

⁸⁴ Irvin, Renee A. - Stansbury, John, "Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort?", *Public Administration Review*, Vol. 64 (1), 2004, ss. 55-65, s. 56-57.

⁸⁵ Rhodes, R. "The New Governance: Governing Without Government", *Political Studies*, Vol. 44, 1996, ss. 652-667, s. 652-653.

alandanda ve biçimde katılım olgusunu ön plana çıkarmaktadır. Bu doğrultuda, bireyi karar alma sürecinde bir paydaş haline getirmekte ve kararın daha meşru ve uygulanabilir olmasına katkı sağlamaktadır.

Bu bağlamda, karar alma sürecine kimlerin katılacağı (tüm vatandaşlar veya çıkar gruplarının temsilcileri gibi bir paydaş topluluğu), katılımcıların nasıl bilgi alışverişinde ve iletişimde bulunacakları ve nasıl karar alacakları, iletişim ve tartışma ile kamu politikası arasında bir bağın olup olmaması, başka bir deyişle katılımcıların alınacak karar veya benimsenecek politikada ne derece etkili oldukları katılım olgusunda önem arz eden konular olarak karşımıza çıkmaktadır.⁸⁶

Katılım olgusunu temel alan günümüzdeki idari reform çalışmalarının başlıca hamlelerinden biri, kamu kurumları içerisindeki hiyerarşiyi azaltarak, yassılaştırılmış kurumlar oluşturmaktır. Bunun yanı sıra, çalışanların rolüne ve onların kurumların nasıl yönetileceğine ilişkin fikirlerine önem veren “toplam kalite yönetimi” gibi yönetim tekniklerinin kurumlarda uygulanmaya çalışılmaktadır.⁸⁷ Vatandaşların karar alma süreçlerine katılımı noktasında da, dilekçe ve halk toplantılarından referandum ve seçimlere kadar uzanan bir yelpazede, katılım mekanizmalarının geliştirilmesi öngörülmektedir.

3. Adem-i Merkeziyetçilik

Adem-i merkeziyetçilik, özellikle gelişmekte olan ülkelerde arkasındaki neden farklılaşmasına rağmen (politik ve ekonomik dönüşüme ilişkin bir hamle, demokrasiye geçişi pekiştirmeye yönelik bir girişim, etnik ve bölgesel çatışmalara bir cevap gibi), modern kamu yönetimi reformlarının önemli bir parçasıdır.⁸⁸ Özünde merkeziyetçiliğin karşıtı ifade eden adem-i merkeziyet, günümüzde geniş bir perspektifle değerlendirilmekte ve kavramın yönetsel, siyasi ve ekonomik adem-i merkeziyetçiliği kapsadığı ifade edilmektedir.⁸⁹ Burada kastedilen adem-i merkeziyet türü, yönetsel adem-i merkeziyettir.

⁸⁶ Fung, Archon, “Varieties of Participation in Complex Governance”, *Public Administration Review*, Vol. 66 (s1), Special Issue, 2006, ss. 66-75, s. 67-69.

⁸⁷ Peters, a.g.e., s. 352-353.

⁸⁸ Christensen, Jorgen Grønnegaard, “The Dynamics of Decentralization and Recentralization”, *Public Administration*, Vol. 78 (2), 2000, ss. 381-408, s. 389; Ahmad, Junaid et al., *Decentralization and Service Delivery*, Policy Research Working Paper 3603, World Bank, Washington, 2005, s. 1.

⁸⁹ Gül, Hüseyin – Özgür, Hüseyin, “Ademi Merkeziyetçilik ve Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”, *Çağdaş Kamu Yönetimi II*, ed. Muhittin Acar - Hüseyin Özgür, Nobel Yayıncılık, Ankara, 2004, ss. 161-204, s. 164.

Klasik anlamda, merkezi idareden, halka daha yakın kurumlar olan yerel yönetimlere yetki ve kaynak aktarmak suretiyle etkinliği ve verimliliği sağlamanın yolu olarak algılanan adem-i merkeziyetçilik⁹⁰, modern anlamda, planlama, yönetim, karar verme ve kaynak aktarımı ve tahsisi gibi sorumlulukların merkezi yönetimden, taşra kuruluşlarına, yerel yönetimlere, federe birimlere, yarı-özerk kamu kurumlarına, sivil toplum örgütlerine ve gönüllü kuruluşlara transferini ifade etmektedir. Bu anlamda adem-i merkeziyetçilik, merkezi yönetim içerisindeki farklı kurumlar arasında karar alma yetkisini yeniden dağıtmayı ifade eden “yetki genişliğini” (deconcentration); sorumluluk ve yetkinin, merkezi yönetim tarafından tamamiyle kontrol edilemeyen, ancak nihayetinde ona hesap veren yarı-özerk kurumlara transferini ifade eden “yetki devrini” (delegation) ve yetkilerin, seçimle işbaşına gelmiş meclis veya başkan tarafından yönetilen ve politikaları uygulayan bağımsız ya da özerk ulus-altı yönetimlere transferini öngören “yerelleşmeyi” (devolution) kapsamaktadır.⁹¹

Adem-i merkeziyetçiliğin birtakım tehlikeleri içerisinde barındırdığını ifade eden görüşler de olmasına rağmen, özellikle gelişmekte olan ülkelerde, yöresel ihtiyaçları daha iyi tespit etmesi dolayısıyla etkinliği artıracığı, insanlar ve yerel düzeydeki seçilmiş yöneticiler arasında etkileşime olanak vererek yönetişimi geliştireceği, eşitliği kuvvetlendireceği, kalkınmayı hızlandıracağı ve yoksulluğu azaltacağı ifade edilmektedir.⁹²

Ayrıca, son olarak şunu da belirtmek gerekir ki, bir ülkede adem-i merkeziyetçiliğin seviyesini belirli kriterler bağlamında değerlendirebilmek mümkündür. Yerel yönetimlerin yürüttüğü hizmetlerin niteliği ve hacmi, yerel yönetimleri yaptığı harcamaların ülke içerisindeki toplam kamu harcamaları içindeki oranı, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet düzeyi, yerel yönetimlerin gelirlerinin toplam kamu gelirleri içindeki oranı ve ülkedeki toplam kamu personelinin merkezi yönetim, taşra kuruluşları ve yerel yönetimler arasındaki dağılımı bu kriterlere örnek olarak gösterilebilir.⁹³

4. Hesap Verebilirlik

Günümüz idari reform çalışmaları içerisindeki önemli konu başlıklarından biri, özellikle kamu yönetimi içerisindeki kişi ve kurumların hesap verebilirliğini sağlamaktır.

⁹⁰ Ishii, Risako – Hossain, Farhad – Rees, Christopher, “Participation In Decentralized Local Governance: Two Contrasting Cases From The Philippines”, *Public Organization Review*, Vol. 7 (4), 2007, ss. 359-373, s. 359.

⁹¹ Prud’homme, Remey, *On The Dangers of Decentralization*, Policy Research Working Paper 1252, World Bank, Washington, 1994, s. 2-3.

⁹² Smoke, Paul, “Decentralization in Africa: Goals, Dimensions, Myths and Challenges”, *Public Administration and Development*, Vol. 23 (2), 2003, ss. 7-16, s. 9-10.

⁹³ Eryılmaz, Bilal, *Kamu Yönetimi*, Erkam Matbaası, İstanbul, 2004, s. 78.

Hesap verebilirlik, belirli sorumlulukları üstlenen birimlerin uygulamalarının hesabını vermesi ve bunun sonuçlarına razı olmasını ifade etmektedir.⁹⁴ Esasında, hesap verebilirlik kaygan bir kavramdır. İnsanlar, kendileri hesap vermek zorunda olduklarında bundan kaçınırken, başkaları kendilerine hesap vereceği zaman bu kavramın savunucusu olmaktadır. Bu yüzden, hesap verebilirliğin hayata geçirilmesinin kalbinde yer alan unsur, kendi kendini rapor etme ve bir öz bilinçlilik halidir.⁹⁵

Bir kişinin faaliyetlerini gerekçelendirmesini öngören hesap verebilirliğin birtakım özellikleri söz konusudur. Öncelikle, hesap verebilirlik dışsaldır. Başka bir deyişle, yürütülen faaliyetin gerekçesi, kişinin veya kurumun dışındaki bir aktöre izah edilmektedir. Hesap verebilirlik, bir tarafta hesap soran ve cevaplar talep eden bir aktör, diğer tarafta ise cevap veren ve yaptırımları kabul eden bir aktörün olduğu bir sosyal etkileşimi gerektirmektedir. Son olarak, hesap verebilirlik, otoritenin cevap isteme ve yaptırım uygulama gibi yetkilerinin kabulüne işaret etmektedir.⁹⁶

Bir kişinin faaliyetlerinin hesabını diğer bir kişi veya kuruma verme sorumluluğu olarak tanımlanan hesap verebilirlik, klasik anlamda, kamu hukukçuları tarafından kamu kurumlarının faaliyetleri dolayısıyla, bakanlara, parlamentoya ve mahkemelere dair hesap vermesine dair sorumluluk olarak algılanmaktadır. Ancak, özellikle II. Dünya Savaşı'ndan sonra hesap verebilirlik algılayışı ve türlerinde gelişmeler yaşanmıştır. Mahkemelerin yanına, göç ve sosyal güvenlik alanlarında olduğu gibi özel mahkemeler ve şikayet kurulları veya ombudsman gibi yeni idari kurumlar eklenmiş ve bunlar hesap verebilirlikte önemli roller üstlenmişlerdir. Ayrıca, parlamentolar, bakanların ve kamu görevlilerinin hesap verebilirliği konusunda kapasitelerini artırmak amacıyla kendi içlerinde araştırma kurulları oluşturmuşlardır.⁹⁷

Bugün gelinen noktada, hesap verilen kişi, kurum veya makam bağlamında, “bürokratik hesap verebilirlik”, “yasal hesap verebilirlik”, “profesyonel hesap verebilirlik”

⁹⁴ OECD, “Public Sector Modernisation: Modernising Accountability and Control”, *Policy Brief*, April, 2005, ss. 1-8, s. 2.

⁹⁵ Quirk, Bary, “Accountable To Everyone: Postmodern Pressures on Public Managers”, *Public Administration*, Vol. 75 (3), 1997, ss. 569-586, s. 580.

⁹⁶ Mulgan, Richard, “Accountability: An Ever-Expanding Concept?”, *Public Administration*, Vol. 78 (3), 2000, ss. 555-573, s. 555.

⁹⁷ Scott, Colin, “Accountability in the Regulatory State”, *Journal of Law and Society*, Vol. 27 (1), 2000, ss. 38-60, s. 40-41.

ve “politik hesap verebilirlik” olmak üzere dört hesap verebilirlik türünden bahsedilmekte ve bunlar kısaca şöyle açıklanmaktadır:⁹⁸

Bürokratik hesap verebilirlik, kamu yönetimindeki bürokratların, hiyerarşik üstlerinin öncelikleri bağlamında faaliyetlerinin hesabını vermelerini ifade etmektedir. Bu hesap verebilirlik türünde, aynı zamanda bir kamu kurumunun kendisinin de parçası olduğu merkezi teşkilata karşı hesap verme sorumluluğu vardır. Bir üst ve emirleri sorgusuz uygulaması gereken bir ast arasında önceden öngörülmüş meşru bir ilişki ve çok açık bir şekilde ortaya koyulmuş kural ve düzenlemeler veya yakın bir gözetim, bürokratik hesap verebilirlikten söz edebilmenin temel gereklilikleridir.

Yasal hesap verebilirlik, çoğu Batılı demokrasi ülkesinde, hesap verebilirliğin en açık tipidir. Yasal inceleme, medeni, ceza ve idari hukuk tarafından tanımlanan ayrıntılı yasal standartlara dayanmaktadır. Kamu yönetiminin faaliyetleri üzerinde geniş bir kontrolü öngörmesi nedeniyle bürokratik hesap verebilirliğe benzemektedir. Ancak, bürokratik hesap verebilirliğin tersine, yasal hesap verebilirlik kurumun dışındaki bir kontrol mekanizmasına yaslanmaktadır. Bu kontrol mekanizması, yasal yaptırımları zorlayan veya formal yükümlülükleri isteyen konumundaki kişi veya makamdır. Ayrıca, bürokratik hesap verebilirlikte kontrol eden ve edilen arasındaki ilişki hiyerarşik iken, yasal hesap verebilirlikte bu ilişki nispeten birbirinden özerk aktörler arasında gerçekleşmektedir.

Profesyonel hesap verebilirlik, üretiminde ve sunumunda teknik uzmanlık gerektiren kamusal hizmetlerin yayılmasının bir sonucudur. Söz konusu hizmetlerin sunumu için bazı kamu görevlileri, özel yeteneğe ve uzmanlığa dayalı olarak istihdam edilmektedir. Bu uzmanlar, sundukları kamusal hizmete dair hesap verdikleri profesyonel normlara tabidirler. Bu durum, mesleki birlik ve dernekler aracılığıyla hesap verebilirlik olgusunu ima etmektedir. Başka bir deyişle, profesyonel hesap verebilirlikte, kurumun faaliyetleri üzerine işi yapan uzmanlar eliyle kontrol mekanizması yerleştirme durumu söz konusudur.

Politik hesap verebilirlik ise, parlamenter demokrasi bağlamında hesap verebilirliğin önemli bir şeklidir. Burada, hesap verebilirlik asıl-vekil ilişkisi (principal-agent) çerçevesinde yorumlanmaktadır. Parlamenter demokrasilerde seçmenler egemenlik haklarını temsilcilerine,

⁹⁸ Romzek, Barbara - Dubnick, Melvin, “Accountability in the Public Sector: Lessons From the Challenger Tragedy”, *Public Administration Review*, Vol. 47 (3), 1987, ss. 227-238, s. 228-230; Bovens, Mark, *Analysing and Assesing Public Accountability: A Conceptual Framework*, European Governance Paper (EUROGOV) No. C-06-01, 2006, s. 16-17; deLeon, Linda, “Administrative Reform and Democratic Accountability”, *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, ed. Walter J. M. Kickert, Edward Elgar, Cheltenham, 1997, ss. 233-248, s. 239.

halkın temsilcileri de çoğu yetkisini bakanlar kuruluna devretmektedir. Devamında, bakanlar yetkilerinin bazılarını kamu görevlilerine veya az ya da çok bağımsız idari birimlere devretmektedir. İşte, politik hesap verebilirlik bu yetki devretme zincirinin tersi yönünde işlemektedir. Buna göre, kamu görevlileri bakanlara, bakanlar da parlamentoya politik hesap vermektedir. Parlamenti oluşturulan temsilciler de, seçim zamanı seçmenine hesap vermektedir.

5. Açık Yönetim ve Şeffaflık

Günümüzde yöneten yönetilen ilişkileri değişmekte ve kamu yönetimleri halkın denetimine açık olma, daha erişilebilir olma ve halkın ihtiyaç ve beklentilerine daha duyarlı olma konusunda artan bir baskıyla karşılaşmaktadır. Vatandaşların devletin elindeki bilgi ve belgelere erişebilmesi, bir lütuf olmaktan ziyade yasal bir hak olarak algılanmaya başlanmıştır. Bu bağlamda, yakın zamanlı idari reformların temel kavram ve fikirlerinden biri, açık yönetim ve şeffaflık olmuştur.

Vatandaş perspektifinden açık yönetim, özel sektör, sivil toplum kuruluşları ve vatandaşların, kendileri ile ilgili bilgiyi elde edebilmesini, yönetimden hizmeti almasını ve karar alma sürecinin bir parçası olmasını ifade etmektedir. Her ne kadar açık yönetim ilkesi, şeffaflık ilkesi ile karıştırılıyor olsa da, açık yönetim, şeffaflık kavramından çok daha geniş bir kavramdır. Açık yönetim ilkesi, şeffaflığın yanı sıra hizmetlere ve kamusal bilgilere vatandaşların erişebilirliğini ve yönetimin yeni fikir ve ihtiyaçlara cevap verebilir olmasını da kapsamaktadır.⁹⁹ Ancak, açık yönetim ilkesinin hayata geçirilebilmesi için şeffaflık çok önemli bir unsurdur.

Şeffaflık, kamu yönetiminin, aldığı kararları dayandırdığı nedenleri, politika ve süreçleri açıklamasına ilişkin pozitif yükümlülüğüdür. Aynı zamanda, vatandaşların özellikle onları etkileyen kararlara dair bilgiye ulaşabilme hakkına sahip olmasını da kapsamaktadır. İdare hukuku alanında yaşanan iki gelişme, şeffaflık ilkesinin ön plana çıkmasında etkili olmuştur. Bunlardan ilki, yönetimin aldığı kararları belirli nedenlere ve gerekçelere dayandırma zorunluluğu, diğeri ise, yasal ve kurumsal reformların ortaya çıkmasıdır. Yasal reformlar daha çok bilgi edinme yasasını kabul etme olarak karşımıza çıkarken; kurumsal

⁹⁹ OECD, "Public Sector Modernisation: Open Government", *Policy Brief*, February 2005, ss. 1-8, s. 1-2.

reformlar yolsuzlukla mücadele eden kurumlar veya ombudsman şeklinde tezahür etmektedir.¹⁰⁰

Bilgi edinme hakkı ve yasalarının kabulü, şeffaflık ilkesinin hayata geçirilebilmesi için kritik bir adım oluşturmaktadır. Tarihsel kökenleri itibariyle 1700'lü yıllara kadar götürülebilen bilgi edinme hakkı, 10 Aralık 1948'te kabul edilen Birleşmiş Milletler İnsan Hakları Sözleşmesi'nde yer alarak, uluslararası insan hakkı niteliğine kavuşmuş ve yaygınlaşmaya başlamıştır. 1966 yılında ABD'de ve 1978 yılında Fransa'da kabul edilen kanunlar ile bilgi edinme hakkı, ülkelerin iç mevzuatındaki yerini almıştır. Günümüzde, 70 civarında ülkenin iç hukukunda bilgi edinme yasası bulunmaktadır.¹⁰¹

YKİ'ye ilişkin literatürün en çok vurguladığı değer ve kavramlardan biri olan şeffaflık,¹⁰² günümüzün en güçlü ilkelerinden biri olarak görünmektedir. Özellikle küreselleşme, demokrasi, adalet ve hesap verebilirlik gibi fikir ve kavramlarla ilişkilendirilmesi, bu ilkeyi vazgeçilemez kılmaktadır.¹⁰³ Nitekim, kamu yönetiminde şeffaflığın sağlanmasına yönelik girişimler, ülkelerin reform çalışmalarının önemli bir parçasını oluşturmaktadır. Örneğin, 2000 yılında, 30 tane Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Örgütü (OECD) üyesi ülkeden 20 tanesi devlet genelinde şeffaflık politikası yürütmekteydi. Bugün itibariyle, çoğu OECD ülkesi şeffaflığın geliştirilmesine hala yatırım yapmaktadır.¹⁰⁴

Geleneksel kamu yönetimi anlayışının temel özelliklerinden biri olarak beliren gizlilik ve kapalılığın tersi mahiyetinde şeffaflık, günümüzde hesap verebilirliği sağlamanın, yolsuzluğu azaltmanın, devlete olan güvenin yeniden tesis edilmesi veya pekiştirilmesinin, devlet kararlarını yargılamaya imkân tanınması nedeniyle vatandaş yetkilendirmenin ve halk denetimini harekete geçirmenin aracı ve güvencesi olarak kabul edilmektedir.

¹⁰⁰ Kinchin, Niamh, "More Than Writing on A Wall: Evaluating The Role That Codes of Ethics Play in Securing Accountability of Public Sector Decision-Makers", *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 66 (1), 2007, ss. 112-120, s. 114.

¹⁰¹ Nohutçu, Ahmet – Şengül, Ramazan – Es, Muharrem, "Türkiye'de Bilgi Edinme Hakkı Kanunu İle İlgili Kamu Personelinin Tutumları", *Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi Kitabı, Cilt II*, ed. İbrahim Güran Yumuşak, Bilgi Toplumu Yayınları, İstanbul, 2008, ss. 1291-1305, s. 1293-1294.

¹⁰² Vigoda-Gadot, Eran – Meire, Sagie, "New Public Management Values and Person-Organization Fit: A Socio-Psychological Approach and Empirical Examination Among Public Sector Personnel", *Public Administration*, Vol. 86 (1), 2008, ss. 111-131, s. 117.

¹⁰³ Blomgren, Maria, "The Drive For Transparency: Organizational Field Transformations In Swedish Healthcare", *Public Administration*, Vol. 85 (1), 2007, ss. 67-82, s. 67.

¹⁰⁴ Deighton-Smith, Rex, "Regulatory Transparency in OECD Countries: Overview, Trends and Challenges", *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 63 (1), 2004, ss. 66-73, s. 66.

6. Etkinlik ve Verimlilik

1929 ekonomik bunalımından sonra benimsenen refah devleti anlayışı çerçevesinde öngörülen ekonomik ve toplumsal yaşama müdahalenin sonuçlarından biri, kamu harcamalarının artması ve bütçe açıklarının ortaya çıkması olmuştur. Özellikle, 1970 ve 1980'li yıllar, gelişmiş devletler de dahil olmak üzere, birçok devlet için gerçek ve ciddi mali krizlerin yaşandığı bir dönem olmuştur. Ekonomik durgunluk ve mali krizden kurtulmaya ilişkin çözüm önerilerinin temelinde ise, YKİ bağlamında benimsenen kamu kaynaklarının etkin ve verimli kullanımı anlayışı vardır. Nitekim Pereira¹⁰⁵, kamu yönetiminde işletmecilik anlayışının, mali krizle bir mücadelenin yolu ve devletin sunduğu hizmetleri daha masrafsız ve etkin yürütmesinin bir stratejisi olarak ortaya çıktığını belirtmektedir. Dolayısıyla, etkinlik ve verimlilik, son otuz yıldır çeşitli ülkelerdeki reform girişimlerinde benimsenen ve reforma şekil veren temel ilke ve kavramlar arasındaki yerini almıştır.

Etkinlik (efficiency) kavramı, genellikle etkililik (effectiveness) kavramı ile karıştırılmaktadır. Örgütsel teori açısından etkililik, örgütün önceden belirlediği amaçlara ulaşma derecesini ifade etmektedir. Bir kamu kurumu açısından etkinlik, ürettiği mal ve hizmetten elde edilen faydanın, o hizmeti üretmek için katlandığı maliyete oranıdır. Verimlilik ise, belirli bir miktar çıktının, o çıktıyı elde etmek için kullanılan girdiye oranıdır.¹⁰⁶

Bu bağlamda, kamu yönetimi mekanizmasının etkin ve verimli çalışabilmesi için, kamusal mal ve hizmetleri üretirken kullandığı girdinin maliyetlerini düşük tutması gerekmektedir. Başka bir deyişle, optimal kaynak kullanımı ve gereksiz kaynak ve zaman kullanımından kaçınılması kamu yönetiminin etkin ve verimli çalışabilmesinin temel zorunluluğudur. Bu doğrultuda, etkinlik ve verimliliği hedefleyen idari reformlarda, tüm yapı, süreç ve usuller maliyeti artırmayacak bir düzeneğe kavuşturulmaya çalışılmaktadır.

7. Esnek Yönetim

Ülkelerin günümüzde uyguladıkları reform çalışmalarındaki ortak fikirlerden biri de, esnek yönetim yapısına ulaşmaktır. Bugün gelinen noktada, kamu yönetimi mekanizmalarının üzerine inşa edildiği hiyerarşik, katı ve kural-yoğun geleneksel yönetim anlayışının,

¹⁰⁵ Pereira, Luiz Carlos Bresser, "Managerial Public Administration: Strategy and Structure For A New State", *Reforming The State: Managerial Public Administration In Latin America*, ed. Luiz Carlos Bresser Pereira - Peter Spike, Lynne Rienner Publishers, Colorado, 1999, ss. 1-13, s. 6.

¹⁰⁶ Lane, Jan-Erik, *New Public Management*, Routledge, London, 2000, s. 62.

vatandaşların ihtiyaçlarını ve günün gereklerini karşılamada yetersiz kaldığı düşünülmektedir. Başka bir deyişle, modern devletin köşe taşlarından birini ifade eden hiyerarşiye dayalı yönetim yapısı, artık vatandaşlara hizmet etmenin önündeki engel olarak kavranmaktadır. Bu bağlamda, daha esnek, sonuç ve vatandaş odaklı bir yönetim anlayışına geçiş, ülke reformlarındaki ortak gayretlerden biri olarak karşımıza çıkmaktadır.

Esnek yönetim hedefi ekseninde yapılan idari reformlarda temel hareket noktası, bürokratik ve hiyerarşik yapının eritilmesidir. Bu nedenle, özellikle yapısal boyutta yetki devri ve adem-i merkeziyetçi anlayış ön plana çıkmaktadır. Esnek yönetim anlayışının, devletteki yanlışa dair temel bir teşhisi, kamu yönetimindeki çalışanların, işlerini etkin ve verimli bir şekilde yürütebilme konusunda, onları sarmalayan yoğun kurallar ve düzenlemeler tarafından engellendiğidir. Kamu yönetiminin çok fazla kural yoğun olması sorunu çerçevesinde, öngörülen temel çözüm “deregülasyon”, başka bir deyişle, bazı kural ve düzenlemelerin ortadan kaldırılması ve idari süreçlerde yöneticilere özgürlük verilmesidir.¹⁰⁷

Esasında, kamu yönetimindeki prosedür ve kural düşkünlüğüne ilişkin teşhis, “yöneticilerin yönetmelerine izin vermek” veya “yöneticileri yönetmeye zorlamak” söylemlerinde ifadesini bulmaktadır. Bu söylemler, arkaplanında, devletin faaliyetlerinde bürokratin rahatlığını değil, vatandaşların ihtiyacını ve tatminini önemseyen “müşteri/vatandaş odaklılık”, “sürekli gelişim”, “performans ölçme” ve “insan kaynakları” gibi ilke ve uygulamaları barındırmaktadır. Nitekim, bu kavram ve ilkeleri önemseyen birçok reform girişimi devletler tarafından uygulanmaya çalışılmaktadır.¹⁰⁸

İşte YKİ, günümüzde birçok ülkenin gerçekleştirdiği idari reform çalışmalarının benimsediği tüm bu ortak fikir ve kavramları içerisinde barındıran kapsayıcı nitelikte bir reform anlayışıdır. Dolayısıyla, çalışmanın bundan sonraki kısmında, YKİ anlayışı amaçları, nedenleri, mahiyeti, özellikleri bağlamında ele alınacak ve yukarıda dile getirilen temel fikir ve kavramlarla ilişkisi kurulacaktır. Bu yüzden, çalışmanın bu kısmı YKİ'nin uluslararası düzeyde yayılması ve ülke reformlarında benzerliklerin ortaya çıkmasını politika transferi bağlamında incelemeye çalışacağımız kısım için bir altyapı oluşturacaktır.

¹⁰⁷ Peters, a.g.e., s. 354.

¹⁰⁸ Kettl, Donald, “The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links”, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 16 (3), 1997, ss. 446-462, s. 446-448.

II. İDARİ REFORMA İLİŞKİN KAPSAYICI BİR ANLAYIŞ: YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ

YKİ anlayışı üzerine çalışmak görüldüğü kadar kolay değildir. Çünkü, YKİ gerek isimlendirilmesi, amaçları, boyutları, kuramsal temelleri ve öngörülere, gerekse uygulandığı ülkelerdeki sonuçları itibariyle tartışmalı bir yaklaşımdır. Ayrıca, YKİ başta kamu yönetimi olmak üzere, kamu politikası, iktisat, işletme ve kamu maliyesi gibi birçok disiplin ile yakından ilişkili bir olgudur. Bu, YKİ üzerine kaleme alınan literatürü doğal olarak zenginleştirmektedir. Ancak, aynı zamanda bu eğilim üzerine çalışmayı zorlaştırmaktadır. Nitekim Barzelay¹⁰⁹, söz konusu literatürü “şekilsiz” olarak nitelendirmektedir.

Ayrıca, YKİ çerçevesinde gerçekleştirilen reformlar sadece teknik ve yönetsel bir mesele değildir. Bu reform çalışmaları, devletin ekonomik ve toplumsal yaşamdaki rolüne, devlet-vatandaş ilişkilerine ve devlet-piyasa karşıtlığına yönelik derin bir sorgulamanın ve bunları yeniden şekillendirme gayretinin bir çabasıdır.¹¹⁰ Bu durum, reformların politik bir boyuta sahip olduğu gerçeğini teyit etmekte ve YKİ anlayışını daha da tartışmalı kılmaktadır. Bu yüzden, YKİ'nin sağlıklı bir şekilde anlaşılabilmesi için dikkatli, titiz ve detaylı bir şekilde ele alınmasında fayda vardır.

A. GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİNDEN YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİNE: DEĞİŞİMİN GENEL HATLARI

Yaklaşık yüz yıl boyunca kamu yönetimi alanına hâkim olan geleneksel yönetim anlayışı üzerine inşa edilen kamu yönetimi mekanizması, özellikle 1980'lerden itibaren çok yoğun ve şiddetli bir reform dalgasının etkisi altında kalmıştır. Ekonomik ve mali sıkıntıların tetiklediği ve siyasi değişimin desteklediği bir çerçevede, bu reform dalgası ülkelerin kamu yönetimi mekanizmalarını yapısal ve işlevsel boyutlarıyla dönüştürmektedir. Bu reformların felsefi temelini neo-liberalizm oluştururken, siyasi boyutunda yeni sağcı politikalar ön plana çıkmaktadır. Söz konusu reform dalgası, gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelere, etkisini hissetmeyecekleri bir sığınak bulma imkânı vermeksizin sirayet etmekte ve çok önemli değişimlere neden olmaktadır.

¹⁰⁹ Barzelay, Michael, *New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, University of California Press, Berkeley, 2001, s. 3-4.

¹¹⁰ Hughes, Owen E., *Public Management and Administration: An Introduction*, Palgrave Macmillan, New York, 2003, s. 1.

Bu değişim, “yönetim”den (administration) “işletmeciliğe” (management) doğru hareket etmektedir. Bu bağlamda, katı, bürokratik, hiyerarşik, kural ve prosedür yoğun geleneksel yönetim anlayışı yerini daha esnek, piyasa temelli ve sonuç odaklı bir anlayışa bırakmak zorunda kalmaktadır. Ülke pratiklerinde de etkisini gösteren, anlayış ve zihniyetteki bu değişim, kamu yönetimi literatüründe YKİ şemsiyesi altında incelenmekte ve değerlendirilmektedir.

YKİ literatürde farklı şekillerde isimlendirilmektedir. “İşletmecilik” (managerializm), “kamu işletmeciliği” (public management), “girişimci devlet” (entrepreneurial government), “piyasa temelli kamu yönetimi”¹¹¹ (market-based public administration) veya “arz yönlü yönetim”¹¹² (supply-side management) bunlara örnek olarak gösterilebilir. Ancak, retorik farklılaşmasına rağmen, tüm bu kavramlar gerçekte aynı değişim sürecine işaret etmektedirler. Kaldı ki, son zamanlarda literatürde, YKİ kavramı üzerine bir fikir birliğinin oluştuğunu söyleyebilmek mümkündür.

YKİ, kamu sektörünün yönetimine ilişkin yaşanan bir zihniyet değişiminin teorisidir. Bu bağlamda, kamu yönetimine dair yeni değer, fikir, araç ve yöntemlere vurgu yapmaktadır. Başka bir deyişle, YKİ, kamu yönetiminin örgütsel yapı ve süreçlerinde, özel sektör tarzı (business-like) yönetim modellerinin ve tekniklerinin kullanılmasını öngören bir yaklaşım olarak tanımlanabilir.¹¹³ Böylesi bir tanım gereği, kamu yönetimi ile özel sektör yönetimini birleştiren üçüncü bir yaklaşım veya kesişme noktası olarak değerlendirilmektedir.¹¹⁴

Esasında, YKİ, geleneksel kamu yönetimi anlayışına bir alternatif, rakip bir yaklaşım, bir tepki veya daha keskin bir şekilde ifade edilecek olursa bir meydan okuma olarak görülmektedir.¹¹⁵ Nitekim, YKİ'nin şu dogmatik ilkelere yaslandığı belirtilmektedir:¹¹⁶

¹¹¹ Lan, Zhiyong - Rosenbloom, David H., “Editorial: Public Administration in Transition?”, *Public Administration Review*, Vol. 52 (6), 1992, ss. 535-537, s. 535.

¹¹² Carroll, James D. – Fritschler, A. Lee – Smith, Bruce L. R., “Supply-Side Management in the Reagan Administration”, *Public Administration Review*, Vol. 45 (6), 1985, ss. 805-814, s. 805-806.

¹¹³ Dunleavy, Patrick – Hood, Christopher, “From Old Public Administration to New Public Management”, *Public Money&Management*, Vol. 14 (3), 1994, ss. 9-16, s. 9; Denhardt, Robert - Denhardt, Janet, “The New Public Service: Serving Rather Than Steering”, *Public Administration Review*, Vol. 60 (6), 2000, ss. 549-559, s. 550.

¹¹⁴ Perry, James I. – Kraemer, Kenneth L., “The Roots of Public Management”, *Public Management: The Essential Readings*, ed. J. Steven Ott - Albert C. Hyde - Jay M. Shafritz, Lyceum Books/Nelson-Hall Publishers, Chicago, 1991, ss. 5-9, s. 8; Gunn, Lewis, “Public Management: A Third Approach?”, *Public Money&Management*, Vol. 8 (1), 1988, ss. 21-25, s. 21.

¹¹⁵ Pollitt, Christopher - Bouckaert, Geert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2000, s. 15; Behn, Robert, *Rethinking Democratic Accountability*, Brookings Institution Press, Washington, 2001, s. 30; Bozeman, Barry (ed.), *Public Management: The State of the Art*, Jossey-Bass, San Francisco, 2001, s. xiii.

¹¹⁶ Wilson, Elisabeth – Doig, Alan, “The Shape of Ideology: Structure, Culture and Policy Delivery in New Public Sector”, *Public Money&Management*, Vol. 16 (2), 1996, ss. 53-61, s. 53.

- Yönetim (management), sevk ve idareden (administration) üstündür.
- Özel sektör yönetimi, kamu sektörü yönetiminden üstündür.
- İyi yönetim (management), ekonomik ve toplumsal sorunları çözmeye önemli bir yoldur.
- Yönetim (management), evrensel olarak kabul edilebilir ve her yerde uygulanabilir farklı bir bilgi bütünlüğünden oluşmaktadır.

Diğer bir ifadeyle, YKİ, kamu yönetimine ilişkin geleneksel modelin prensipleri ve yetersizliklerinin yoğun bir eleştirisi üzerine yükselmektedir. Dolayısıyla, geleneksel kamu yönetimi anlayışının öngörülleri ve prensipleri ile YKİ'nin bunlara verdiği cevapları kısaca ortaya koymak, YKİ'nin doğasını ve içeriğini anlama açısından faydalıdır.

Bilindiği üzere, geleneksel kamu yönetimi anlayışı, özellikle Woodrow Wilson, Frederick Taylor ve Max Weber'in görüşlerine dayanmaktadır. Siyaset-yönetim dikotomisi, bilimsel yönetim ilkeleri ve bürokratik örgütlenme, kamu yönetimine ilişkin geleneksel anlayışın kuramsal temelini oluşturmaktadır. Bu bağlamda, Weberyen bürokrasi modeli, bir işin yapımında tek bir en iyi yolun olabileceği düşüncesi, kamusal mal ve hizmetlerin bürokrasi aracılığıyla sunumu, siyasal ve yönetsel meselelerin ayrıştırılması, kamu görevlilerini motive eden unsurun kamu yararı olduğu inancı, kamu yönetiminin özel bir faaliyet alanı olması ve tarafsız ve profesyonel bir bürokrasi ile sadece emir ve talimatlara uyma açısından kişisel sorumluluk, geleneksel kamu yönetiminin temel ilkeleri olarak karşımıza çıkmaktadır.¹¹⁷

Esasında, geleneksel kamu yönetimi anlayışı en temel ve şiddetli eleştirileri, örgütlenme kuramı olarak benimsediği Weberyen bürokrasi modeli bağlamında almaktadır. Bu çerçevede, bürokrasinin kurallara katı bağlılığı öngörmesi ve bürokratlara değişen şartlara ve ihtiyaçlara göre hareket etme ve inisiyatif alma imkanı tanımaması, astları üstlerine bağımlı kılması ve bir karar veya faaliyetin süreç ve süresini uzatarak kırtasiyeciliği artırması, memurlara sorumluluktan kaçınma imkanı vermesi ve kapalı bir sistem olması bu eleştirilerin odağında yer almaktadır.¹¹⁸

Bu bağlamda, YKİ, yukarıda dile getirilen ilkelerin her birine meydan okumaktadır. Bu doğrultuda, bürokrasinin yetersizlikleri ve sınırlılıklarına odaklanmakta, tek en iyi yol anlayışına karşı çıkmakta ve esnek yönetim modellerini önermekte, kamusal mal ve

¹¹⁷ Hughes, a.g.e., s. 1-2.

¹¹⁸ Eryılmaz, a.g.e., s. 209; Sözen, Süleyman, *Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005, s. 35.

hizmetlerin bürokrasi aracılığıyla doğrudan devlet tarafından sunulmasını eleştirmekte ve alternatif yöntemler ortaya koymaktadır. Kamu görevlilerinin, aynı zamanda politik aktörler olduğunu ve kendi çıkarları peşinde koşabileceğini öngörmektedir. Ayrıca, kamu görevlilerinin emirlere uyum açısından sorumlu olması yerine, ilgili kurumun belirlediği hedefleri ve istediği sonuçları elde etmesi bakımından sorumlu ve hesap verebilir olmasını benimsemektedir.¹¹⁹ Dolayısıyla YKİ, kamu yönetiminin örgütlenmesi, işleyişi, süreçleri ve kültürü bakımından çok farklı noktalara işaret etmektedir.

Yeri gelmişken şu konu belirtilmelidir ki, geleneksel yönetim anlayışına yönelik eleştirileri çerçevesinde, YKİ'nin dile getirdiği prensiplerin öngördüğü değişimin büyüklüğü ve kalıcılığı konusu farklı şekillerde yorumlanmaktadır. Bazı yazarlar¹²⁰, YKİ'yi kamu yönetimi alanında bir “paradigma değişimi” (paradigm shift), “yönetimsel bir devrim”, “megatrend” veya “uluslararası trend” olarak görürken, diğer bazı yazarlar¹²¹, kavramı muğlak bulmakta ve özellikle kamu yönetiminde bir paradigma değişimi olduğu düşüncesine itiraz etmekte, şüphe ile bakmaktadır. Hatta, temelinde deregülasyon, özelleştirme ve piyasalaştırma (marketization) anlayışlarının yer aldığı reform çalışmalarının kamu yönetimi alanında yapılan reformların çeşitliliğini açıklamakta yetersiz kaldığı belirtilmektedir.¹²²

Ancak, söz konusu eleştirilere rağmen, YKİ gelişmiş ülkelerden az gelişmiş ülkelere kadar çok geniş bir coğrafyada kabul görmüş bir yaklaşımdır. Bu ülkelerdeki reform girişimlerine bakıldığında, birtakım ortak politika ve araçlardan bahsedebilmek mümkündür.¹²³ Kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliği artırmak, maliyetleri düşürmek,

¹¹⁹ Hughes, a.g.e., s. 2.

¹²⁰ Hood, Christopher, “A Public Management For All Seasons?”, *Public Administration*, Vol. 69 (1), 1991, ss. 3-19, s. 3; Gray, Andrew – Jenkins, Bill, “From Public Administration to Public Management: Reassessing A Revolution?”, *Public Administration*, Vol. 73 (1), 1995, ss. 75-99, s. 77; Hughes, a.g.e., s. 3-5; Kettl, Donald F., *The Global Public Management Revolution*, Brookings Institution Press, Washington, 2005, s. vii; Barzelay, a.g.e., s. 9.

¹²¹ Lynn, Laurence E., *Public Management As Art, Science and Profession*, Chatham House Publishers, Chatham, 1996, s. 1-2; Lynn, Laurence E., “The New Public Management: How to Transform a Theme into a Legacy”, *Public Administration Review*, Vol. 58 (3), 1998, ss. 231-237, s. 231-232; Pollitt - Bouckaert, a.g.e., s. 15.

¹²² Lane, Jan-Erik, “Introduction: Public Sector Reform: Only Deregulation, Privatization and Marketization?”, *Public Sector Reform: Rationalite, Trends and Problems*, ed Jan-Erik Lane, Sage Publication, London, 1997, ss. 1-17, s. 14.

¹²³ Rhodes, R. A. W., “Introduction”, *Public Administration*, Vol. 69 (1), 1991, ss. 1-2, s. 1; Box, Richard C. et al., “New Public Management and Substantive Democracy”, *Public Administration Review*, Vol. 61 (5), 2001, ss. 608-619, s. 612; Cunningham, Roise, “From Great Expectations to Hard Times? Managing Equal Opportunities Under New Public Management”, *Public Administration*, Vol. 78 (3), 2000, ss. 699-714, s. 699; Spicer, Michael, “Public Administration, History of Ideas and the Reinventing Government Movement”, *Public Administration Review*, Vol. 64 (3), 2004, ss. 353-362, s. 354, 357; Kickert, Walter J. M., “Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo American Managerialism”, *Public Administration*, 75 (4), 1997, ss. 731-752, s. 733; Haque, Shamsul, “The Diminishing Publicness of Public Service Under the Current Mode of Governance”, *Public Administration Review*, Vol. 61 (1), 2001, ss. 65-82, s. 66.

kamu harcamalarını azaltmak, bürokrasi ve kırtasiyeciliği azaltmak, piyasa ve piyasa mekanizmalarını (rekabet, tercih ve performans gibi) kamu yönetiminde kullanmak, kamu tekellerini ortadan kaldırmak, müşteri/vatandaş ve sonuçlara odaklanmak ve yetki devri.

Dile getirilenlerden anlaşılacağı üzere, YKİ, kamu sektörünün yönetimi ve diğer unsurlar ile ilişkileri konusunda geleneksel kamu yönetimi anlayışından çok daha farklı bir açılımı ifade etmektedir. YKİ, temel ilkeleri ve araçları ile kamu yönetimi mekanizmasını köklü bir değişime tabi tutmaktadır. Öyle ki, bu değişim literatürde kullanılan dili bile etkilemiş ve “kamu yönetimi” kavramı ortadan kalkmaya ve yerini “kamu işletmeciliği” veya “yeni kamu işletmeciliği”ne (yazılan kitap ve makale başlıkları, program ve ders isimlerinde) bırakmaya başlamıştır.¹²⁴ Artık, kamu yöneticileri (administrator), özel sektörde görev yapan yönetici anlamında “işletmeci” (public manager) tabiri ile ifade edilmektedir. Dolayısıyla, YKİ, aynı zamanda makamları işgal eden kişilerden beklentilerin değiştiğine işaret eden bir yaklaşımdır. Nitekim Kaboolian’ın belirttiği gibi, YKİ, kamu yöneticilerinin bir girişimci gibi hareket etmesini ve insanların ve sistemin performansını yükseltmek ve rehberlik etmek için inisiyatif kullanmasını teşvik etmektedir.¹²⁵

Esasında, YKİ’nin getirdiği bu değişime ilişkin önemli olan, onun süslü ve büyük başlıklarla ifade edilmesi değildir. Kamu yönetimi alanında çalışan uzman ve akademisyenlerin, paradigma değişiminin yaşandığını veya yaşanmadığını kabul etme ve bu konuda bir taraf olma zorunlulukları yoktur. Burada önemli olan husus, kamu yönetiminde yaşanan değişimin kendisidir. Açıktır ki, bir ilkeler ve değerler bütününe sahip olduğu itibardaki düşüş, alternatifindeki yükseliş ile yakından ilişkilidir. Bugün itibariyle, geleneksel kamu yönetimi anlayışı gerilemekte ve itibar kaybetmekte, YKİ yükselmektedir. Günümüzde, çok az kişi devleti büyütme ve kamu yönetiminin örgütsel ve işlevsel hacmini veya kamu harcamalarını artırmaktan bahsetmektedir.

B. YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİNİ ORTAYA ÇIKARAN NEDENLER

YKİ anlayışının ortaya çıkması ve yaygınlaşması, ekonomik, toplumsal, politik ve teknolojik alanda yaşanan gelişmelerin bir sonucudur. Bu bağlamda, YKİ’ye ilişkin

¹²⁴ Gray - Jenkins, *From Public Administration to Public Management: Reassessing A Revolution?*, a.g.m., s. 82; Pollitt, Christopher, “Antistatist Reforns and New Administrative Directions: Public Administration in the United Kingdom”, *Public Administration Review*, Vol. 56 (1), 1996, ss. 81-87, s. 85-86; Massey, Andrew, *Managing The Public Sector: A Comparative Analysis of the United Kingdom and United States*, Edward Elgar, Aldershot, 1993, s. 12; Greenwood, John – Wilson, David, *Public Administration In Britain Today*, Unwin Hyman, London, 1989, s. 15.

¹²⁵ Kaboolian, Linda, “The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate”, *Public Administration Review*, Vol. 58 (3), 1998, ss. 189-193, s. 190.

literatürde farklı nedenlere (geleneksel kamu yönetiminin yetersizlikleri ve eleştirisi; toplumsal talepte değişim; uluslararası örgütlerin, akademik dünyanın ve yönetim danışmanlarının etkisi; yeni sağcı iktidarların teşviki; özel sektörün kaydettiği ilerlemeler; teknolojik gelişmeler gibi) vurgu yapılmaktadır. Söz konusu nedenlerin tümü, YKİ'nin ortaya çıkışının tek bir nedene dayandırılmayacağını ispatıdır.

Ancak, bu belirtilen unsurlar YKİ'nin ortaya çıkışına aynı derecede etkide bulunmamışlardır. Hatta, bu nedenlerin bazıları YKİ'nin ortaya çıkışına, bazıları ise yayılmasına aracılık etmişlerdir. Örneğin, uluslararası kuruluşlar veya yönetim danışmanları gibi unsurlar, daha çok YKİ'nin yayılmasında ve birçok ülke tarafından benimsenmesinde etkili olmuşlardır. YKİ reformlarını teşvik eden ve yayan bu unsurlara çalışmanın ikinci bölümünde ayrıntısıyla değinilecektir. Doğal olarak, bunlar birbiriyle yakından ilişkili süreçlerdir. Ancak, YKİ'yi ortaya çıkaran nedenlerin sistematik bir şekilde ele alınmasında fayda vardır.

1. Ekonomik ve Mali Nedenler

YKİ'nin ortaya çıkışında ekonomik ve mali nedenler çok önemli bir rol oynamıştır. Burada, ekonomik ve mali nedenler ile kastedilen, özellikle 1970'li yıllarda yaşanan ekonomik durgunluk ve bu durgunluğun devletlerin mali yapılarında yol açtığı tahribattır. Bilindiği üzere, II. Dünya Savaşından sonra, devletler tarafından ekonomik alanda Keynesyen politikalar benimsenmiş ve bunun politik sonucu olarak sosyal refah devleti tarih sahnesindeki yerini almıştır.

II. Dünya Savaşı sonrası dönemde, devletlerin ekonomik alandaki temel amacı, ekonomik büyümeyi, tam istihdamı, fiyat istikrarını ve ödemeler dengesini sağlamak olmuştur. Bu dönemde, devletler sağlıktan eğitime, konuttan sosyal güvenliğe, istihdamdan aileyi korumaya kadar birçok alana müdahil olmuştur. Başka bir deyişle, sosyal refah devleti anlayışı, ekonomik ve toplumsal yaşama mümkün olan en üst seviyede müdahaleyi öngörmüştür. Bu müdahale, özellikle alt yapı ve sosyal hizmetler alanında devletin doğrudan üretici olmasını da kapsamıştır.¹²⁶ Böylece, devletlerin kamu yönetimi mekanizmaları gerek örgütsel gerekse işlevsel boyutlarıyla çok büyük hacimlere ulaşmış ve kamu harcamaları artmıştır.

¹²⁶ Jennings, Edward T., "Public Choice and the Privatization of Government: Implications for Public Administration", *Public Management: The Essential Readings*, ed. J. Steven Ott - Abbert J. Hyde - Jay M. Shafritz, Lyceum Books/Nelson-Hall Publishers, Chicago, 1991, ss. 113-129, s. 114-115; Şaylan, Gencay, *Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi*, İmge Kitabevi, Ankara, 1995, s. 65.

Ancak, özellikle 1970'lerin erken dönemlerinde ortaya çıkan petrol krizlerinin de etkisiyle, dünya genelinde ekonomik durgunluk yaşanmış ve artan işsizlik, yüksek enflasyon ve ekonomik büyümede düşüş olarak kendini göstermiştir. Bu durum, 1929 ekonomik bunalımından sonra benimsenmeye başlanan refah devleti ve politikalarının çöküşü ve yeni bir küresel ekonomi düzenine duyulan ihtiyaç olarak yorumlanmıştır. Bu kez sistemin krizden kurtuluşunun reçetesi olarak, uluslararası sermayenin yeni coğrafyalara ve piyasalara açılımı öngörülmüş ve ulus devlet, yeni küresel ekonomi açısından engel olarak algılanmıştır.

Gerek ekonomik büyümenin durması, gerekse artan kamu harcamaları nedeniyle yaşanan mali kriz, refah devleti ve onun kamusal hizmetlerin sunumundaki aktif rolünün ve büyük kamu yönetimlerinin sorgulanmasına yol açmıştır. Devletin çok büyük ve çok pahalı iş gördüğü fikri zemin bulmaya başlamıştır.¹²⁷ Bu sorgulamanın ekonomik sonucu, Keynesyen politikalarından monarist politikalara geçişken, politik sonucu refah devleti yerine neo-liberal devlet anlayışının benimsenmesidir.

Bütçeden karşılanamaz noktaya erişen kamu harcamaları bağlamında derinleşen mali krize tepki, ya vergilerin artırılması ve oranlarının yükseltilmesi ya da kamusal hizmetlerin maliyetlerinin düşürülmesi olabilirdi. Özellikle 1980'lerde neo-liberal/yeni sağcı politikalar lehine yapılan tercih çerçevesinde, bu yöntemlerden ikincisi benimsenmiş ve devletin küçültülmesi, kamu harcamalarının azaltılması ve bir etkinlik arayışı gündeme gelmiştir. Başka bir deyişle, daha az kaynak ile daha çok mal ve hizmet üretimi bağlamında, 3E olarak (economy, efficiency, effectiveness) ifade edilen ve YKİ reformlarının temelinde yer alan ilke, reformlara ilişkin yol haritasının başlangıç noktası olmuştur. Böylece, devletin veya kamu yönetiminin yapısı ve büyüklüğünün yanı sıra, nasıl işlemesi gerektiği de üzerine düşünülen temel hususlardan biri haline gelmiştir. Bu bağlamda, neo-liberal reformlar süreci, ilk dönemlerde, devletin doğrudan hizmet ürettiği çoğu alanda deregülasyon ve özelleştirmeler ile kendini gösterirken, daha sonraki dönemlerde artık küçülmüş olan devletin etkin çalışması için piyasa mekanizması ve özel sektör tarzı yönetim model ve tekniklerinin kamu yönetiminde uygulanması olarak karşımıza çıkmıştır. Diğer bir ifadeyle, öncelikle devlet-piyasa karşıtlığında piyasa lehine bir tavır konmuş, daha sonra piyasalaştırma (marketization) aracılığıyla kamu yönetiminde içsel piyasalar (internal markets) oluşturulmuştur.

¹²⁷ Minogue, Martin, "Changing the State: Concepts and Practice in the Reform of Public Sector", *Beyond The New Public Management*, ed. Martin Minogue - Charles Polidano - David Hulme, Edward Elgar, Chaltenham, 1998, ss. 17-37, s. 19.

2. Toplumsal Nedenler

YKİ'nin ortaya çıkmasında etkili olan bir diğer neden, toplumda yaşanan değişimdir. Toplumsal değişim başlığı altında, özellikle insanların kamusal hizmetlerden beklentilerinin farklılaşması ve nüfusun yaşlanması ön plana çıkmaktadır.¹²⁸ Giderek daha eğitilmiş, bilgili, hakkını arayan ve sorgulayan bir duruma gelen insanlar, sadece daha fazla değil, aynı zamanda daha kaliteli hizmet beklentisi içerisine girmişlerdir. Başka bir deyişle, insanların kamusal hizmetlerden beklentileri nicelikten niteliğe doğru kaymaya başlamıştır. Nitekim, vatandaşların kamusal hizmetlerin pasif alıcısı olarak tanımlandığı bir anlayıştan, kamusal hizmetin aktif tüketicisi anlamında müşteri gibi algılandığı bir anlayışa geçiş vardır. Bu durum, kamu yönetimi adına pek de olumlu sonuçlar üretmeyen bir kamu yönetimi-özel sektör yönetimi karşılaştırmasını gündeme getirmekte ve müşteri odaklı yaklaşımları ön plana çıkarmaktadır.

Toplumsal nedenler başlığı altında değinilmesi gereken bir diğer husus, yaşanan nüfustur. Çünkü yaşlanan nüfus, devletin küçültülmesi ve kamu harcamalarının azaltılmasını öngören reform çağında, sosyal refah hizmetlerine olan talep artışına işaret etmektedir. Bu ise, yukarıda dile getirilen mali kriz çerçevesinde, rasyonel kaynak kullanımı ve etkin ve verimli çalışan bir kamu yönetimine olan ihtiyacı daha da pekiştirmektedir.

3. Politik Nedenler: Yeni Kamu İşletmeciliğinin İdeolojik Boyutu

Devletin neyi kötü veya neyi iyi yaptığının eleştirisi, her zaman kendi içinde “nasıl yapması” gerektiğine ilişkin bir öneri, model veya reçeteyi barındırmaktadır. Kamu yönetiminde büyük bir dönüşümü gerçekleştirmenin ayak sesleri olarak yorumlanabilecek bu eleştirilerin ve reçetelerin değerlerden bağımsız olduğu düşünülemez. Bu bağlamda, geleneksel kamu yönetimi anlayışından YKİ anlayışına geçiş, sadece özel sektör yönetiminin söylem ve tekniklerinin benimsenmesi değil, kamu yönetimi içindeki güç, kontrol ve sorumluluk ilişkilerini dönüştüren derin ve dinamik bir ideolojik süreçtir¹²⁹ Nitekim, idari reformların nasıl tasarlanacağını ve uygulanacağını etkileyen çeşitli değişkenlerin

¹²⁸ Isaac-Henry, Kester, “Development and Change in the Public Sector”, *Management In the Public Sector*, ed. Kester Isaac-Henry - Chris Painter - Chris Barnes, International Thomson Business Press, London, 1997, ss. 1-25, s. 5; Bilgiç, Veysel, “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, ed. Asım Balcı - Ahmet Nohutçu - Namık Kemal Öztürk - Bayram Coşkun), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003, ss. 25-38, s. 30-31; Sözen, a.g.e., s. 49.

¹²⁹ Clarke, John – Cochrane, Allan - McLaughlin, Eugene, “Introduction: Why Management Matters”, *Managing Social Policy*, ed. John Clarke - Allan Cochrane - Eugene McLaughlin, Sage Publications, London, 1994, ss. 1-12, s. 3.

olabileceğini dile getiren Flynn ve Strehl¹³⁰, neo-liberal argümanların politik olduğunu ve piyasa mekanizmasının yönetsel bir araç olarak kullanılmasının ideolojik inançlardan bağımsız bir fikir olmadığını belirtmektedir. Diğer bir ifadeyle, kamu yönetiminin kültüründe değişime yol açacak bu değişim değer yüklü (value loaded) bir süreçtir.

YKİ, Yeni Sağcı (New Right) politikalarından beslenen bir yaklaşımdır. Bu durum, geleneksel kamu yönetimi anlayışından YKİ'ye geçişe politik bir boyut kazandırmaktadır. Nitekim Flynn, işletmeciliğin kendisinin bir ideoloji olarak nitelendirildiğini belirtmektedir.¹³¹ Özellikle 1980'li yıllardan sonra gerçekleştirilen idari reformların ideolojik bir niteliğe sahip olması bu reformların ayırt edici özelliklerinden biridir. Bu bağlamda, YKİ anlayışı ile Yeni Sağ arasındaki ilişki ve özellikle Amerika Birleşik Devletleri (ABD) ve İngiltere gibi Anglo-Sakson ülkelerde Yeni Sağcı politikaları benimseyen iktidarların işbaşına gelmesi, YKİ'nin ortaya çıkışı itibarıyla oldukça önemli bir etkidir.

Yeni Sağ, Friedman ve Hayek gibi iktisadi liberallerin; Buchanan, Niskanen ve Mueller gibi kamu tercihi teorisyenlerinin ve Lindblom gibi politik iktisatçıların görüşlerine ve çalışmalarına dayanmaktadır. Yeni Sağcı düşüncenin temelinde bireycilik, bireysel özgürlük, tercih ve eşitsizlik gibi değerler yatmaktadır. Yeni Sağ, piyasayı kaynak tahsisini ve koordinasyonu etkin bir şekilde sağlayan bir mekanizma ve rasyonel bir karar alma süreci olarak görmektedir. Buna göre, piyasa kıt kaynakların tahsisinde etkinliği sağlayarak ekonomik refahın yükseltilmesini kolaylaştırmaktadır.¹³² Bu anlamda, devlet müdahalesinin ve kamusal hizmetlerin sunumunda kamu yönetiminin rolünün en aza indirilmesini öngörmektedir. Yeni Sağcı politikalar, özellikle II. Dünya Savaşı sonrasında refah devletinde kendini gösteren ve Keynesyen ekonomik politikalar ve devlet müdahalesi üzerine sağlanan konsensüsü yıkmıştır.

Yeni Sağ, iki temel doktrini bünyesinde barındırmaktadır. Bunlar “serbest piyasa ekonomisi” ve “güçlü devlettir”. Serbest piyasa ekonomisi ve güçlü devlet doktrininin özünde, açık toplum yapısına uygun ekonomik ve politik kurumlar algılayışı vardır. Esasında, serbest piyasa ekonomisi ve güçlü devlet doktrini anlamını liberal söylemden almaktadır. Bu

¹³⁰ Flynn, Norman – Strehl, Franz, “Introduction”, *Public Sector Management in Europe*, ed. Norman Flynn - Franz Strehl, Prentice Hall, London, 1996, ss. 1-22, s. 4.

¹³¹ Flynn, Norman, *Public Sector Management*, Third Edition, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, London, 1997, s. 3.

¹³² Horton, Sylvia - Farnham, David, “The Politics of Public Sector Change”, *Public Management in Britain*, ed. Sylvia Horton - David Farnham, St. Martin's Press, New York, 1999, ss. 3-25, s. 8-9; Johnson, Edward, “The Challenge to the Public Sector: Changing Politics and Ideologies”, *Management in the Public Sector: Challenge and Change*, ed. Kester Isaac-Henry - Chris Painter - Chris Barnes, International Thomson Business Press, London, 1997, ss. 26-42, s. 34.

bağlamda, serbest piyasa ekonomisi, üzerine uzlaşya varılmış kurallar çerçevesinde, özgür bireylerin gönüllülük esasına dayalı bir şekilde değiş-tokuşu gerçekleştirmeleri aracılığıyla çıkarlarının kendiliğinden uyumunu ifade etmektedir. Bu durum, devletin piyasadaki aktörlerden herhangi birini korumak amacıyla piyasa koşullarına müdahale etmesinin önlenmesini gerektirmektedir. Devlete ise, piyasa tarafından kendiliğinden oluşturulan düzeni koruması için ihtiyaç duyulmaktadır. Devlet, piyasa düzenini korumak ve kuralları pekiştirmek suretiyle rekabetin adil, değişimin gönüllü ve girişimcinin güven içinde olmasının teminatıdır. Bu devlet, işlevleri ve yetkileri itibariyle sınırlandırılmış minimal devlettir. Ancak, belirtilen işlevlerini yerine getirmesi için güçlü olması ve aldığı kararları ve kuralları uygulatabilmesi gerekmektedir.¹³³ Bu anlamda güçlü devlet ile kastedilen, örgütsel ve işlevsel boyutları ile büyüklük değil, piyasanın önündeki engelleri kaldırma, hızlı karar alabilme ve aldığı kararı uygulayabilme kapasitesine ilişkin büyüklüktür. Nitekim, Fukuyama¹³⁴ devletin faaliyet alanı ile devletin kapasitesi, başka bir deyişle aldığı kararı uygulayabilme becerisi arasında ayırım yapılması gerektiğini belirtmekte ve ABD örneği üzerinden devletin faaliyet alanının sınırlı tutulması, ancak bu sahada aldığı kararları uygulayabilme kapasitesinin yüksek olması gerektiğine vurgu yapmaktadır.

YKİ ile Yeni Sağcı politikalar arasındaki ilişki çok açıktır. Her ikisinin de aynı teorik temelden beslenmesi bunu teyit etmektedir. Bu bağlamda, Yeni Sağcı politikalar, halkın bürokrasiye ilişkin memnuniyetsizliği ve güvensizliğini, devletin küçültülmesi ve halka karşı daha duyarlı ve sorumlu olması yönündeki taleplere dönüştürmüştür.¹³⁵

Ancak, yeri gelmişken şunu da belirtmek gerekir ki, YKİ perspektifinden gerçekleştirilen reformlar, sadece muhafazakâr ve liberal hükümetlerin işbaşında olduğu ülkelerde ortaya çıkmamıştır. Yeni Sağcı ideologların, genelde YKİ'nin ortaya çıkışı, özelde muhafazakâr hükümetlerin plan ve programları üzerindeki etkisi önemlidir. Ancak, bu durum YKİ reformlarının sadece muhafazakâr hükümetlerin bir ürünü olduğu anlamına gelmemektedir. Nitekim bu reformlar, İngiltere, Yeni Zelanda, Avusturya, Fransa ve İsveç gibi ülkelerde İşçi Partisi, sosyalistler veya sosyal demokratlar iktidardayken

¹³³ Gamble, Andrew, *The Free Economy and The Strong State*, Second Edition, Macmillan Press, London, 1994, s. 37-38.

¹³⁴ Fukuyama, Francis, *Devlet İnşası: 21. Yüzyılda Dünya Düzeni ve Yönetişim*, çev. Devrim Çetinkasap, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2005, s. 19.

¹³⁵ Ingraham, Patricia W., "Play It Again, Sam; It's Still Not Right: Searching for the Right Notes in Administrative Reform", *Public Administration Review*, Vol. 57 (4), 1997, ss. 325-331, s. 326.

gerçekleştirilmiştir.¹³⁶ Nitekim Peters¹³⁷, özel sektör tarzı yönetim tekniklerinin Avrupa ülkeleri arasında yayılmasını incelediği çalışmasında, politik partiler ve partizan ideolojiler ile bu tekniklerin yayılması arasında çok önemli bir ilişki bulamamıştır. Bu durum, YKİ anlayışını savunanların “evrensellik” iddiasını teyit etmese bile, en azından YKİ’nin “küresel” olduğunu gözler önüne sermektedir.

Anlaşılabacağı üzere, YKİ’nin ortaya çıkışı ve gelişiminde Yeni Sağ’ın etkisi çok büyük olmasına rağmen, indirgemeci bir yaklaşımla YKİ’yi Yeni Sağcı ideolojinin basit bir parçası olarak kabul etmek mümkün değildir. Yeni Sağcı politikalar ile bağları gözden kaçırılmamak şartıyla, günümüzde YKİ, söz konusu ideolojinin ötesine geçerek, kamu yönetiminde yaşanan değişim ve dönüşüm sürecinin bir simgesi ve üst başlığı haline gelmiş ve düşünsel ve pratik bağlamda bir gerçekliğe dönüşmüştür.¹³⁸

Yeni Sağcı politikalar ile ilişkisi, YKİ’nin sosyal demokratların işbaşında olduğu ülkelerde benimsenmesini ve reformları şekillendirmesini tek başına açıklayamaz. Başka bir deyişle, söz konusu unsur, YKİ’nin nasıl küreselleştiğini, bir cazibe merkezi haline geldiğini ve çeşitli ülkelerde gerçekleştirilen idari reformların amaç, strateji ve araçlarını nasıl benzeştirdiğini izah etmede yetersizdir. Dolayısıyla, YKİ’nin dünya genelinde benimsenmesini içsel (geleneksel yönetim anlayışının yetersizliği, yol açtığı kötü yönetim uygulamaları ve eleştirisi gibi) ve dışsal faktörler bağlamında ele alacak farklı bir açıklayıcı kavrama ihtiyaç vardır. Söz konusu kavram, “*politika transferi*”dir. Bu tartışmalara çalışmanın ikinci bölümünde ayrıntısıyla değinilecektir.

C. YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİNİN KURAMSAL ARKA PLANI

YKİ anlayışı, farklı kuramsal temellerden beslenmektedirler. Bu kuramsal temelleri iki başlık altında toplamak mümkündür.¹³⁹ Bunlar ilki, kamu tercihi teorisi (public choice theory), işlem maliyetleri teorisi (transaction cost theory) ve asıl-vekil teorisine (principal-agent theory) dayanan “*yeni kurumsal iktisat*” (new institutional economics) hareketi, diğeri ise “*işletmecilik*” (managerializm) anlayışıdır. Nitekim, OECD bir raporunda, kamu

¹³⁶ Pereira, a.g.m., s. 8; Peters, Government Reorganization: A Theoretical Analysis, a.g.m., s. 106, 109; Lane, a.g.m., s. 12; Ömürgönülşen, Uğur, “Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği”, *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, ed. Muhittin Acar - Hüseyin Özgür, Nobel Yayıncılık, Ankara, 2003, ss. 3-43, s. 26-27.

¹³⁷ Peters, Guy, “Policy Transfers Between Governments: The Case of Administrative Reforms”, *West European Politics*, Vol. 20 (4), 1997, ss. 71-88, s. 85.

¹³⁸ Sobacı, M. Zahid, “Kamu Yönetimi Reformlarının Yeni Kamu İşletmeciliği Perspektifinden Bir Değerlendirmesi”, *Akademik Araştırmalar Dergisi*, Yıl: 7, sy. 28, 2006, ss. 71-86, s. 77.

¹³⁹ Hood, a.g.m., s. 5-6.

sektörünün yönetimine ilişkin eski paradigmanın yerini modern yönetim uygulamaları ile iktisadın mantığını birleştirmeyi amaçlayan yeni bir paradigmaya bıraktığını belirtmiştir.¹⁴⁰ Söz konusu iktisadi teorileri ayrıntılı bir şekilde açıklamak bu çalışmanın amacını aşmaktadır. Ancak, bu teorilerin YKİ üzerindeki etkilerine ve yaptıkları katkıya kısaca değinmekte fayda vardır.

“*Kamu tercihi teorisi*”, kamu yönetimine uygulanan en önemli iktisat teorilerinden biridir. Bu teori, davranışların öngörülebileceği ve modellenebileceği görüşüne dayanmaktadır. Kamu tercihi teorisinin en önemli varsayımı, herkes gibi bürokratların da kamu yararı doğrultusunda değil, bizzat kendi çıkarları doğrultusunda hareket ettikleridir. Bu perspektiften, kamu yönetiminin iyi çalışması mümkün değildir. Bu yüzden, devlete minimum ve piyasa güçlerine maksimum rol verilmesi durumunda en iyi sonucun elde edileceğine inanmaktadırlar.¹⁴¹ Kamu tercihi teorisinin YKİ’ye en önemli etkisi, kamu görevlilerini motive eden unsuru sorgulaması ve devletin rolüne ilişkin öngörüleridir. Çünkü, bu iki husus daha fazla hesap verebilirliği ve devletin küçültülmesini gündeme getirmektedir.

YKİ’nin kuramsal temellerinde yer alan diğer bir iktisadi teori, “*Asıl-Vekil Teorisi*”dir. Esasında özel sektörde firmalarda yöneticiler (agent) ile hissedarların (principal) çıkarlarının nasıl farklılaşabileceğini açıklamaya yönelik bir teoridir. Buna göre, hissedarlar kendi çıkarlarını maksimize etmeye gayret ederken, yöneticiler uzun dönemli büyümeye veya kendilerine yüksek ücret ödenmesine odaklanabilirler. Bu yüzden, hissedarlar, yöneticileri izleme ihtiyacı hissetmekte ve yöneticilerin davranışlarının istekleri ile uyumlu olmasını sağlamak için yöneticilerin hak ve yükümlülüklerini belirleyen sözleşmeler imzalamaktadırlar.¹⁴² Bu teorinin kamu yönetimine uygulanması ise, YKİ’nin temelinde bulunan “Kontrat Yöntemi” (Contracting-Out) ve “Yurttaş Şartı” (Citizen’s Charter) gibi uygulamalar olarak karşımıza çıkarmaktadır.

“*İşlem Maliyetleri Teorisi*” ise, genelde çeşitli işlem türlerine ilişkin optimal yönetim yapılarıyla ilgilenmekte ve mal ve hizmetlerin üretimi ve değişiminin organizasyonuna dair en iyi yöntem üzerine odaklanmaktadır.¹⁴³ İşlem maliyetleri teorisi, kamu yönetimi bağlamında,

¹⁴⁰ OECD, *Public Management Reform and Economic and Social Development*, OECD, Paris, 1998, s. 5.

¹⁴¹ Boston, Jonathan et al., *Public Management: The New Zealand Model*, Oxford University Press, Auckland, 1996, s. 17-18.

¹⁴² Hughes, a.g.e., s. 12.

¹⁴³ Boston et al., a.g.e., s. 21.

kamusal mal ve hizmetlerin sunumunda ihale yapılır ve rekabet sağlanırsa, bazı işlem ve faaliyetlerin maliyetlerinin azalacağını savunmaktadır.¹⁴⁴

YKİ'nin teorik arka planının ikinci sacayağını "İşletmecilik" anlayışı oluşturmaktadır. İşletmecilik, özel sektör yönetimini kamu yönetiminden üstün gören ve özel sektör tarzı yönetim tekniklerini önceleyen bir anlayış olarak tanımlanabilir. Bu anlayış ile bütünleşen YKİ bağlamında, kamu yönetiminde piyasalaştırma, ticarileştirme, özelleştirme, rekabet, tercih, kalite standartları, stratejik tavır, performans ölçümü ve değerlendirilmesi, sözleşme gibi kavramlar ve ilkeler ön plana çıkmaktadır.

D. TEMEL ÖZELLİKLER VE İLKELER ÇERÇEVESİNDE YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİNİN İÇERİĞİ

YKİ anlayışının amacı ve mahiyeti literatürdeki tartışmalı konulardan biridir. YKİ anlayışının içeriği konusunda bir fikir birliğinden bahsedebilmek pek mümkün görünmemektedir. Hatta, bazı yazarlar YKİ tarafından dile getirilen hususların daha önceden öngörüldüğünü ifade etmekte ve YKİ'yi "eski şişelerde yeni şarap" olarak nitelendirmektedirler.¹⁴⁵ Ancak, son zamanlarda çeşitli ülkelerde gerçekleştirilen reform çalışmalarının bir tutarlılık ve bütünlük arz etmesi nedeniyle, YKİ'nin içeriği konusunda sonu uzlaşılı ile sonuçlanacak bir yola girildiği söylenebilir. Nitekim, Sözen'in de isabetli bir şekilde belirttiği gibi, YKİ anlayışını teoriden ziyade uygulamalar şekillendirmiştir.¹⁴⁶ Ülke uygulamalarının biçimlendirdiği YKİ anlayışının mahiyetini, birtakım özellikler ve ilkeler çerçevesinde açıklayabilmek mümkündür.

YKİ'ye ilişkin literatürde önemli bir yere sahip olan Hood, YKİ anlayışının temel özelliklerini şu şekilde belirtmektedir:¹⁴⁷

- Profesyonel yönetime geçiş
- Çok net bir şekilde ortaya koyulmuş performans standartları ve ölçüleri
- Prosedür ve süreçten ziyade çıktı ve sonuçlara odaklanma
- Kamu yönetiminde çok büyük ve tek parça kurumların bölünmesi
- Kamu sektöründe rekabete çok daha fazla vurgu

¹⁴⁴ Hughes, a.g.e., s. 13.

¹⁴⁵ Wise, Lois Recascino, "Public Management Reform: Competing Drivers of Change", *Public Administration Review*, Vol. 62 (5), 2002, ss. 555-567, s. 556.

¹⁴⁶ Sözen, a.g.e., s. 63.

¹⁴⁷ Hood, a.g.m., s. 4-5.

- Özel sektör tarzı yönetim model ve tekniklerine vurgu
- Kaynak kullanımında disipline ve tutumluluğa vurgu

YKİ anlayışına çok önemli katkılarda bulunan ve ABD’de gerçekleştirilen reformlara fikirleriyle kaynaklık eden Osborne ve Gaebler, YKİ’nin temel ilkelerini şu şekilde sıralamıştır:¹⁴⁸

- Katalizör Yönetim
- Sahibinin Vatandaşlar Olduğu Yönetim
- Rekabetçi Yönetim
- Misyon Yönelimli Yönetim
- Sonuç Odaklı Yönetim
- Müşteri Odaklı Yönetim
- Girişimci Yönetim
- Katılımcı Yönetim
- Adem-i Merkezîyetçi Yönetim
- Piyasa Temelli Yönetim

Donald Kettl ise, 1980’lerde ortaya çıkan ve küresel düzeye yayılan kamu işletmeciliği hareketinin temel karakteristiklerini; kamu yönetiminde *verimlilik*, bürokrasinin patolojilerini ortadan kaldırma adına *piyasa mekanizmasının kullanımı* (marketization), halka karşı daha duyarlı olma ve ihtiyaçlarını karşılama çerçevesinde *hizmet yönelimlilik*, *adem-i merkezîyetçilik*, devletin uygulayacağı kamu politikalarını tasarlaması ve takip etmesi için kapasitesinin artırılması, başka bir deyişle *politika (policy) odaklılık* ve *hesapverebilirlik* olarak ifade etmektedir.¹⁴⁹

Yine, Christopher Pollitt, kamu yönetimine dair “yeni bir model” olarak nitelediği YKİ’nin temel unsurlarını; yönetimde girdi ve süreçler yerine *çıktı ve sonuçlara odaklanma*, *performans göstergeleri ve standartları belirleme* ve *daha fazla performans ölçümüne yönelme*, geniş, çok amaçlı ve hiyerarşik bürokrasi yerine *belirli amaçlara odaklanmış, daha “yalın”, “yatay” ve “özerk” kurumsal yapıları tercih etme*, hiyerarşik ilişkiler yerine *sözleşme veya sözleşmeye benzer ilişkilerin benimsenmesi*, *piyasa veya piyasa benzeri mekanizmaların (özelleştirme, kontrat yöntemi, içsel mekanizmaların geliştirilmesi) kamu*

¹⁴⁸ Osborne, David - Gaebler, Ted, *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector*, A Plume/Penguin Book, New York, 1993, s. 19-20.

¹⁴⁹ Kettl, a.g.e., s. 1-2.

hizmetinin sunumunda şimdiye kadarkinden çok daha fazla kullanılması, kamu ve özel sektör arasındaki sınırların belirsizleşmesi ve aralarındaki işbirliği, evrensellik, eşitlik ve güvenlikten verimlilik ve bireyciliğe geçiş ekseninde hareket eden öncelikli değerlerde değişim olarak ifade etmiştir.¹⁵⁰

Yukarıda aktarılan gelen yazar ve ilkeler listesi daha da uzatılabilir. Ancak, burada önemli olan konu, bu özellikler ve ilkeler listesinin YKİ'nin mahiyetine ilişkin verdiği ortak mesajdır. Literatürdeki önemli yazarlar tarafından dile getirilen söz konusu ilke ve özellikler bir bütün olarak değerlendirildiğinde, YKİ, yaklaşık yüz yıl boyunca çok az değişikliğe uğramış kamu yönetiminin, özellikle son otuz yıl içerisinde çok köklü ve geri dönüşmez bir değişim ve dönüşüm sürecine girdiğine işaret etmektedir. YKİ'nin mahiyeti, tam da bu dönüşüm sürecinin ortaya çıkardığı yeni örgütsel yapı, yeni işleyiş, yeni kültür ve değerlerin bütünüdür.

Bu doğrultuda, devletin küçültülmesi ve küçülen devletin çok daha etkin ve verimli çalışmasının yanı sıra; piyasa mekanizması ve araçlarının benimsenmesi; kamu harcamalarının kısılması ve özelleştirmeler aracılığıyla tekellerin rekabete açılması; özellikle yerel yönetimlerin ve toplumdaki diğer aktörlerin ön plana çıkarılması ve devletin katalizör ve hakem rolü görmesi; idari teşkilat içerisinde özerk hatta bağımsız birtakım kurumların oluşturulması; kamu hizmetlerinin sunumunda kullanılan yöntem ve tekniklerin değiştirilmesi ve hizmetlerin halka en yakın ve uygun yönetimler tarafından sunulması; sonuç ve vatandaş odaklılık çerçevesinde, vatandaşlara tercih imkanı sunulması ve bürokrasi yerine vatandaşların ihtiyaçlarının gözetilmesi; bürokrasinin katılıklarından ve prosedür düşkünlüğünden kaçınılarak, amaç ve çıktılara odaklanılması ve bu amaçlara ulaşmak amacıyla performans yönetimi ve değerlendirilmesine geçilmesi; kamu kaynaklarını rasyonel kullanmak için stratejik bakış; kurallara uymak yerine sonuçlara ulaşmak açısından hesap verebilirlik; kamu yöneticilerinin bir girişimci gibi davranması, esnekliğe sahip olmaları ve kurumlarını yönetmelerine imkan tanınması YKİ'nin mahiyetinin ana başlıklarıdır.

Görüleceği üzere, günümüz idari reformlarının ortak fikir ve kavramları olarak yukarıda dile getirilen ve ülkelerin idari reforma giriştiklerinde kamu yönetimi bağlamında ulaşmak istedikleri sonuçlar olarak görülen tüm ilke ve değerler, bir şekilde YKİ tarafından kapsamaktadır. Bu yüzden, YKİ anlayışı 1980'li yıllardan beri gerçekleştirilen reformların

¹⁵⁰ Pollitt, Christopher, "Clarifying Convergence: Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform", *Public Management Review*, Vol. 3 (4), 2001, ss. 471-492, s. 474.

“şemsiyesi” veya “üst başlığı” olarak nitelendirilmekte ve en azından uluslararası veya küresel olma niteliğinden şüphe edilmemektedir.

O halde, bu çalışmanın da merkezinde yer alan ve yeterince cevaplanmamış şu sorular gündeme gelmektedir: YKİ anlayışı nasıl dünya genelinde yayılmış veya kabul görmüştür? Başka bir deyişle, YKİ, idari reform adına nasıl bir cazibe merkezi haline gelmiştir? 1980’li yıllardan sonraki reformların ayırt edici özelliği olan ve diğer reform hareketlerinin elde edemediği yayılma hızının dinamikleri nedir? Bu soruların cevaplanması, günümüz idari reformlarını anlayabilme ve analiz edebilme kapasitemizi artırmak açısından önem arz etmektedir. Çünkü, bu sorulara verilecek cevaplar, aynı zamanda ülkelerin idari reformlarında yaşanan amaç, mahiyet ve araç benzerliğini de açıklamaktadır. Politika transferi kavramı, yukarıda dile getirilen tüm soruları açıklayabilme potansiyeline sahiptir. Bu yüzden, çalışmanın ikinci bölümü, Türkçe literatürde çok az çalışılmış bir kavram olan politika transferine ve onun günümüz reformlarını açıklayabilme gücüne tahsis edilmiştir.

İKİNCİ BÖLÜM

POLİTİKA TRANSFERİ VE YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİNİN YAYILMASI

I. POLİTİKA TRANSFERİ

A. KAVRAMSAL AÇILIM

Özellikle yirminci yüzyılın sonlarından itibaren, ulus devletler kendi iç mekanizmalarıyla çözemeyecekleri yeni ve insanlığın tümünü ilgilendiren birtakım ortak sorunlar ile karşı karşıya kalmışlardır. Başka bir deyişle, günümüzde ülkeler daha önce hiç karşılaşmadıkları ve çözüm bulma konusunda zorlandıkları bazı sorunlarla yüzleşmişlerdir. İnternette işlenen suçlar, insanın kopyalanması, terör, AIDS gibi salgın hastalıklar, küresel ısınma gibi çevresel problemler bu sorunlara örnek olarak gösterilebilir. Ulusal sınırları aşarak karmaşıklaşan sorunlar, çözümleri noktasında ortaya koyulacak politikaların da karmaşıklaşmasını beraberinde getirmektedir.

Bu yeni ve ortak sorunlar, bir yandan devletlerin işbirliği içerisinde faaliyette bulunmasını diğer yandan, devletlerin çözüm bulma noktasında diğer ülkelerdeki politika ve uygulamaları araştırma ve izlemesini zorunluluk haline getirmektedir. Bu durum, taklitten politika öğrenmeye kadar uzanan geniş bir yelpazede diğer devletlerin deneyiminden yararlanmak anlamına gelmektedir. Nitekim Leichter¹, kamu politikası ve problem çözmeyi taklit sanatı olarak ele almıştır. Anderson² ise, karşılaştırmalı politika analizinin politikanın uluslararası yayılımı ile başlayıp geliştiğini dile getirmektedir. Genel olarak, diğer ülkelerin bilgi ve tecrübelerinden yararlanarak belirli bir probleme ilişkin çözüm bulmayı ifade eden politika transferi, işte bu noktada gündeme gelmektedir.

1. Tanım ve Terminoloji

Politika transferi, belirli bir zaman veya mekandaki kurumlara, yönetsel düzenlemelere ve politikalara ilişkin bilginin, başka bir zaman veya mekandaki kurumların,

¹ Leichter, Howard, "Comparative Public Policy: Problems and Prospects", *Policy Studies Journal*, Vol. 5 (1), 1977, ss. 583-596, s. 588.

² Anderson, Charles, "Comparative Policy Analysis: The Design of Measures", *Comparative Politics*, Vol. 4 (1), 1971, ss. 117-131, s. 130.

yönetmelik düzenlemelerin ve politikaların geliştirilmesinde kullanılmasını ifade eden süreçtir.³ Başka bir deyişle, politika transferi diğer kurumların tecrübesini bilgi kaynağı ve yol gösterici unsur olarak kullanmak suretiyle bir karar alma şeklidir.⁴ Dolayısıyla, bu süreçte hükümetlerin belirli bir alana ilişkin yürütecekleri politikaların, uygulayacakları programların ve oluşturacakları kurumların belirlenmesinde “yabancı” modelleri araştırma ve onlardan yararlanma durumu söz konusudur. Ülkeler arasındaki politika transferleri, kamu politikasının tasarlanma ve uygulanma yöntemini yeniden şekillendirmektedir.⁵ Böylece, belirli bir sorunun bir ülkede nasıl çözüldüğüne ilişkin bilgi, politika transferi aracılığıyla yayılmaktadır. Nitekim Haas, belirli bir soruna dair bilginin ekonomik ve politik kontrolü, onu ilk kez ortaya koyanların elinden bir kere kaçtığına, o bilginin bir çeşit uluslararası kamu malına dönüştüğünü iddia etmektedir.⁶

Esasında, son yirmi yıldır politika transferi konusuna yoğun bir ilgi olmasına rağmen, politika transferi olgusu çok eskilerden beri söz konusudur. Nitekim Handa, gönüllü ve zorlayıcı transferin, Helenistik dönem boyunca fikirlerin, programların ve politikaların Avrupa ve Orta Doğu’da yayılmasında oynadığı rolü ele almıştır. Benzer şekilde, Waltman, iç savaş süresince Amerikan gelir vergisi sisteminin gelişiminde politika transferinin önemine değinmiştir. Heclö ise, Britanya ve İsveç’te sosyal politikaların gelişiminde politika transferinin etki ve rolünü vurgulamıştır.⁷

Geçmişten beri varlığını koruyan bu olgunun gerçekleşme oranı, küreselleşme, bölgeselleşme ve demokratikleşme gibi eğilimlerin etkisi; uluslararası örgütlerin sayısının artması ve iletişim alanında yaşanan gelişmeler sonucunda artış göstermiştir.⁸ Yaşanan bu gelişmeler, politika yapıcıların bilgiye erişebilirliğini ve kendi aralarındaki etkileşimi

³ Dolowitz, David – Marsh, David, “Who Learns What From Whom: A Review of the Policy Transfer Literature”, *Political Studies*, XLIV, 1996, ss. 343-357, s. 344.

⁴ Mossberger, Karen – Wolman, Harold, “Policy Transfer As a Form of Prospective Policy Evaluation: Challenges and Recommendations”, *Public Administration Review*, Vol. 63 (4), 2003, ss. 428-440, s. 428.

⁵ Levi-Faur, David - Vigoda-Gadot, Eran, “The International Transfer and Management Innovations: Some Characteristics of A New Order in the Making”, *International Public Policy and Management: Policy Learning Beyond Regional, Cultural and Political Boundaries*, ed. David Levi-Faur - Eran Vigoda-Gadot, Marcel Dekker, New York, 2004, ss. 1-24, s. 3.

⁶ Haas, Ernst B., “Why Collaborate?: Issue Linking and International Regimes”, *World Politics*, Vol. 32 (3), 1980, ss. 357-405, s. 369.

⁷ Dolowitz, David et al., “Introduction: A New Face to British Public Policy”, *Policy Transfer and British Social Policy: Learning From USA*, ed. David Dolowitz - Rob Hulme - Mike Nellis - Fiona O’Neill, Open University Press, Buckingham, 2000, ss. 1-8, s. 3.

⁸ Dolowitz, David, “Introduction”, *Governance*, Vol. 13 (1), 2000, ss. 1-4, s. 1; Chapman, Bruce - Greenaway, David, “Learning to Live with Loans? International Policy Transfer and the Funding of Higher Education”, *The World Economy*, Vol. 29 (8), 2006, ss. 1057-1075, s. 1060-1061.

kolaylaştırmış ve başka bir ülkede nelerin yaşandığını bilmeyi, fikir, politika ve programlar için diğer ülkelere bakmayı bir gereklilik haline dönüştürmüştür.

Her ne kadar, politika transferinin artış gösterdiği düşüncesine yönelik birtakım eleştiriler söz konusu olsa da,⁹ en azından genel olarak artış gösterdiği düşüncesinin kabul görmesi sonucu, politika transferi kavramına olan akademik ilgi de artmıştır. Politika transferi özellikle son yirmi yıldır, başta kamu yönetimi ve karşılaştırmalı kamu politikası olmak üzere siyaset bilimi, uluslararası ilişkiler, hukuk ve iktisat gibi disiplinlerin önemli çalışma konularından biri olmuştur. Nitekim, bugün itibariyle sağlıktan eğitime, sosyal politikadan çevreye, güvenlikten suçla mücadeleyle kadar birçok alanda, politika transferi olgusu ve bunları inceleyen akademik çalışmalarla karşılaşmak mümkündür.¹⁰

Politika transferi kavramı, bir politika veya programı başka bir devletten transfer eden devletin, niçin politika transferine giriştiği; politika transferinin politik süreçte oynadığı işlev; karar sürecinin kendisinin nitelikleri ve sürecin başarı veya başarısızlığının nedenleri gibi birçok konuya odaklanmaktadır.¹¹ Bu bağlamda, politika transferi kavramı, Tablo 1’de de ayrıntılı bir şekilde gösterildiği gibi, şu sorulara cevap verme gayreti içerisinde:¹²

- Aktörler niçin politika transferiyle ilgilenirler?
- Kim transfer eder?
- Ne transfer edilir?
- Nereden transfer edilir?
- Transferin farklı dereceleri var mıdır?
- Aktörler ne zaman politika transferiyle ilgilenirler ve bu durum politika oluşturma ve politika transfer süreçlerini nasıl etkiler?

⁹ James, Oliver – Lodge, Martin, “The Limitations of Policy Transfer and Lesson Drawing for Public Policy Research”, *Political Studies Review*, Vol. 1, 2003, ss. 179-193, s. 183.

¹⁰ Farklı kamu politikası alanlarında gerçekleşen politika transferi örneklerinin detayları için bkz: O’Neill, Fiona, “Health: The ‘Internal Market’ and Reform of the National Health Service”, *Policy Transfer and British Social Policy: Learning From USA*, ed. David Dolowitz - Rob Hulme - Mike Nellis - Fiona O’Neill, Open University Press, Buckingham, 2000, ss. 59-76; Goldfinch, Shaun, “Rituals of Reform, Policy Transfer and the National University Corporation Reforms of Japan”, *Governance*, Vol. 19 (4), 2006, ss. 585-604; Jordan, Andrew et al., “European Governance and the Transfer of “New” Environmental Policy Instruments (NEPIs) In the European Union”, *Public Administration*, Vol. 81 (3), 2003, ss. 556-558; Jones, Trevor - Newburn, Tim, “Learning From Uncle Sam? Exploring U.S. Influences on British Crime Control Policy”, *Governance*, Vol. 15 (1), 2002, ss. 97-119; Newburn, Tim, “Policy Transfer and Crime Control in the USA and Britain”, *Punishment & Society*, Vol. 4 (2), 2002, ss. 165-194.

¹¹ Mossberger - Wolman, a.g.m., s. 429.

¹² Dolowitz, David, “Policy Transfer: A New Framework of Policy Analysis”, *Policy Transfer and British Social Policy: Learning From the USA?*, ed. David Dolowitz - Rob Hulme - Mike Nellis - Fiona O’Neill, Open University Press, Buckingham, 2000, ss. 9-37, s. 9.

- Politika transferini sınırlandıran unsurlar nelerdir?
- Araştırmacılar politika transferinin gerçekleşip gerçekleşmediğini nasıl kanıtlayabilirler?
- Politika transferi, gerçekleşebilecek bir politika başarısızlığını anlamamıza nasıl yardımcı olabilir?

Politika transferi kavramının özellikle karşılaştırmalı kamu yönetimi ve kamu politikası alanlarına yaptığı birtakım katkılardan söz edebilmek mümkündür. Öncelikle şunu belirtmek gerekir ki, “politika oluşturma”ya ilişkin geleneksel çalışmalarda, bir politikanın nasıl değiştiğinin izahı yoktur. Dolayısıyla, politika transferi kavramının söz konusu alanlara yaptığı en önemli katkı, belirli bir alanda uygulanan politikada meydana gelen değişikliğe ilişkin süreçleri göstermek için bir fırsat sunmasıdır.¹³ Ayrıca, politika transferi dolayısıyla diğer ülkelerde uygulanan politikalar ve programların incelenmesinin ve yabancı ülkelerin tecrübelerinden yararlanmanın karar almanın rasyonelliğini ve kalitesini artırabileceği belirtilmektedir.¹⁴

Esasında, farklı yönetimlerdeki politika girişimlerinden ve uygulamalarından dersler çıkarmayı amaçlayan bu sürece ilişkin literatürde deyim yerindeyse bir kavram bolluğu yaşanmaktadır.¹⁵ “Ders çıkarma” , “politika ödünç alma” , “politika alışverişi” , “fikirleri ihraç etmek” , “nüfuz etme” , “sistemik fikir aşırma” gibi kavramlar bu sürece işaret etmek için kullanılan kavramlara örnek olarak gösterilebilir. Ancak, literatürü domine eden asıl kavramlar, “yayıma-diffusion”, “yakınsama-convergence”, “ders çıkarma-lesson drawing” ve “politika transferi-policy transfer”dir. Bu literatürdeki terminoloji çeşitlilik göstermesine rağmen, aslında hepsi benzer bir süreç ile ilgilenmektedir.

¹³ Hulme, Rob, “The Role of Policy Transfer in Assessing the Impact of American Ideas on British Social Policy”, *Global Social Policy*, Vol. 6 (2), 2006, ss. 173-195, s. 176.

¹⁴ Stone, Diane, “Learning Lessons and Transferring Policy Across Time, Space and Disciplines”, *Politics*, Vol. 19 (1), 1999, ss. 51-59, s. 51-52.

¹⁵ Stone, Learning Lessons and Transferring Policy Across Time, Space and Disciplines, a.g.m., s. 53.

Tablo 1: Politika Transferinin Çerçevesi

Niçin Transfer? İstek ↔ Zorunluluk			Transfer Kimleri İçerir?	Ne Transfer Edilir?	Nereden ?			Transferin Derecesi	Transferi Kısıtlayan Unsurlar	Politika Transferi Nasıl Kanıtlanır?	Hangi Transfer Politika Başarısızlığına Yol Açar?
Gönüllülük	Karışımlar	Zorlayıcı			Geçmiş	Ülkenin İçinden	Uluslararası				
Ders Çıkarma / Öğrenme (Tam bir rasyonellik)	Ders Çıkarma (Sınırlı rasyonellik)	Doğrudan Zorlama	Seçilmiş Kişiler	Politikalar (Amaç, İçerik, Araçlar)	İçsel	Merkezi Yönetim	Uluslararası Örgütler	Kopyalama	Politikanın Karmaşıklığı	Medya (Gazete, TV, Radyo, İnternet)	Yeterince Bilgi Edinilmemiş Transfer
	Uluslararası Baskılar (İmaj, Konsensüs, Algılar)		Bürokratlar / Kamu Görevlileri	Programlar	Küresel	Kent Yönetimleri	Ulusal / Yerel Yönetimler	Öykünme	Geçmiş Politikalar	Raporlar (Yetkililerce hazırlanmış) (Yetkili olmayan kişilerce hazırlanmış)	Tamamlanmamış Transfer
	Dışsallıklar		Baskı Grupları	Kurumlar		Yerel Yönetimler		Karışım	Yapılsa / Kurumsal Unsurlar	Konferanslar	Uygun Olmayan Transfer
	Koşulluluk (Borçlanma) (Ticaret faaliyetlerine eklenmiş koşullar)		Politika Girişimcisi / Uzmanlar	İdeolojiler				Esinlenme	Uygulanabilirlik (İdeoloji) (Kültürel yakınlık) (Teknoloji) (Ekonomik) (Bürokratik)	Toplantı / Ziyaretler	
	Yükümlülükler		Danışmanlar / Düşünce Kuruluşları	Davranış / Kültürel Değerler					Dil	Beyanatlarda (Yazılı ve Sözlü)	
			Uluslararası Şirketler	Negatif Dersler					Geçmiş İlişkiler		
			Ulus-üstü Kurumlar								

Kaynak: Dolowitz, Policy Transfer: A New Framework of Policy Analysis, a.g.m., s. 10

Bu noktada, Evans ve Davies, Dolowitz ve Marsh tarafından ortaya konulan “politika transferi” kavramının, “politikanın yayılması”, “politika yakınsaması” ve “ders çıkarma” gibi kavramları kapsayan genel bir çerçeve olarak kullanıldığını ve transfer aracılığıyla belirli bir alana ilişkin politika oluşturma veya politika geliştirme faaliyetinin mümkün olan tüm hallerini ortaya koyduğunu ve kapsadığını ifade etmektedir.¹⁶

Bu kavramların tümü benzer bir süreç ile ilgilenmelerine rağmen, politika transferinin özellikle “ders çıkarma” ve “yayılma” kavramlarından çok daha geniş bir olguya işaret etmesi nedeniyle, bunlar birbirlerinin yerine kullanılabilecek kavramlar değildir. Dolayısıyla, literatürdeki temel kavramlar olan “yayılma”, “yakınsama”, “ders çıkarma” ve “politika transferi” arasındaki farklılıkları ortaya koymak politika transferinin daha sağlıklı bir şekilde anlaşılması açısından da faydalı olacaktır.

2. Politika Transferiyle İlişkili Kavramlar

a. Politika Yayılması

Politika yayılması, bir politika yeniliğinin ardı sıra benimsenmesi olarak tanımlanmaktadır.¹⁷ Politikanın yayılmasına ilişkin akademik çalışmalar, özellikle ABD’de federal sistem içinde bir politika yeniliğinin benimsenmesine ve onun yayılma hızına ilişkin bir açıklama getirme amacı gütmektedirler. Dolayısıyla, politika yayılması kavramı, eyaletler arasında yayılan politikanın mahiyeti ve ilgili eyaletteki sonuçlarından (başarılı veya başarısız olması gibi) ziyade yayılma süreci ile ilgilenmektedir. Başka bir deyişle, söz konusu kavram, bazı eyaletlerin neden yenilikleri diğer eyaletlere göre daha hızlı bir şekilde benimsediğinin cevabını aramaktadır. Bu noktada, coğrafi yakınlık, endüstriyel ve ekonomik gelişmişlik, nüfus yoğunluğu, büyük kentlere sahip olma ile parti rekabeti ve eyaletin politik sistemi gibi unsurlar eyaletlerin yenilikleri benimsemesinde belirleyici faktörler olarak ortaya koyulmaktadır.¹⁸

Politikanın yayılmasına ilişkin çalışmalar, politika transferine benzer kavramlar arasında en eski olanıdır ve bu bağlamda politika transferine ilişkin erken dönem çalışmalar

¹⁶ Evans, Mark – Davies, Jonathan, “Understanding Policy Transfer: A Multi-Level, Multi Disciplinary Perspective”, *Public Administration*, Vol. 77 (2), 1999, ss. 362-385, s. 363-364.

¹⁷ Eyestone, Robert, “Confusion, Diffusion and Innovation”, *The American Political Science Review*, Vol. 77 (2), 1977, ss. 441-447, s. 441; Gray, Virginia, “Innovation in the States: A Diffusion Study”, *The American Political Science Review*, Vol. 67 (4), 1973, ss. 1174-1185, s. 1175.

¹⁸ Walker, Jack, “The Diffusion of Innovations Among the American States”, *The American Political Science Review*, Vol. 63 (3), 1969, ss. 880-889, s. 881-882; Stone, Diane, “Learning Lessons, Policy Transfer and International Diffusion of Policy Ideas”, www.poli.haifa.ac.il, 23 Mart 2007.

olarak nitelendirilmektedir.¹⁹ Uygulanacak kamu politikasında ilaveci (incremental) değişimler öngören ve benimseme süreçleri boyunca politikada yaşanacak değişimler hakkında çok az bilgi veren politika yayılması literatüründeki çalışmalar iki grupta toplanmaktadır. Birinci grup çalışmalar, daha çok hangi eyaletlerin yeniliği benimsemeye öncü olacağını belirleyen faktörler veya belirli politika alanlarında yeniliği benimseyenler ile benimsemeyenleri birbirinden ayıracak değişkenler üzerinde dururken²⁰, diğer çalışmalar, politika yeniliğinin yayılmasında federal hükümetin,²¹ profesyonel örgütler ve politika topluluklarının²² ve politika girişimcilerinin²³ rolü üzerinde durmaktadır.

Esasında, politika yayılması ve politika transferi belirli bir fikir, politika veya modelin bir yerden başka bir yere aktarılmasında, “sürece” ve “süreçte rol alan aktörlere odaklanmaktadır. Bu, doğal olarak kavramların aynı olduğu izlenimini doğurabilir. Ancak, politika yayılması kavramı, ABD’de federal sistemle sınırlı kalmakta ve eyaletler arasında gerçekleşecek transfere dair modeller oluşturmayı amaçlamaktadır. Bu anlamda, birçok mekansal düzey arasında ortaya çıkabilecek transfer olgusuna odaklanan politika transferi, politika yayılmasına göre çok daha geniş bir anlayışı içerisinde barındırmaktadır.

b. Politika Yakınsaması

Genel olarak, yakınsama toplumların eşit bir şekilde gelişme ve yapılar, süreçler ve performanslarında benzerlikler oluşturma eğilimi olarak tanımlanmaktadır.²⁴ Transfer olgusunun yapısal güçlerin bir sonucu olarak ortaya çıktığını vurgulayan bu kavram,

¹⁹ Adshead, Maura – Wall, Oliver, “Policy Transfer and the Irish University Sector”, *Public Administration and Public Policy in Ireland: Theory and Methods*, ed. Maura Adshead - Michalle Miller, Routledge, London, 2003, ss. 165-181, s. 167; Nedley, Anthony, “Policy Transfer and the Developing-Country Experience Gap: Taking a Southern Perspective”, www.york.ac.uk/depts/poli/news/sem3esrc/nedley.pdf, 24 Şubat 2007.

²⁰ Bu konuda ayrıntılı bilgi için bkz: Collier, David – Messick, Richard, “Prerequisites Versus Diffusion: Testing Alternative Explanations of Social Security Adoption”, *The American Political Science Review*, Vol. 69 (4), 1975, ss. 1299-1315; Bary, Frances Stokes – Bary, William, “State Lottery Adoptions As Policy Innovations: An Event History Analysis”, *The Political Science Review*, Vol. 84 (2), 1990, ss. 395-415; Money, Christopher – Lee, Mei-Hsien, “Legislating Morality in the American States: The Case of Pre-Roe Abortion Regulation Reform”, *American Journal of Political Science*, Vol. 39 (3), 1995, ss. 599-627; Walker, a.g.m., s. 880-889; Gray, Innovation in the States: A Duffusion Study, a.g.m., s. 1174-1185.

²¹ Welch, Susan - Thompson, Kay, “The Impact of Federal Incentives on State Policy Innovation”, *American Journal of Political Science*, Vol. 24 (4), 1980, ss. 715-729.

²² Kirst, Michael – Meister, Gail – Rowley, Stephen, “Policy Issue Networks: Their Influence on State Policy Making”, *Policy Studies Journal*, Vol. 13 (2), 1984, ss. 247-263; Mintrom, Michael - Vergari, Sandra, “Policy Networks and Innovation Diffusion: The Case of State Education Reforms”, *Journal of Politics*, Vol. 60 (1), 1998, ss. 126-148.

²³ Mintrom, Michael, “Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation”, *American Journal of Political Science*, Vol. 41 (3), 1997, ss. 738-770.

²⁴ Bennett, Colin, “What Is Policy Convergence and What Causes It?”, *British Journal of Political Science*, Vol. 21 (2), 1991, ss. 215-233, s. 215; Seeliger, Robert, “Conceptualizing and Researching Policy Convergence”, *Policy Studies Journal*, Vol. 24 (2), 1996, ss. 287-306, s. 287; Knill, Christoph, “Introduction: Cross-national Policy Convergence: Concepts, Approaches and Explanatory Factors”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 12 (5), 2005, ss. 764-775, s. 765.

sanayileşme, küreselleşme veya bölgeselleşmenin yönlendiriciliğinde, ülkeler arasındaki ekonomik, toplumsal ve politika yapıları bağlamında yaşanan benzerliğe işaret etmektedir. Dolayısıyla, yakınsama kavramı politika yapıcılara çok daha pasif bir rol yüklemekte ve birbirleri arasında doğrudan bir ilişki olsun ya da olmasın ülkeler arasında benzer gelişmelerin yaşanabileceğini öngörmektedir.²⁵

Yakınsama, benzer olma durumundan ziyade “benzeme süreci” olarak değerlendirilmelidir. Yakınsama, farklı bir durumdan ortak bir noktaya doğru hareket etmeyi ifade etmektedir. Bu yüzden, yakınsama kavramına ilişkin teoride, mekansal boyuttan ziyade zamansal boyut önemlidir. Dolayısıyla, “ne ile yakınsama” sorusuna cevap aranırken, karşılaştırmanın dayanak noktası, başka bir ülke değil, daha önceki aşamadan ayrılma veya uzaklaşma durumudur.²⁶

Esasında, ilgili literatürde politika yakınsaması kavramını açıklamaya ve söz konusu yakınsamanın nedenlerini ortaya koymaya çalışan birtakım yaklaşımlar söz konusudur. “RTB (race-to-the-bottom) yaklaşımı”, “neoliberal kurumsalcı yaklaşım”, “dünya toplumu yaklaşımı” ve “elit uzlaşısı yaklaşımı” bunlara örnek olarak gösterilebilir.²⁷ Bu yaklaşımların her birini ayrıntısıyla ele almak, bu çalışmanın amacını aşmaktadır. Ancak şu belirtilmelidir ki, söz konusu yaklaşımların her biri, politika yakınsaması konusunda farklı süreçlere ve farklı aktörlerin rolüne vurgu yapmaktadır.

Nitekim çeşitli akademisyenler, politika yakınsamasına yol açan birçok neden ortaya koymaktadır. Örneğin, Hoberg'e göre²⁸, bazı ülkelerdeki paralel sorunlara ilişkin baskılar, öykünme, uluslararası yasal sınırlamalar ve uluslararası ekonomik bütünleşme politika yakınsamasına yol açmaktadır. Yine, Holzinger ve Knill,²⁹ zorla kabul ettirme, uluslararası uyum, düzenleyici rekabet, uluslararası iletişim ve bağımsız sorun çözme süreçlerini politika yakınsamasının nedenleri olarak belirtmektedir. Busch ve Jörgens³⁰ ise, politika

²⁵ Stone, Diane, “Transfer Agents and Global Networks in the Transnationalization of Policy”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 11 (3), 2004, ss. 545-566, s. 547; Freeman, Richard, “Policy Transfer in the Health Sector”, www.pol.ed.ac.uk, 09 Ekim 2006.

²⁶ Bennett, a.g.m., s. 219.

²⁷ Yaklaşımların ayrıntıları ve birbirleriyle karşılaştırılmaları için bkz: Drezner, Daniel W., “Globalization and Policy Convergence”, *International Studies Review*, Vol. 3 (1), 2001, ss. 53-78.

²⁸ Hoberg, George, “Globalization and Policy Convergence: Symposium Overview”, *Journal of Comparative Policy Analysis*, Vol. 3 (2), 2001, ss. 127-132, s. 127.

²⁹ Holzinger, Katharina – Knill, Christoph, “Causes and Conditions of Cross-National Policy Convergence”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 12 (5), 2005, ss. 775-796, s. 779.

³⁰ Busch, Per-Olof – Jörgens, Helge, “The International Sources of Policy Convergence: Explaining The Spread of Environmental Policy Innovations”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 12 (5), 2005, ss. 860-884, s. 862.

yakınsamasına yol açan nedenleri üç başlık altında toplamıştır. Bunlar, uluslararası hukuk veya uluslararası yasal düzenlemeler aracılığıyla iç politikaların uyumlaştırılması; ekonomik, politik hatta askeri tehdit, müdahale ve koşulsallık aracılığıyla zorla empoze etme ve taklit, öykünme ve öğrenme yoluyla politikaların yayılmasıdır.

Politika yakınsamasına yol açan nedenler farklı yazarlar tarafından farklı şekillerde sınıflandırılrsa da, yukarıdaki örneklerden de anlaşılacağı üzere, esasında benzer süreç ve aktörlerden bahsedilmektedir. Dolayısıyla, bu benzer nedenlerin, Dolowitz ve Marsh'ın da politika transferi kavramını ortaya koyarken yararlandıkları Bennett'in sınıflandırması doğrultusunda kısaca açıklanmasında fayda vardır.

Belirli bir politikaya ilişkin amaçlarda, mahiyette, araçlarda, sonuçlarda ve üslupta benzerlik yaşanabileceğini ifade eden Bennett, “öykünme”, “elit ağ oluşturma”, “uyum sağlama” ve “nüfuz etme” olmak üzere politika yakınsamasına yol açan dört neden ortaya koymuştur. Bu nedenler kısaca şöyle açıklanabilir:³¹

Öykünme, bir ülkenin, başka bir ülkeyi model olarak kabul etmesi ve model ülkede uygulanan politika veya programların ilgili ülke politika yapıcılar tarafından kendi ülkelerindeki politikalara şekil verecek şekilde kullanılmasıdır. Dolayısıyla, öykünme, politika veya programın ödünç alınmasını kapsamaktadır. Öykünme yoluyla yakınsama, politikanın amaçlarında, mahiyetinde ve araçlarında gerçekleşmektedir.

Elit ağ oluşturma aracılığıyla yakınsama, uluslararası düzeyde düzenli etkileşim ile birbirine bağlanan uyumlu elit ağları arasında paylaşılan fikirlerin varlığından kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla, elit ağı oluşturma aracılığıyla yakınsamada, “politika toplulukları - policy communities”, “konu ağı – issue network” ve “politika ağı – policy network” gibi oluşumlar ön plana çıkmaktadır. Bu süreçte yakınsama, iç politik tartışmaların üstünde işleyen bir elit grup arasındaki konsensüs ve etkileşimden kaynaklanmaktadır.

Uyum sağlama yoluyla yakınsama, “karşılıklı bağımlılığın” kabul edilmesinin bir sonucu olarak değerlendirilmektedir. Günümüzde, çoğu sorunun uluslararasılaşması, ulus-devletleri gereksiz anlaşmazlıklardan ve söz konusu anlaşmazlıkların doğuracağı maliyetlerden kaçınmaya itmektedir. Bu süreçte, AB, OECD ve BM gibi ulus-üstü ve uluslararası kurumlar ile etrafında toplanan aktörlerin beklentilerinin benzeştiği kurallar, normlar, ilkeler ve karar alma süreçlerinin bütünü olarak tanımlanan “uluslararası rejimler”

³¹ Bennett, a.g.m., s. 220-229.

önemli aktörler olarak ön plana çıkmaktadır. Burada, uluslararası örgütler ortak politika geliştirmeye yardımcı olan araçlar olurken, uluslararası rejimler politikadaki farklılıkları önlemenin bir aracı olabilmektedir. Doğal olarak, bu süreç ulusal bağımsızlık ve egemenlikten bazı fedakârlıkları gündeme getirmektedir.

Nüfuz etme aracılığıyla yakınsama, uyum içerisindeki işbirlikçi ilişkiler yerine çatışmacı bir sürece işaret etmektedir. Burada, devletlerin belirli bir yerde benimsenen politika veya programlara uyum göstermesi amacıyla dışsal aktörler tarafından zorlanması durumu söz konusudur. Başka bir ifadeyle, nüfuz etme bir güç kullanımını kapsamaktadır. Nüfuz etme, duruma göre, uluslararası örgütler veya yardım kuruluşlarının faaliyetleri aracılığıyla gerçekleştirilebilmektedir.

c. Ders Çıkarma

Ders çıkarma, bir ülkedeki politika yapıcılarının diğer bir ya da birden fazla ülkeden dersler çıkarmasını ve daha sonra onları kendi politik sistemine uygulamasını ifade etmektedir. Ders çıkarma kavramı, bir yerde başarılı bir şekilde uygulanan programın, hangi koşullar altında ve ne düzeyde başka bir yerde başarılı bir şekilde uygulanabileceği sorularına cevap aramaktadır.³²

Bu süreçte ön plana çıkan unsur “ders” kavramıdır ve gerçekleştirilecek faaliyetin temelini oluşturmaktadır. Dersler bir kurumun geçmişinden çıkarılabileceği gibi, başka bir kent, eyalet veya devletin tecrübesinden yararlanılarak da elde edilebilir. Dolayısıyla, ders çıkarmanın hem zaman hem de mekân boyutu söz konusudur. Ancak, ders diğer ülkeden elde edilecek genel bir kuraldan çok daha karmaşık bir unsurdur. Çünkü, süreç içerisinde hükümetlerin belirli bir politika sonucunu elde etmeyi umdukları bir “programa” dönüşmektedir.³³

Ders çıkarma süreci, başka yerlerde uygulanan programlara ilişkin bilgi araştırma, bir programın nasıl işleyeceğine ilişkin model geliştirme, yeni bir program oluşturma ve gelecek yönelimli değerlendirme olmak üzere dört aşamayı kapsamaktadır.³⁴ Devletleri bu sürece

³² Rose, Richard, *Lesson-Drawing In Public Policy*, Chatham House Publishers, Chatham, 1993, s. 19-20.

³³ Rose, a.g.e., s. 21.

³⁴ Rose, a.g.e., s. 20.

yönelten en önemli nedenin, mevcut politikaların işleyişi ve uygulanması noktasında yaşanan memnuniyetsizlik olduğu belirtilmektedir.³⁵

Ders çıkarma kavramının zayıf yönü, onun sadece “gönüllü politika transferi” olarak isimlendiren sürece odaklanmasıdır. Bu bağlamda, söz konusu kavram, politika yapıcılara transfer konusunda bir “istekli olma” durumu atfetmekte ve politika transferini politika yapıcıların özgür seçimlerinin bir sonucu olarak değerlendirmektedir. Ancak, ülkeler arasında gerçekleşen politika transferlerinin çoğu yükümlülük, hatta zorunluluk unsurlarını barındırmaktadır. Dolayısıyla, ders çıkarma kavramı, politika transferi düzleminde gönüllülük esasına dayalı bir transfer tipi olarak değerlendirilmektedir.³⁶ Ayrıca, ders çıkarma her zaman için politika değişikliği ile sonuçlanmayacaktır. Gözlemlenen veya incelenen ülkede uygulanan politika veya programa ilişkin çıkarılan ders negatif ise, politika değişikliği gerçekleşmeyecektir.

3. Politika Transferinin Benzer Kavramlarla İlişkisi

Politika transferi kavramı, yabancı ülkelerin politika ve deneyimlerinden yararlanmaya dair diğer kavramlar ile ilişkili, ancak onların yerine kullanılamayacak kavramdır. “Politika transferi”, “politika yakınsaması”, “politika yayılması” ve “ders çıkarma” kavramları birbirlerinden belirgin farklılıklar göstermektedirler. Ancak, daha konunun başında şunu belirtmek gerekir ki, politika transferi kavramı, tüm bu kavramları kapsayan genel bir kavramsal çerçeveyi ifade etmektedir. Bu bağlamda, ele alınan kavramlara ilişkin çalışmalar, politika transferi kavramının geliştirilmesine temel teşkil etmektedir.

Ders çıkarma ve politika transferi arasındaki ilişki, ders çıkarmanın politika transferinin bir alt tipi olmasından kaynaklanmaktadır. Ders çıkarma kavramı, politika transferinin sadece bir yönüne (tam gönüllü politika transferi) işaret eden bir alt transfer tipi olarak kabul edilmektedir. Ayrıca, daha önce de belirtildiği gibi, ders çıkarma faaliyetinin mutlak surette politika değişikliği ile sonuçlanması da gerekmektedir.

Politika transferi ve politika yayılması kavramları, politika yakınsamasından farklı olarak, sonuçlardan ziyade “süreçlere” odaklanmaktadır. Politika transferi ve politika yayılması, bir hükümetin aldığı bir kararın diğer hükümetlerin yapacakları tercihleri

³⁵ Rose, a.g.e., s. 50.

³⁶ Dolowitz, David – Marsh, David, “Learning From Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making”, *Governance*, Vol. 13 (1), 2000, ss. 5-24, s. 14.

etkilediğini öngörmektedir.³⁷ Bu yüzden, gerek politika transferi gerekse politika yayılması, karar alıcı aktörlerin diğer ülkelerin politika tercihleri hakkında bilgili olmasını gerektirmektedir.³⁸ Ancak, bu örtüşmeler söz konusu iki kavramın aynı olduğu anlamına gelmemektedir. Bu kavramlar arasında birtakım farklılıklar vardır ve bunlar gözden kaçırılmamalıdır.

Öncelikle belirtmek gerekir ki, yayılma çalışmaları, daha genel bir perspektif vererek konuyu veya olayı ele almaya başlarken; politika transferi analizi, politika değişiminin/alışverişinin nedenlerini ve sürecin mahiyetini her iki taraf açısından da detaylı bir şekilde değerlendirmektedir. Ayrıca, politika yayılması çalışmaları, mekansal, yapısal ve sosyo-ekonomik nedenler bağlamında, bir yeniliğin benimsenmesine dair sağlam “benimseme modelleri” oluşturmaya çalışırken, bir politikanın başlı başına tek bir ülke tarafından benimsenmesiyle çok fazla ilgilenmemektedir.³⁹ Oysa, politika transferi kavramının tam da merkezinde, bir ülkenin belirli bir politikayı benimsemesinin detaylı analizi vardır. Bu doğrultuda, şunu söylemek mümkündür: Politikanın yayılmasına ilişkin çalışmalardan elde edilen anlayışlar, politika transferi kavramına dair anlayışların derinleştirilmesi için kullanılmaktadır.

Politika transferi ve politika yakınsaması arasında da belirgin farklılıklar görünmektedir. Analizlerinde odaklandıkları noktalar, bu kavramlar arasındaki ilk ve en belirgin farklılıktır. Politika transferi “süreçler” ile ilgilenirken, politika yakınsaması “sonuçlar” ile ilgilenmektedir.⁴⁰ Politika transferi, belirli koşullar altında yakınsamaya yol açacak süreçleri ortaya koymaktadır. Başka bir deyişle, transfer ve yakınsama arasındaki ilişki olsa olsa bir neden-sonuç ilişkisidir. Nitekim, politika yakınsamasının nedenleri ile Dolowitz ve Marsh tarafından ortaya koyulan “transfer türleri” arasında büyük benzerlikler söz konusudur. Ancak, şunu da belirtmek gerekir ki, politika yakınsaması, politika transferinin mutlak ve kaçınılmaz bir sonucu değildir. Özellikle, politika transferi bağlamında negatif derslerin çıkarıldığı bir durumda, politika transferi, yakınsamadan ziyade bir iraksama ve farklılaşma sürecine aracılık edecektir.

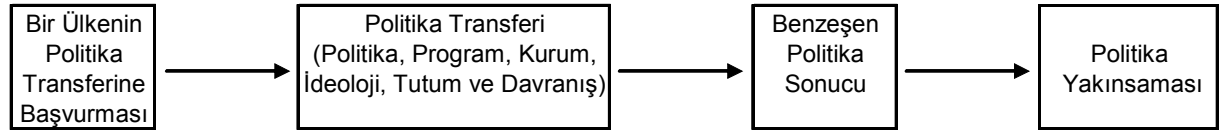
³⁷ Simmons, Beth A. – Elkins, Zachary, “The Globalization of Liberalization: Policy Diffusion in the International Political Economy”, *The American Political Science Review*, Vol. 98 (1), 2004, ss. 171-189, s. 171-172.

³⁸ Strang, David – Meyer, John W., “Institutional Conditions for Diffusion”, *Theory and Society*, Vol. 22 (4), 1993, ss. 487-511, s. 488.

³⁹ Knill, a.g.m., s. 767.

⁴⁰ Knill, a.g.m., s. 767.

Şekil 1: Politika Transferi ve Politika Yakınsaması Arasındaki İlişki



İkinci olarak, söz konusu kavramlar analizlerindeki bağımlı değişkenleri açısından farklılaşmaktadır. Yakınsama çalışmaları, zaman içerisinde politika benzerliklerindeki değişimleri açıklamaya çalışmaktadır. Tersine, politika transfer çalışmaları bağımlı değişken olarak politika transfer süreci ve mahiyetini incelerken, yayılma çalışmaları belirli bir politikayı “benimseme modelleri”ni açıklamaktadır.⁴¹ Söz konusu kavramlar arasındaki farklılıklar Tablo 2’de ayrıntısıyla gösterilmektedir.

Tablo 2: Politika Yakınsaması ve İlişkili Kavramlar Arasındaki Farklılıklar

	Politika Yakınsaması	Politika Transferi	Politika Yayılması
Analitik Odak	Sonuç	Süreç	Süreç
Ampirik Odak	Politika Özellikleri	Politika Özellikleri	Politika Özellikleri
Bağımlı Değişken	Benzerlik Değişimi	Transfer Mahiyeti ve Süreci	Politika Benimseme Modeli

Kaynak: Knill, a.g.m., s. 768.

Ayrıca politika transferi, politika yakınsamasından farklı olarak, devletlerin arasında olduğu kadar bir devlet içindeki transfer olgusuna da odaklanmaktadır. Anlaşılacağı üzere, politika transferi ve literatürdeki diğer kavramlar, benzer süreçlerle ilgilenmelerine rağmen, asla birbirlerinin yerine kullanılabilecek kavramlar değildir. Söz konusu kavramlar, gerek analizlerindeki odak noktası gerekse kabul ettikleri bağımlı değişkenler açısından farklılaşmaktadır.

Politika transferi “yapı” ve “aktör” arasındaki ilişki bağlamında ele alınmalıdır. Politika transferine ilişkin özellikle ilk dönem çalışmalar devlet odaklıdır ve bu çalışmalarda genellikle kamu görevlileri önemli aktörler olarak kabul edilmektedir. Ancak, günümüzde transfer olgusu sadece devletler arasında gerçekleşmemektedir. Bu yüzden, politika transferinin çok düzeyli bir yapıda ele alınması önerilmekte ve bu düzeyler “uluslararası” ve

⁴¹ Knill, a.g.m., s. 767.

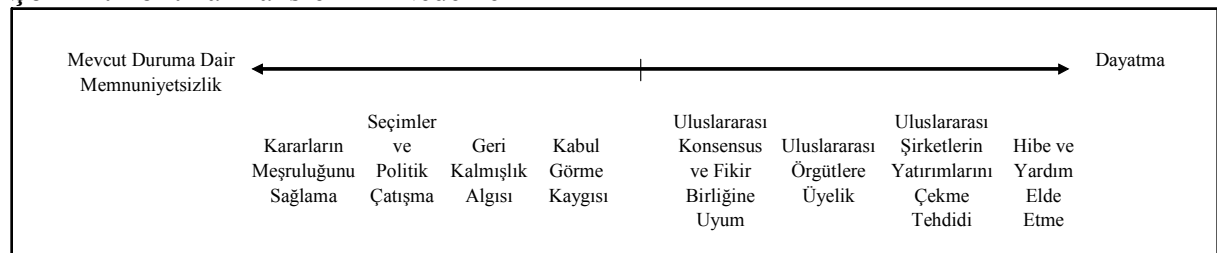
“ulus aşırı düzey”, “ulusal düzey” ve “örgütler arası düzey” olarak belirtilmektedir.⁴² Böylece, devletlerin yanı sıra, uluslararası örgütler ve devlet dışı aktörler de (düşünce kuruluşları, danışmanlık şirketleri, araştırma enstitüleri gibi) sürece dahil olmakta ve “politika ağları” ön plana çıkmaktadır. Bu konuya politika transferi sürecine dahil olan aktörler açıklanırken ayrıntılı bir şekilde değinilecektir.

Ayrıca, iç ve dış toplumsal, ekonomik, teknolojik, ideolojik ve kurumsal yapılarda yaşanan değişimler hem politika transferini kolaylaştırıcı veya sınırlandırıcı etkilerde bulunabilmekte hem de transfer sürecinin kendi doğasına tesir edebilmektedir. Başka bir deyişle, küresel ve ulus aşırı güçler, ulus devlet içindeki kurumları ve süreçleri etkilemektedir. Dolayısıyla, politika transferi olgusu değerlendirilirken, küreselleşme ve bölgeselleşme gibi eğilimlerin etkisi altındaki yapılar ve söz konusu yapılarda yaşanan değişimler göz önünde tutulmalıdır. Bu nedendir ki, politika transferi “yapı” ve “aktör” arasındaki ilişki bağlamında ele alınmalıdır. Çalışmanın bundan sonraki kısmında, politika transferi kavramı, bu bakış açısına bağlı bir eksende ve Dolowitz ve Marsh’ın ortaya koyduğu önemli soruların yönlendiriciliğinde açıklanmaya çalışılacaktır.

B. POLİTİKA TRANSFERİNİN NEDENLERİ

Politika transferi açısından önemli konulardan biri, aktörleri politika transferi ile ilgilenmeye iten nedenlerin ortaya koyulmasıdır. Söz konusu nedenlerin belirlenmesi, farklı politika yapıcılarının neden diğer ülke ve modellere değil de, belirli model ve ülkelere yöneldiğini açıklamaya da yardımcı olacaktır. Başka bir deyişle, politika transferinin nedenleri, devletlerin “ne için” baktığını ve “nereye” bakacağını şekillendirmektedir. Politika transferinin nedenleri, bir kararı veya gerçekleştirilen bir faaliyeti gerekçelendirmekten, bir politika problemi veya başarısızlığını çözmek için bir fikir veya modelden yararlanmaya kadar uzanabilmektedir. Bu geniş nedenler yelpazesi Şekil 1’de gösterilmektedir.

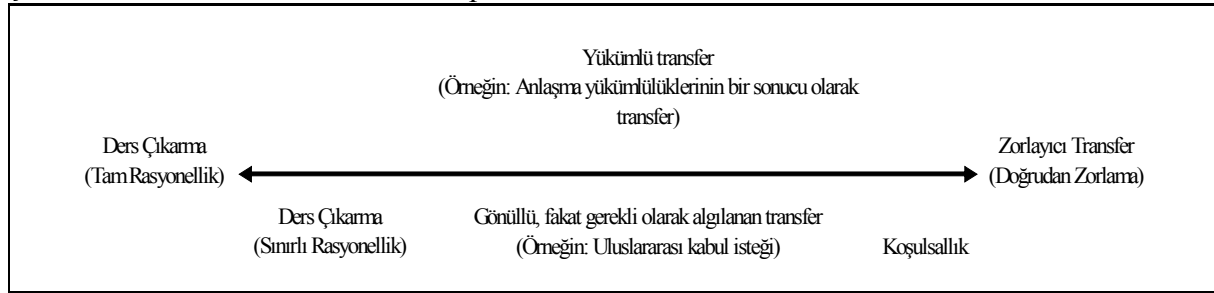
Şekil 2: Politika Transferinin Nedenleri



⁴² Hulme, Rob, “Policy Transfer and the Internationalisation of Social Policy”, *Social Policy&Society*, Vol. 4 (4), 2005, ss. 417-425, s. 418; Evans - Davies, a.g.m., s. 369.

Politika transferinin nedenlerinin ortaya koyulması, aynı zamanda Dolowitz ve Marsh tarafından geliştirilen “politika transferi düzlemi” ve onun üzerinde yer alan politika transferinin alt tiplerini daha sağlıklı bir şekilde anlamak açısından da önemlidir. Çünkü, söz konusu nedenler, transferin alt tipleri arasındaki farklılıklara temel teşkil eden “isteklilik ve/veya gönüllülük” unsurunun aktörler nezdinde bulunup bulunmadığına işaret etmektedir. Politika transferinin alt tipleri Şekil 2’de gösterilmektedir. Bu bağlamda, her şeyden önce politika transferi düzleminin her iki ucunda yer alan “gönüllü transfer” ve “zorlayıcı transfer”i birbirinden ayırmak önem arz etmektedir.

Şekil 3: Politika Transferinin Alt Tipleri



Kaynak: Dolowitz, Policy Transfer: A New Framework of Policy Analysis, a.g.m., s. 12.

1. Gönüllü Transfer

Bir “tam gönüllü transfer”, politika yapıcılar, diğer devletlerin uyguladığı politika veya programı transfer etmeye ilişkin “rasyonel” ve “bilinçli” bir karar aldıklarında meydana gelmektedir. Tersine “zorlayıcı transfer” ise, bir devletin veya uluslararası örgütün bir devleti, belirli bir politika, program veya kurumsal yapıyı benimsemesi yönünde zorlaması durumunda meydana gelmektedir. Ancak, politika transferi düzlemi üzerinde, aktörlerin daha az veya daha fazla gönüllü olması ve transferin daha fazla veya daha az zorlayıcı unsuru barındırması tarafından karakterize edilen başka transfer tipleri de söz konusudur.

Gönüllü politika transferi de kendi içinde farklı nedenler ile gerçekleştirilebilmektedir. Esasınca, bir ucunda tam gönüllü transferin yer aldığı bu süreçte, transferin çeşitli nedenleri, yine gönüllü transfer çerçevesinde kalmak kaydıyla, politika transferini bahsedilen düzlemin merkezine doğru kaydırmaktadır. Rose tarafından ortaya koyulan ders çıkarma, politika transferi düzleminde tam gönüllü transfere tekabül etmektedir. Ders çıkarma bir sorun veya istenmeyen duruma karşı rasyonel bir tepki olarak, aktörlerin politika transferini aktif ve

gönüllü bir şekilde tercih ettikleri görüşüne dayanmaktadır.⁴³ Daha önce de belirtildiği gibi, aktörleri gönüllü politika transferine sevk eden başlıca neden, “memnuniyetsizlik ve mevcut duruma ilişkin sorunlar”dır. Dolayısıyla, hükümet politikaları gereği gibi yürütülüyorsa, ders çıkarmak için araştırma yapmaya gerek duyulmayacaktır.

Gönüllü transferin başlangıç noktası, mevcut durumun politika yapıcılar tarafından sorunlu olarak algılanmasıdır. Ancak, yeri gelmişken şunu da belirtmek gerekir ki, burada mevcut durumdan kaynaklanan memnuniyetsizlik veya bir politika başarısızlığı kolayca ölçülebilir ve tartışmasız bir durum olarak ele alınmaktadır. Oysa, politika yapıcılarının belirli bir kamu politikasına ilişkin algılayışları subjektif ve politiktir.⁴⁴ Dolayısıyla, politika transferine karar vermek, “gerçek” durumun önyargılı veya hatalı değerlendirmesine dayanabilmektedir. Ayrıca, alınan kararlar, politika yapıcılarının içinde buldukları kurumsal ve yapısal kısıtlardan etkilenmektedir. Bu yüzden, aktörlerin tam anlamıyla rasyonel olmaları çok nadir bir durumdur.

Duyulan memnuniyetsizliğin yanı sıra, belirli politikaları gerek destekleyenler gerekse eleştirenler, “kendi fikirlerini kabul ettirme ve gündem oluşturma mücadelesinde avantaj elde etmek” amacıyla; karar alıcılar ise, “aldıkları kararlara ve benimsedikleri politikalara meşruluk sağlamak ve politik baskıları yatıştırmak” amacıyla gönüllü bir şekilde politika transferine girişebilmektedirler.⁴⁵ Bu durumda, politika transferine karşı çıkanlar, transfer edilecek politika veya programın risklerini veya olumsuz etkilerini vurgulayıp, negatif dersler çıkarmak suretiyle; destekleyenler ise, transfer edilecek politika veya programın avantajları ve olumlu etkilerini belirtmek suretiyle süreci etkilemeye çalışabilmektedirler.

Demokrasinin en önemli unsurlarından biri ve farklı siyasal görüşlerin iktidara gelebilmesine yol açan bir yarış olan “seçimler” de, gönüllü transferin nedeni olabilmektedir. İktidarı elde etmek veya en azından paylaşmak isteyen siyasal partiler ve politikacılar, kendilerini rakiplerinden farklılaştırmak ve bir cazibe merkezi haline gelebilmek için diğer ülkelerden politika ve program transfer edebilmektedirler.⁴⁶ Ayrıca, politik çatışma, ekonomik durgunluk ve kriz, yeni politika sorunları ile karşılaşma gibi nedenlerden kaynaklanabilecek

⁴³ Dolowitz, Policy Transfer: A New Framework of Policy Analysis, a.g.m., s. 13.

⁴⁴ Dolowitz, Who Learns What From Whom: A Review of the Policy Transfer Literature, a.g.m., s. 347.

⁴⁵ Mossberger - Wolman, a.g.m., s. 429; Stone, Learning Lessons and Transferring Policy Across Time, Space and Disciplines, a.g.m., s. 56.

⁴⁶ Dolowitz - Marsh, Who Learns What From Whom: A Review of the Policy Transfer Literature, a.g.m., s. 347.

belirsizlik durumu da, politika yapıcıları benzer belirsizliklerle mücadele eden diğer ülkelerin benimsediği politikalara veya yaşadıkları tecrübelerle bakmaya teşvik etmektedir.⁴⁷

Politika transferinin nedenlerinden biri, politika yapıcıların, “kendi sistemlerinin öncelikli rakipleri karşısında geri kaldığını düşünmeleri”dir. Bu neden, politika transferini, politika transferi düzleminin merkezine doğru taşıyan bir unsurdur. Geri kalmışlık kaygısı dolayısıyla politika transferine yönelindiğinde, politika yapıcılar öncelikle rakip ülkeye baktıklarından, bu tam anlamıyla rasyonel ve gönüllü bir süreç değildir. Politika yapıcılar daha çok psikolojik ve pratik kaygılar ile hareket etmektedirler. Ayrıca, politika yapıcılar, ilgili politika veya programın transfer edilen ülkede nasıl çalıştığına bakmaksızın, rakip ülkenin uygulamasını “en iyi uygulama” olarak algılamakta ve transfer edilecek politika veya programa ilişkin araştırma rakip ülkeyle sınırlı kalmaktadır.⁴⁸

Politika transferini, politika transferi düzleminin daha da merkezine yaklaştıran bir diğer neden, aktörlerin politika transferiyle ilgilendiklerinde, bu eylemin onların sistemlerini uluslararası bağlamda daha “tanınmış” ve “kabul edilebilir” kılacağına duyulan inançtır. Burada, politika yapıcıları politika transferine iten neden, yaşadıkları soruna ilişkin transfer ettikleri modelin uluslararası topluluk tarafından en iyi uygulama veya çözüm olarak kabul edilmesidir. Devletler, bu çözümü benimsemekle veya uyarlamakla, uluslararası topluluk içindeki yerlerini deyim yerindeyse meşrulaştırma gayreti içerisinde olmaktadır.⁴⁹

2. Zorlayıcı Transfer

Politika transferi düzleminin diğer ucunda ise, zorlayıcı politika transferi yer almaktadır. Zorlayıcı politika transferinde, bir devleti dış aktörlerin veya olayların belirli bir politika veya programı benimsemesi için etkilemesi söz konusudur. Politika transferi düzleminin zorlayıcı kısmında çok uluslu şirketler ve uluslararası yardım kuruluşları ön plana çıkmaktadır. Bu bağlamda, çok uluslu şirketlerin ve uluslararası yardım kuruluşlarının, devletleri devam eden ilişkilerin ve yardımların bir koşulu olarak, rızalarına rağmen belirli politika ve programları benimsemeye zorladıkları görülmektedir. Çok uluslu şirketler, bir ülkeye yatırım yapmak için aldıkları kararlara ve uluslararası yardım kuruluşları sağladıkları yardımlara koşullar ekleyerek politika yapıcıları transfer yapmaya zorlayabilmektedirler. Bu

⁴⁷ Stone, *Learning Lessons and Transferring Policy Across Time, Space and Disciplines*, a.g.m., s. 54.

⁴⁸ Dolowitz, *Policy Transfer: A New Framework of Policy Analysis*, a.g.m., s. 14.

⁴⁹ Dolowitz, *Policy Transfer: A New Framework of Policy Analysis*, a.g.m., s. 14.

noktada, politika yapıcıları transfere iten unsur, belirlenen özel koşullar olduğu için bu transfer tipi “koşullu transfer” olarak nitelendirilebilir.⁵⁰

Nitekim, Türkiye ile IMF ve WB arasında yapılan kredi ve yardım antlaşmalarında, liberal politikaların benimsenmesi ve iyi işleyen bir piyasa ekonomisi için gerekli yasal ve kurumsal düzenlemelerin gerçekleştirilmesi yardımların garantilenmesi için bir koşul olarak belirlenmiştir. Yine Polidano ve Hulme, gelişmekte olan ülkelerde uluslararası yardım kuruluşlarının birçok reform girişimini finanse ettiğini, ekonomik ve mali sıkıntılar dolayısıyla gelişmekte olan ülkelerin önerilen reform tasarılarına karşı koyamadığını ve bu nedenle söz konusu yardım kuruluşlarının kamu sektörüne yönelik reformların mahiyetinin belirlenmesinde çok önemli bir güce sahip olduğunu belirtmiştir.⁵¹

Yine, uluslararası rejimlere ve uluslar-üstü veya uluslararası kuruluşlara üyelik de politika transferinin bir nedeni olabilmektedir. Devletlerin, böylesi kurumların üyesi olmaktan kaynaklanan yükümlülüklerinin bir parçası olarak, politika ve programları benimsenmeye zorlandıkları görülmektedir. AB, bu politika transferinin tipik bir örneği olarak kabul edilmekte, bir transfer platformu olarak nitelendirilmekte ve politika transferini teşvik ettiği belirtilmektedir.⁵² AB üye ülkelerin belirli politika alanlarında birbirlerine benzemeleri için bir baskıyı doğası gereği içinde barındırmaktadır.⁵³ Nitekim Maor ve Jones’a göre⁵⁴, AB belirli araçlar aracılığıyla benzer idari tepkileri vermeyi teşvik etmeye çalışmaktadır.

⁵⁰ Dolowitz, David – Marsh, David, “Policy Transfer: A Framework for Comparative Analysis”, *Beyond The New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*, ed. Martin Minogue - Charles Polidano - David Hulme, Edward Elgar, Cheltenham, 1998, ss. 38-58, s. 42-43.

⁵¹ Polidano, Charles – Hulme, David, “Public Management Reform in Developing Countries: Issues and Outcomes”, *Public Management*, Vol. 1 (1), 1999, ss. 121-132, s. 128.

⁵² AB’nin bir politika transferi platformu olduğu ve transferi kolaylaştırdığı düşüncesinin detayları için bkz: Radaelli, Claudio M., “Policy Transfer in European Union: Institutional Isomorphism a Source of Legitimacy”, *Governance*, Vol. 13 (1), 2000, ss. 25-43, s. 26; Padgett, Stephen, “Between Synthesis and Emulation: EU Policy Transfer in the Power Sector”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 10 (2), 2003, ss. 227-245, s. 227-228; Bugdahn, Sonja, “Does the EU Stifle Voluntary Policy Transfer? A Study of the Introduction In Portugal and Ireland”, *Public Administration*, Vol. 85 (1), 2007, ss. 123-142, s. 126-127; Schimmelfenning, Frank - Sedelmeier, Ulrich, “Governance By Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 11 (4), 2004, ss. 661-679, s. 661-663; Schüttpelz, Anne, *Policy Transfer and Pre-Accession Europeanisation of the Employment Policy*, Social Science Research Center Discussion Paper SP III 2004-201, 2004, s. 7; Bulmer, Simon – Padgett, Stephen, “Policy Transfer in the European Union: An Institutional Perspective”, *British Journal of Political Science*, Vol. 35 (1), 2004, ss. 103-126, s. 103.

⁵³ Dyson, Kenneth, “EMU as Europeanization: Convergence, Diversity and Contingency”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38 (4), 2000, ss. 645-666, s. 661; Börzel, Tania A. – Risse, Thomas, “Conceptualizing the Domestic Impact of Europe”, *The Politics of Europeanization*, ed. Kevin Featherstone - Claudio M. Radaelli, Oxford University Press, Oxford, 2003, ss. 57-80, s. 71-72.

⁵⁴ Maor, Moshe – Jones, George W., “Varieties of Administrative Convergence”, *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 12 (1), 1999, ss. 49-62, s. 54.

Esasında, AB müktesebatının içinde yer alan her bir politika başlığı, gerçekleştirilecek transfer olgusu için imkân sunmaktadır. Başka bir deyişle, AB, kendi kurallarına uyum istediğinde, deyim yerindeyse politika transferinin fitilini ateşlemektedir. Bu durumu bazı alanlarda çok net bir şekilde görebilmek mümkündür. Örneğin, Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) tarafından 2006 yılında kabul edilen 5449 sayılı Kanun ile Türk idari teşkilatındaki yerini alan kalkınma ajansları, AB Bölgesel Politikası'nın Türkiye'deki kurumsal yansımasıdır. Aday ülke statüsündeki Türkiye, AB'ne uyum sürecindeki yükümlülükleri bağlamında bu kurumları oluşturmaya başlamıştır. Yine AB, üye ülkeleri de Birlik yükümlülüklerinin bir parçası olarak Birlik politikalarına uymaya zorlayabilmektedir.

Ancak, bu noktada politika transferinin sınıflandırmasına ilişkin bir sorunla karşılaşmaktadır. Şöyle ki; AB, üye ülkeleri Birlik politikalarına uymaya, aday ülkeleri de söz konusu politikaları benimsemeye zorlayabilmektedir. Fakat, devletler de AB'ye kendi istekleriyle katılmakta veya aday olmaktadır. Ayrıca, üye devletler söz konusu AB politikalarının şekillenmesinde söz sahibidirler. Dolayısıyla, bu süreç politika transferi açısından zorlayıcı olarak değerlendirilebilir mi? sorusu akıllara gelmektedir. Bu yüzden Dolowitz, transferin bu tipini “yükümlü transfer” olarak isimlendirmiştir.⁵⁵

Bir başka zorlayıcı politika transferi nedeni, belirli bir sorunun çözümüne ilişkin oluşan uluslararası konsensüs veya fikir birliğidir. Nasıl ki, devletler daha kabul edilir olmak için uluslararası toplulukta belirli bir soruna ilişkin “en iyi uygulama” olarak nitelenen çözümü veya modeli benimsemekteler, buna paralel olarak, uluslararası topluluk da bu çözümü veya modeli benimsemeyen devletleri, uluslararası “topluluk” ile bütünleşme noktasında baskı altında tutmaktadır. Dolayısıyla, uluslararası toplulukta konsensüsün ortaya çıkması politika transferine itici bir faktör olarak hizmet etmektedir.⁵⁶

Günümüzde, devletlerin artan karşılıklı bağımlılıkları; asit yağmurları, AIDS, çevre kirliliği gibi ortak sorunlar ve bu sorunların oluşturduğu olumsuz dışsalıkların ortak çözümler gerektirmesi, politika transferini gündeme getiren diğer nedenler olarak belirtilebilir.

Son olarak, en zorlayıcı politika transferi, bir devletin diğerini bir politika, program ve kurumsal yapıyı benimsemeye zorlaması durumudur. Politika transferinde, bir devletin diğerini doğrudan zorlaması pek rastlanır bir durum değildir. Ancak, bu tip politika

⁵⁵ Dolowitz, Policy Transfer: A New Framework of Policy Analysis, a.g.m., s. 15.

⁵⁶ Dolowitz - Marsh, Who Learns What From Whom: A Review of the Policy Transfer Literature, a.g.m., s. 349.

transferinin örneğini verebilmek de mümkündür. Örneğin, II. Dünya Savaşı sonrasında, Amerikan hükümeti, Japon anayasasının taslağını hazırlamış ve Alman anayasasının çeşitli bölümlerinin hazırlanmasına müdahil olmuştur.⁵⁷

Özetle, aktörlerin politika transferiyle ilgilenmelerinin nedenleri çeşitlilik arz etmekte ve bu nedenler bağlamında politika transferinin alt tipleri ortaya çıkmaktadır. Nitekim, bu nedenlerin bir kısmı (memnuniyetsizlik, geri kalmışlık algısı, kabul görme arzusu, seçim rekabeti gibi) politika transferi düzleminin bir ucunda yer alan gönüllü politika transferiyle ilgiliyken, diğer bir kısmı (çok uluslu şirketlerin ve uluslararası yardım kuruluşlarının gündeme getirdiği koşulsallık olgusu, uluslararası örgütlere üyelikten kaynaklanan yükümlülükler, bir devletin doğrudan zorlaması, uluslararası fikir birliği gibi) zorlayıcı politika transferiyle ilişkilidir.

Ayrıca, yeri gelmişken şu da belirtilmelidir ki, çoğu politika transferi örneği, düzlemin ortasında bir yere denk düşmektedir. Politika transferiyle ilgilenen aktörlerin tümü, az ya da çok rasyonellik koşulları altında hareket etmektedirler. Politika oluşturma sürecindeki bir aktörün tümüyle rasyonel veya irrasyonel olması mümkün görünmemektedir. Dolayısıyla, politika transferi düzlemi bağlamında düşünüldüğünde, farklı süreçlerin farklı transfer tiplerine yol açtığını söyleyebilmek mümkündür. Bunun yanı sıra, günümüzde ülkeler uluslararası örgütlere üye olmaya gayret ettikleri için “yükümlü transfer” yaygınlaşmakta ve yaygınlaşmaya devam edecek görünmektedir.⁵⁸

C. POLİTİKA TRANSFERİNİN AKTÖRLERİ

Politika transferi, genel itibarıyla, iki taraflı ilişki varsayımı yapmakta ve iki devlet arasındaki transfer ilişkisine odaklanmaktadır. Bu bağlamda, söz konusu süreçte politika transferinin aktörleri olarak devletin “resmi” birimlerine vurgu yapılmaktadır. Başka bir deyişle, politika transferi sürecinde, politikacılara, bürokratlara, hükümet uzmanlarına özellikle dikkat çekilmektedir. Ancak, günümüzde politika transferi olgusu sadece iki devlet arasındaki yatay bir ilişkiyi ifade etmemekte, bunun yanı sıra, devlet ve uluslararası örgütler arasındaki veya uluslararası örgütlerin kendi aralarındaki politikanın ödünç alınması veya benimsenmesi/benimsetilmesi sürecini de kapsamaktadır. Ayrıca, politika transferi iki ulus devlet arasındaki yatay ilişkiler süreci olarak algılansa dahi, bu süreci kolaylaştıran birtakım

⁵⁷ Dolowitz, Policy Transfer: A New Framework of Policy Analysis, a.g.m., s. 16.

⁵⁸ Dolowitz, A Policy-Maker’s Guide to Policy Transfer, a.g.m., s. 103-104.

aktörler devreye girebilmektedirler.⁵⁹ Esasında, bu durum politika transferinin çok katmanlı, çok taraflı ve çok daha karmaşık bir olgu olduğunu ortaya koymaktadır. Günümüzde politika transferi kavramı, çok daha kapsamlı olarak algılanmaktadır. Dolayısıyla, politika transferinin aktörleri konusu, gerek kişiler gerekse kurumlar bağlamında daha geniş bir perspektiften değerlendirilmelidir.

Geniş bir bakış açısıyla ele alındığında, politikacılar/seçilmiş kişiler; bürokratlar; baskı grupları; siyasal partiler; politika girişimcisi/uzmanlar; uluslararası örgütler; uluslararası şirketler; ve düşünce kuruluşları, danışmanlar, araştırma merkezleri gibi devlet-dışı kurumlar politika transferinin aktörleri olarak belirtilebilir.

1. Devlet ve Devletin Resmi Aktörleri

Hemen hemen bütün kamu politikası alanlarında, politika transferi sürecine müdahil olan başat aktör “seçilmiş kişiler”dir. Çünkü, seçilmiş kişilerin değerleri kamu politikasına yön vermekte ve benimsenecek programları meşrulaştırmak için onların onayına ihtiyaç duyulmaktadır.⁶⁰ Dolayısıyla, seçilmiş kişiler, benimsenecek ve uygulanacak politika veya programların sınırlarını belirlemekte ve meşruiyet zeminini tesis etmektedir. Bu bağlamda, belirli bir sorun karşısında diğer devletlerin tecrübelerinin araştırılmasına karar verilse ve söz konusu devletlerden dersler çıkarılsa dahi, politikacıların sürece müdahalesi ve onayı olmadan bu çalışmalar bir anlam ifade etmemektedir. Ayrıca, seçilmiş kişilerin kamu politikasına yön vermesi nedeniyle, diğer devletlerden ödünç alınan politika veya programın uygulanabilmesi için, politikacıların değerleriyle büyük ölçüde paralel olması gerekmektedir. Bu politika transferi sürecinde hangi devletlerin inceleneceğini ve nelerin transfer edilebileceğini doğrudan etkileyen bir unsurdur.

Politika transfer sürecine dahil olan bir diğer aktör “bürokrat”tır. Bürokrat hem kamu politikası geliştirme sürecinde hem de geliştirilen ve benimsenen politikanın uygulanması sürecinde rol alan çok önemli bir aktördür. Esasında, bürokratin kamu politikasının geliştirilmesine ilişkin önemi, büyük ölçüde onun temel bilgi kaynağı olmasından ve hükümete tavsiyede bulunma işlevinden kaynaklanmaktadır. Başka bir deyişle, politikacıların ihtiyaç duyduğu bilgiler ile onların yorumlanması ve anlaşılması için gerekli uzmanlık bürokrasinin elinde bulunmaktadır. Politikacılar karar alırken ve politikaları üretirken eldeki verilere göre hareket etmek ve bürokratin sahip olduğu bilgiye itibar etmek durumundadır.

⁵⁹ Stone, Transfer Agents and Global Networks in the Transnationalization of Policy, a.g.m., s. 549-550.

⁶⁰ Rose, a.g.e., s. 52.

Dolayısıyla, alınan kararların ve benimsenen politikaların teknik altyapısını bürokratların bilgi ve tavsiyeleri oluşturmaktadır. Politikacılar, birincil bilgi kaynakları olan bürokratların kendilerine anlattıklarını bilmektedirler.⁶¹ Politika transferi olgusunda da, transfer edilecek politika veya programın detaylı bilgilerini politika yapıcılara aktaracak olan bürokratlardır.

Fikir, politika veya modellerin ödünç alınması sürecine dahil olan devletin resmi aktörlerinden biri “siyasal partiler”dir. Siyasal partiler halkın desteğini arkasına alarak, devlet iktidarının kontrolünü ele geçirmeye veya sürdürmeye çalışan ve bu doğrultuda politika belirleme ve belirlenen politikaları uygulama amacı güden, sürekli ve istikrarlı bir örgüte sahip siyasi topluluklardır. Tanımdan da anlaşılacağı üzere, siyasal partilerin en önemli işlevlerinden biri, politika belirlemektir. Siyasal partiler, toplumun değişik kesimlerinin istek ve tercihlerini formüle ederek politikaya dönüştürmekte ve siyasal sisteme aktarmaktadırlar.⁶² İşte bu noktada, siyasal partiler, diğer ülkelerde benzer toplumsal taleplere karşı hangi politikaların geliştirildiğini inceleyip, o politikaları transfer edebilmektedirler. Ayrıca, siyasal partiler, iktidarı elde etmeyi veya en azından ortak olmayı sağlayan demokratik yarışta taraftarlarını teskin etmek, seçmenleri etkilemek ve diğerlerinden farklı olabilmek adına farklı politika arayışı içerisine girebilmektedirler. Nitekim, Hulme İngiltere’de Muhafazakar Parti ve İşçi Partisi’nin orta öğretim eğitiminin sonrasına ilişkin politikalarında politika transferinin oynadığı rolü ortaya koyabilmek için, bu iki Parti’nin politikalarını karşılaştırmıştır.⁶³ Hatta, farklı ülkelerdeki siyasal partiler arasında seçim stratejilerinin transfer edildiğine dair çalışmalar da söz konusudur. Dolowitz ve arkadaşları, İngiltere’deki İşçi Partisi ve ABD’deki Demokrat Parti arasındaki transfer sürecini incelemiştir.⁶⁴

“Baskı grupları” da, ulusal veya uluslararası boyutlarda yürüttükleri faaliyetleriyle politika transferi sürecinin önemli aktörleridir. Baskı grubu, genel anlamıyla, iktidarların kararlarını herhangi bir grubun çıkarlarına ya da düşüncelerine uygun hale getirmek için girişilen örgütlü çabaları ifade etmektedir. Baskı gruplarının temel amacı, seçimlere girmeksizin, iktidarlar üzerinde siyasi etkide bulunmak ve çıkarlarını korumaktır.⁶⁵ Bir baskı grubunun niyeti, kararları ve politikaların oluşum sürecini etkilemek olduğu için, politika

⁶¹ Eryılmaz, Bilal, *Bürokrasi ve Siyaset*, Alfa Yayıncılık, İstanbul, 2004, s. 97-98; Çevik, Hasan Hüseyin, *Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2004, s. 148-149.

⁶² Çam, Esat, *Siyaset Bilimine Giriş*, Der Yayınları, İstanbul, 1990, s. 378-379; Türköne, Mümtaz’er, *Siyaset*, Lotus Yayınevi, Ankara, 2006, s. 254-255.

⁶³ Hulme, Rob, “Education: Post-Compulsory Education in England and Wales”, *Policy Transfer and British Social Policy: Learning From the USA?*, ed. David Dolowitz - Rob Hulme - Mike Nellis - Fiona O’Neill, Open University Press, Buckingham, 2000, ss. 77-97, s. 77.

⁶⁴ Dolowitz, David – Greenwold, Stephen – Marsh, David, “Policy Transfer: Something Old, Something New, Something Borrowed, But Why Red, White and Blue”, *Parliamentary Affairs*, Vol. 52 (4), 1999, ss. 719-730.

⁶⁵ Türköne, a.g.e., s. 739-740.

transferine müdahil olmaktadır. Nitekim Nellis⁶⁶, politika transferinde baskı gruplarının oynadığı rolü ele almış ve İngiltere’de “Suçlu İzleme Programı”nın gelişiminde “Ulusal Şartlı Tahliye Memurları Derneği”, “Şartlı Tahliye Şef Memurlar Derneği” ve “Suçlu Takip Derneği”nin bu süreçte oynadığı rolü tartışmıştır. Yine, Yeni Zelanda’da 1990’lı yıllarda sağlık alanında gerçekleştirilen reformlarda, seçilmiş kişilerin oluşturduğu bir elit ağın (elite network), bir devlet kurumunun (Hazine) ve neo-liberal reformları savunan sağ yönelimli bir baskı grubunun (Business Roundtable) etkili olduğu belirtilmektedir.⁶⁷

Politika transferi sürecine dahil olan bir diğer aktör “politika girişimcisi”dir. Politika girişimcileri, politika fikirlerini geliştiren, tanıtımını yapan ve destekleyen politik aktörlerdir. Politika girişimcileri, politika yeniliklerini çok açık bir şekilde dillendirerek, hükümetin gündemine sokmaya çalışmakta ve belirli bir alana ilişkin yürütülen politikada değişikliği başlatmaya gayret etmektedir. Politika girişimcileri, değişikliğe yol açacak fikirleri tanıtmak ve desteklemek için sorunları tanımlama, politika etrafında ağ oluşturma, politikaya ilişkin tartışmalarda kullanılan kavramları şekillendirme ve ortaklıklar inşa etme gibi çeşitli faaliyetler yürütmektedirler. Ayrıca, politika girişimcileri, ağ oluşturmak suretiyle başka yerlerdeki politikalar ve politikalara ilişkin yeniliklerin detayları hakkında bilgi sahibi olmakta ve bu bilgilere sahip olmak politika girişimcilerinin güvenilirliğini artırmaktadır. Esasında, politika girişimcileri, piyasadaki girişimcinin politika oluşturma sürecindeki muadili olarak düşünülmektedir. Politika girişimcileri, belirli bir alana yönelik sorunları tespit etmekte, sorunları çözmeye yönelik yenilikçi yaklaşımları desteklemek için riskleri almakta ve söz konusu politika fikirlerini hükümet politikalarının içine dahil etmeye yardımcı olmaları için diğer aktörleri organize etmektedir.⁶⁸ Nitekim, Mintrom ABD’de eğitim alanında yapılan reformlarda, politika girişimcilerinin oynadığı rolü ele almıştır.

Birtakım sorunların yaşandığı bir politika alanında faaliyette bulunan veya genel olarak kamu politikalarının geliştirilmesi ile ilgilenen “devlet kurumları” da, politika transfer sürecinin bir aktörü olarak karşımıza çıkabilmektedir. Örneğin, İngiltere’de 2005 yılına kadar varlığını sürdüren “Yönetim ve Politika Çalışmaları Merkezi - Centre for Management and Policy Studies”, bilgi paylaşımı ve sürekli öğrenme kültürünü teşvik ederek, kamusal hizmetlerin yeniden yapılandırılmasında kamu görevlilerinin ihtiyaç duyacakları yetenekleri

⁶⁶ Nellis, Mike, “Law and Order: The Electronic Monitoring of Offenders”, *Policy Transfer and British Social Policy: Learning From the USA?*, ed. David Dolowitz - Rob Hulme - Mike Nellis - Fiona O’Neill, Open University Press, Buckingham, 2000, ss. 98-117.

⁶⁷ Jacobs, Kerry – Barnett, Pauline, “Policy Transfer and Policy Learning: A Study of the 1991 New Zeland Health Services Taskforce”, *Governance*, Vol. 13 (2), 2000, ss. 185-213, s. 188.

⁶⁸ Mintrom, a.g.m., s. 739-740.

ve araçları kazanmalarında yardımcı olmaya çalışan, Kabine Ofisi'ne bağlı bir birimdi. Bu birimin amacı, en iyi politikaların geliştirilmesine ve bunların uygulanabilmesine yardımcı olmaktı. Bu amaç doğrultusunda, politika oluşturmaya yönelik yeni yaklaşımları değerlendirmiş, başka yerlerde uygulanan “en iyi uygulamaları” belirlemiş ve teşvik etmiş, kamu görevlilerini eğitmiş, sempozyum ve seminerler düzenlemiş ve çeşitli dokümanlar yayımlamıştır.⁶⁹

2. Devlet-Dışı Aktörler

Politika transferine müdahil olan devlet-dışı aktörlerin başında, ulusal ve uluslararası düzeyde faaliyette bulunan “danışmanlar” gelmektedir. Danışmanlar, yeni programların, politikaların ve kurumsal yapıların geliştirilmesinde politika uzmanı olarak hareket etmekte ve politika yapıcılar da bu süreçte danışmanların tavsiyelerine dikkat etmektedirler. Genel itibariyle, danışmanlar, politika ve programı transfer eden veya politika veya programın transfer edildiği devletin yapısını çok fazla dikkate almaksızın, “en iyi” olarak gördükleri model veya uygulamayı tavsiye etme eğilimindedirler. Ayrıca şunu da belirtmek gerekir ki, özellikle gelişmekte olan ülke yönetimlerine rehberlik eden çoğu danışman, bağış veya hibe yapan ulusal veya uluslararası kurum ve kuruluşlarla ilişkilidir. Dolayısıyla, bu danışmanların tavsiyeleri, söz konusu hibe kurumunun öngördüğü programın bir parçasıdır.⁷⁰ Örneğin, Yeni Kamu İşletmeciliği yaklaşımının, yönetim danışmanlık firmalarının küresel “moda oluşturma” ağının varlığı ve hükümetlerin dışarıdan danışmanlık hizmetleri alması dolayısıyla küresel düzeyde yayıldığı belirtilmektedir. Nitekim, Pricewaterhouse Coopers, Klynued Peat Marwick Goerdeler veya Anderson gibi büyük danışmanlık firmaları, devletlerin örgütsel yapısı içerisinde, daha çok işletme tarzı yönetim modelleri ve tekniklerinin benimsenmesini savunan “danışmanlık departmanları” kurmuşlardır.⁷¹

Politika transferi sürecinde önemli rol oynayan devlet-dışı aktörlerden biri, “düşünce kuruluşları-think tanks”dır. Düşünce kuruluşlarını, kamu politikasının oluşum sürecini etkilemeye çalışan elit örgütler veya politik arenada etkili olmaya çalışan sivil toplum örgütlerinden biri olarak algılayan farklı görüşler olmasına karşın,⁷² düşünce kuruluşları genel

⁶⁹ Bullock, Helen – Mountford, Juliet – Stanley, Rebecca, *Better Policy-Making*, Centre for Management and Policy Studies, London, 2001, s. 3.

⁷⁰ Dolowitz - Marsh, *Learning From Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making*, a.g.m., s. 10.

⁷¹ Stone, *Transfer Agents and Global Networks in the Transnationalization of Policy*, a.g.m., s. 557.

⁷² Abelson, Donald, *Do Think Tanks Matter?: Assessing the Impact of Public Policy Institutes*, McGill-Queen's University Press, Quebec, 2002, s. 56-57.

olarak şöyle tanımlanabilir:⁷³ Düşünce kuruluşları, politika oluşturma sürecini etkilemek ve destek bulmak için uzmanlık ve fikir üreten ve prensip olarak varlığını söz konusu uzmanlık ve fikirlere dayandıran, bağımsız, kar amacı gütmeyen örgütlerdir.

Örgütsel bağımsızlık ve süreklilik, araştırma gündemini kendi belirleme kapasitesi, politika odaklılık ve çalışanlarının uzmanlığı ile profesyonellik gibi özellikleriyle ön plana çıkan düşünce kuruluşları, bilginin sahibidirler. Bu durum söz konusu örgütleri, uzman tavsiyesi ve teknik bilgi gerektiren politika geliştirme faaliyetinin merkezine yerleştirmektedir.⁷⁴ Bağımsız politika araştırma merkezleri olan düşünce kuruluşları, akademisyenleri/uzmanları ve araştırma raporları ile uluslararası konferanslara ve WB gibi örgütlerdeki proje geliştirme faaliyetlerine girdi sağlamaktadır.⁷⁵ Günümüzde, düşünce kuruluşları politika transferinin önemli bir örgütsel ögesi olmuştur. Nitekim Stiglitz, düşünce kuruluşlarının gelişmekte olan ülkelerde gittikçe çoğaldığını ve yeni politika girişimlerini benimseme ve geliştirmede önemli aktörler haline geldiklerini belirtmiştir.⁷⁶ “Açık Toplum Enstitüleri”, “Adam Smith Enstitüsü” ve “Ekonomik İşler Enstitüsü” önemli düşünce kuruluşlarına örnek olarak gösterilebilir.

Fikirler ve ideolojilerin, politika önerileri ve gerekçelerinin, personel ve uzmanlar ile dokümanların transferine müdahil olan düşünce kuruluşlarının devlet-dışı statüsü, bu kurumların politika transferi sürecindeki başlıca yapısal kısıtlarıdır. Eğer yetkili aktörler düşünce kuruluşlarının öneri ve tavsiyelerine kapalı veya bu kurumların farkında değil iseler, düşünce kuruluşlarının politika transferi sürecine katılımı çok fazla mümkün olmayacaktır. Ayrıca, bakanların veya iktidardaki partinin ideolojik eğilimi de, özellikle partizan düşünce kuruluşları veya “ideolojik” olarak tanımlanmış bazı düşünce kuruluşları için politika transferi sürecine katılım noktasında engel teşkil edebilmektedir.⁷⁷

⁷³ Rich, Andrew, *Think Tanks, Public Policy and the Politics of Expertise*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, s. 11; James, Simon, “The Idea Brokers: The Impact of Think Tanks on British Government”, *Public Administration*, Vol. 71 (4), 1993, ss. 491-506, s. 492.

⁷⁴ Ladi, Stella, “Globalization, Think Tanks and Policy Transfer”, *Banking on Knowledge: The Genesis of the Global Development Network*, ed. Diane Stone, Routledge, London, 2000, ss. 205-222, s. 208-209.

⁷⁵ Stone, Diane, “Private Authority, Scholarly Legitimacy and Political Credibility: Think Tanks and Informal Diplomacy”, *None-State Actors and Authority in the Global System*, ed. Richard Higgott, Routledge, London, 1999, ss. 211-225, s. 211.

⁷⁶ Stiglitz, Joseph, “Scan Globally, Reinvent Locally: Knowledge Infrastructure and the Localisation of Knowledge”, *Banking on Knowledge: The Genesis of the Global Development Network*, ed. Diane Stone, Routledge, London, 2000, ss. 25-44, s. 27.

⁷⁷ Stone, Diane, “Non-Governmental Policy Transfer: The Strategies of Independent Policy Institutes”, *Governance*, 13 (1), 2000, ss. 45-62, s. 49.

Yine, “uluslararası sivil toplum örgütleri” özellikle son elli yıldır küresel kamu politikaları üzerindeki etkisini artırmıştır. Ülkeler ve politika alanları üzerindeki etkileri farklılaşmasına karşın, sivil toplum örgütlerinin uluslararası düzeyde bilgi ve fikirleri yayabilme kabiliyeti aracılığıyla, küresel kamu politikalarını şekillendirmeye başladığına itiraz eden herhangi bir görüş söz konusu değildir. Uluslararası sivil toplum örgütleri, küresel alanda yaşanan sorunlara ilişkin uluslararası tartışmalara beklenmedik kişilerin düşüncelerini dahil etmektedir.⁷⁸

Politika transferi gerek gönüllü gerekse zorlayıcı bir nitelik arz etsin, sürece müdahil olan bir diğer aktör “ulusal ve uluslararası şirketler”dir. Şirketler, kendilerine ilişkin konularda hükümetlere lobicilik faaliyetinde buldukları için doğrudan veya dolaylı bir şekilde bir politikanın transferine müdahil olmaktadır. Ayrıca, özellikle çok uluslu şirketlerin yatırım güçleri dolayısıyla yarı-zorlayıcı politika transferi sürecinde özel bir etkileme kapasitesi söz konusudur.⁷⁹ Çok uluslu şirketler, ellerinde tuttıkları, yatırımlarını başka ülkelere kaydırma kozu bağlamında, buldukları devletlerin hükümetlerini çıkarlarıyla uyumlu belirli politikaları benimsemeye veya transfer etmeye zorlayabilmektedirler.

3. Uluslararası Aktörler

OECD, AB, BM, IMF, WB veya G 8 gibi “uluslararası örgütler”in, fikir, politika veya kurumların dünya genelinde yayılmasında önemli rol oynadığı görülmektedir. Daha önce de belirtildiği gibi, örneğin, Avrupa Komisyonu ve Adalet Divanı, yayımladıkları direktifler, düzenlemeler ve aldıkları kararlar ile uyum konusunda yukarıdan aşağı doğru gerçekleşen bir etkiye sahiptir. Yine, WB ve IMF verecekleri kredilere ekledikleri koşullar ile zorlayıcı politika transferinin önemli aktörleri olmaktadır. Nitekim, WB’nin dünya genelinde 25-30 ülkede devletin verimliliğini artırmayı ve kamu yönetimini geliştirmeyi amaçlayan programları desteklediği belirtilmektedir.⁸⁰

Ancak, uluslararası örgütlerin “iyi uygulamaları” gerçekleştirmede ve uluslararası standartlara bağlılığı sağlamada tek aracı zorlama değildir. Bu örgütler, söz konusu amaçlar doğrultusunda, araştırma merkezleri ve programlar oluşturmakta, konferanslar düzenlemekte, halkı eğitmek için çeşitli faaliyetlere imza atmakta ve veri toplama ve denetleme ile

⁷⁸ Dolowitz - Marsh, *Learning From Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making*, a.g.m., s. 11.

⁷⁹ Dolowitz, *Policy Transfer: A New Framework of Policy Analysis*, a.g.m., s. 19-20.

⁸⁰ Glade, William, “The Complementarity of Economic Restructuring and Rebuilding the State in Latin America”, *Reforming the State: Managerial Public Administration in Latin America*, ed. Luiz Carlos Bresser Pereira - Peter Spink, Lynne Rienner Publishers, London, 1999, ss. 75-89, s. 81.

ilgilenmektedirler. Bu bağlamda, söz konusu kurumlar, “epistemik topluluk”lar için bir kavşak haline gelmektedir.⁸¹ OECD’nin “Kamu Yönetimi Programı” (PUMA) ve AB ve OECD’nin ortak girişimi “Yönetişim ve Yönetimin Gelişimi İçin Destek” (Support for Improvement Governance and Management - SIGMA) bunlara örnek olarak gösterilebilir.

Yine, özellikle uluslararası finans örgütlerinin belirli politikaları tavsiyelerinde serbest piyasa lehine bir tavır içerisinde oldukları ve belirli bir ideolojiden hareket ettikleri varsayılmaktadır. Bu varsayımın doğruluk payı bulunmaktadır. Ancak, bu durum bütün uluslararası örgütlerin belirli bir ideolojik perspektiften bakarak, politika transferini teşvik ettiği veya zorladığı anlamına gelmemektedir. Geliştirilen ve teşvik edilen bazı politikalar, ilgili alanda faaliyette bulunan uluslararası örgütlerin, o alanda yaşanan birtakım sorunlara yönelik ideolojiden bağımsız teknik cevapları olarak düşünülmelidir. Nitekim Walt ve arkadaşları, tüberküloz ve cinsel yolla bulaşan hastalıkların engellenmesine yönelik politikaların geliştirilmesi ve ülkeler arasında yayılmasında önemli rol oynayan Dünya Sağlık Örgütü, Dünya Bankası ve Avrupa Komisyonu gibi örgütlerin faaliyetlerinin bu bağlamda değerlendirilmesi gerektiğini ve uluslararası örgütlerin politikaların transferine yönelik çabalarının tümünün ideolojik olmadığını belirtmiştir.⁸²

Ayrıca, uluslararası örgütlerin kendi aralarında da politika transferi gerçekleşebilmektedir. Nitekim, DTÖ’nün kuruluş amacının, sadece uluslararası ticaret sistemini biçimlendirmek, derinleştirmek ve genişletmek olmadığı belirtilmekte, aynı zamanda IMF ve WB ile birlikte çalışmak suretiyle küresel ekonomik politika oluşturmada büyük ölçüde bir uyum sağlama ve “Dünya Entelektüel Mülkiyet Örgütü” (WIPO), “Uluslararası Telekomünikasyon Birliği” (ITU) ve “Uluslararası Standartlar Örgütü” gibi diğer örgütlerle ilişkileri geliştirmenin amaçlandığı ifade edilmektedir.⁸³ Bu uyum sağlama çabası, fikirlerin ve politikaların karşılıklı olarak benimsenmesi ve transferini gündeme getirebilmektedir. Nitekim Lenz, AB ile Brezilya, Arjantin, Uruguay ve Paraguay olmak

⁸¹ Stone, Transfer Agents and Global Networks in the Transnationalization of Policy, a.g.m., s. 554.

⁸² Walt, Gill – Lush, Louisiana – Ogden, Jessica, “International Organizations in Transfer of Infectious Diseases: Iterative Loops of Adoption, Adaption and Marketing”, *Governance*, Vol. 17 (2), 2004, ss. 189-210, s. 190.

⁸³ Wilkinson, Rorden, “World Trade Organization”, *New Political Economy*, Vol. 7 (1), 2002, ss. 129-141, s. 129.

üzere dört kurucu ülke tarafından 1931 yılında oluşturulan “Güney Ortak Pazarı-Mercosur” arasındaki ilişkilerin geliştirilmesinde politika transferinin rolünü incelemiştir.⁸⁴

Politika transferi sürecine müdahil olan aktörler konusu kısaca özetlenecek olursa, şunlar belirtilebilir. Öncelikle, politika transferine birçok aktör dahil olmaktadır. Esasında, bu aktörler, devletler ve devlete ilişkin birimler; uluslararası örgütler ve devlet-dışı aktörler (düşünce kuruluşları, araştırma merkezleri, uluslararası vakıflar gibi) olmak üzere üç grupta sınıflandırılabilir. Ancak, bu kategoriler birbirini dışlayıcı değildir. Örneğin, danışmanlar politika girişimcileri olarak hareket edebilmekte veya politika girişimcileri düşünce kuruluşları aracılığıyla faaliyette bulunabilmektedirler. Ayrıca, politika transfer sürecine birden fazla aktör katılabilmekte ve bu durum süreçteki etkilerinin eş değerde olacağı anlamına gelmemektedir. Dolayısıyla, farklı politika transferi örnekleri, farklı güdülerle sürece dahil olan aktörlerin farklı kombinasyonlarına işaret etmektedir. Aktörlerin etkileri, zamana ve transfer uygulamasına göre değişmektedir. Son olarak, politika oluşum ve politika transfer sürecine müdahil olmak bir ulusal veya uluslararası “politika ağı”na katılım suretiyle kolaylaşabilmektedir.⁸⁵ Bu nedenle, ağların politika transferinde oynadığı role kısaca değinmekte fayda vardır.

4. Politika Ağları

Politika ağı, siyaset bilimi ve kamu politikası literatüründe son zamanlarda yükselişe geçen kavramlardan biridir. Bu anlamda, bu kavram üzerine odaklanan akademik çalışmalar da artış göstermiştir. Ancak, genel olarak kavramın doğası ve rolü üzerine bir uzlaşıdan söz etmek mümkün değildir. Nitekim Marsh ve Smith⁸⁶, politika ağını konu edinen Alman literatürün, bu kavramı yönetişimin yeni bir formu olarak, piyasa ve hiyerarşiye bir alternatif şeklinde ele alırken, İngiliz ve Amerikan literatürün daha dar bir bakış açısıyla, kamu politikasının geliştirilmesi ve uygulanması sürecindeki rolüne odaklandığını ifade etmiştir. Politika transferi açısından, politika ağlarının kamu politikasının geliştirilmesindeki rolü önem arz etmektedir.

Bireyler ve gruplar çeşitli politika alanlarına ilişkin kararları etkilemek için yönetimin karar alma sürecine dahil olmak zorundadırlar. Ancak, kararları etkileme mücadelesinde, tüm

⁸⁴ Lenz, Tobias, “Governance Through Policy Transfer in the External Relations of the European Union: The Case of Mercosur”, *I. Student Conference on European Union, The Challenge for Europe: Governance, Economics and Multiculturalism*, Pittsburgh, 25 Mart 2006, ss. 7-13.

⁸⁵ Dolowitz, Policy Transfer: A New Framework of Policy Analysis, a.g.m., s. 21.

⁸⁶ Marsh, David – Smith, Martin, “Understanding Policy Networks: Towards a Dialectical Approach”, *Political Studies*, Vol. 48 (1), 2000, ss. 4-21, s. 4.

aktörlerin çıkarları karar alma sürecine ve kararlara eşit bir şekilde yansıtılmamaktadır. Bu yüzden, aktörler önemli devlet yetkilileri ile yakın, daimi ve imtiyazlı bir ilişki kurmak istemektedirler. Söz konusu ilişkiler, ulusal ve uluslararası ağlar olarak varlığını sürdürmekte ve aktörler bu ağlara üye olmaktadır.⁸⁷ Nitekim, günümüz toplumu karşılıklı bağımlılık, bireyselleşme ve politik kimliğin kaybı gibi özellikleri ile ön plana çıkan “ağ toplumu” olarak nitelendirilmektedir.⁸⁸

Ağların temel özelliği, belirli bir kamu politikası alanına ilişkin paylaşılmış bir sorun etrafında toplanmasıdır. Söz konusu sorun bağlamında, ağ içerisinde bilgi değişimi gerçekleştirilmekte, tartışmalar, uyuşmazlıklar ve ikna etme süreçleri yaşanmakta ve uygun çözümler için araştırmalar yapılmaktadır.⁸⁹ Nitekim, ağ yaklaşımı, ağ içerisindeki aktörlerin birbirine bağımlı olduğunu ve aktörlerin amaçlarını diğer aktörlerin sahip olduğu kaynaklar (para, bilgi, uzmanlık gibi) olmaksızın gerçekleştiremeyeceğini varsaymaktadır.⁹⁰

Ağların politika transferi açısından önemi, politika ve fikirlerin uluslararası düzeyde yayılması ve dağıtılmasının informal modelini temsil etmesinden kaynaklanmaktadır. Ağlar, aktörlere devletlerinin sınırlarının ötesinde hareket edebilme ve devletler arasında ve küresel veya bölgesel forumlarda fikirlerini politika üzerine düşünme faaliyetinin içine dahil etme imkanı vermektedir. Ağlar aracılığıyla katılımcılar stratejik ortaklıklar kurabilmekte, söylem ve düşüncelerini paylaşabilmekte ve üzerine uzlaşma sağlanmış bilgiler ortaya koyabilmektedirler.⁹¹

Politika ağları, “politika toplulukları” veya “konu ağları” gibi farklı şekillerde alt tipler sergileyebilmektedirler. Ancak, tipleri farklılaşsa da, politika ağları, belirli kamu politikası alanında yaşanan bir soruna ilişkin temelde aynı fikir ve düşünceleri paylaşmaktadırlar. Bu anlamda, ortak fikir ve düşünceleri doğrultusunda şekillenen sonuca ulaşmak için birtakım faaliyette bulunmaktadır. Böylece, politika transferi açısından, küresel düzeyde çeşitli aktörler arasında bilginin yayılımı için başlıca mekanizmalardan biri olmaktadır.

⁸⁷ Dolowitz, Policy Transfer: A New Framework of Policy Analysis, a.g.m., s. 21.

⁸⁸ Klijn, Erik Hans, “Networks and Governance: A Perspective on Public Policy and Public Administration”, *Governing Networks*, ed. Ari Salminen, IOS Press, Amsterdam, 2003, ss. 29-38, s. 29.

⁸⁹ Stone, Transfer Agents and Global Networks in the Transnationalization of Policy, a.g.m., s. 560.

⁹⁰ Klijn, Erik Hans – Koppenjan, Joop F. M., “Public Management and Policy Networks: Foundations of a Network Approach to Governance”, *Public Management*, Vol. 2 (2), 2000, ss. 135-158, s. 139.

⁹¹ Stone, Transfer Agents and Global Networks in the Transnationalization of Policy, a.g.m., s. 560.

D. POLİTİKA TRANSFERİNİN NESNELERİ

Öncelikle şunu belirtmek gerekir ki, politika transferine ilişkin çalışmalarda genel ilke olarak her şeyin transfer edilebileceği kabul edilmektedir.⁹² Ancak, transfer sürecinin nesnelere “politika amaçları, içeriği ve araçları”, “programlar”, “kurumlar”, “ideolojiler”, “fikir ve tutumlar” ve “olumsuz (negatif) dersler” olmak üzere altı grupta toplamak mümkündür.⁹³

Belirli bir politikanın amacı, içeriği ve araçlarının transferi konusu kurgulanmış bir örnek üzerinden şöyle açıklanabilir: A ülkesinin politika yapıcıları, kamu yönetiminde yaşanan sorunları ortadan kaldırmak için reform yapmayı yönetsel alanda bir kamu politikası olarak benimsemiştir. Yapılacak idari reformlarla, politika yapıcılar ülkelerinde etkin ve verimli hizmet sunan, kaynakları rasyonel kullanan, vatandaş odaklı, şeffaf ve hesap verebilir bir kamu yönetimi tesis etmeyi amaçlamaktadır. Bu çerçevede, kamu yönetiminin işgörmeye tekniklerinin ve kamu hizmeti sunma yöntemlerinin yeniden düşünülmesi, halka olan bakış açısının değiştirilmesi ve kamu mali yönetiminin iyileştirilmesi idari reformların içeriğini oluşturacaktır. Bu bağlamda, reformun amacına hizmet edecek araçlar ise, mevzuatın sadeleştirilmesi, kamu hizmeti şartı uygulaması, performans değerlendirme, performans bütçeleme ve bilgi edinme yasasının kabulü gibi yenilikler olacaktır. Bir an için A ülkesinin yaptığı idari reformlarda başarılı olduğunu ve kamu yönetimi alanında benzer sorunları yaşayan B ülkesi tarafından politika transferi için incelendiğini düşünelim.

A ülkesini, politika transferi olgusunu gerçekleştirmek amacıyla inceleyen B ülkesinin politika yapıcıları, transferin nesnesi açısından birçok seçenekle karşı karşıyadır. Bu doğrultuda, B ülkesi, A ülkesinin idari reform uygulamasını amaçlar, içerik ve araçlar itibarıyla bir bütün olarak transfer edebileceği gibi, A ülkesindeki idari reformun içeriğinin sadece bir kısmını veya sadece bir aracını da transfer edebilir. Örneğin, B ülkesi öncelikli olarak kamu yönetiminde yaşadığı bütçe açıklarına ve kaynak israfına çözüm bulmak istiyorsa, A ülkesinin kamu mali yönetimine dair reformlarını inceleyecek ve uygun bulursa performans değerlendirme ve bütçeleme sistemini transfer edecektir. Dolayısıyla, transfer sürecinde, yukarıda belirtilen transfer nesnelereinden biri veya birkaçı aynı süreçte transfer edilebilmektedir.

⁹² Dolowitz, A Policy-Maker's Guide to Policy Transfer, a.g.m., s. 101.

⁹³ Dolowitz, Policy Transfer: A New Framework of Policy Analysis, a.g.m., s. 23; Dolowitz - Marsh, Who Learns What From Whom: A Review of the Policy Transfer Literature, a.g.m., s. 349-350.

Politika transferi sürecinde kurumlar da transfer edilebilmektedir. Kurumların transferi, söz konusu kurumun, transfer edilecek ülkedeki idari yapıya, yönetsel ilke ve kültüre uyumu konusunu beraberinde getirmesi nedeniyle oldukça zor bir süreçtir. Bununla birlikte, dünya genelinde transfer edilen bir takım kurumlara rastlamak mümkündür. İnsan haklarında yaşanan duyarlılık ve yargısal denetimde yaşanan aksaklıkların sonucu olarak, ombudsman kurumu 19. yüzyıldan günümüze kadar geçen süre zarfında birçok ülke tarafından transfer edilmiştir. Benzer şekilde, AB'nin de etkisiyle bölgesel kalkınma ajansları, özellikle 1980'li yıllardan itibaren transfer edilen kurumlara örnek olarak gösterilebilir.

Fikirler ve ideolojiler de politika transferinin nesnesi olabilmektedir. Örneğin, 1970'lerin sonlarından itibaren "devletin küçültülmesi" gerektiği düşüncesinin çeşitli devletler tarafından kabulü, fikirlerin transferine örnek olarak gösterilebilir. Ayrıca, yönetimin dışarıdan denetlenmesinde yargıya ek olarak, uzlaştırıcı olacak ve yargının yükünü hafifletecek yeni bir kurumların oluşturulması gerektiği fikri, özelleştirmenin rekabeti getirerek etkinlik ve verimliliğe yol açacağı fikri, dünya geneline yayılan ve transfer nesnesi olan fikirler olarak belirtilebilir.

Fikirlerin transfer edilmesine daha spesifik ve daha somut örnek verebilmek de mümkündür. Nitekim, Japonya'da yakın zamanda gerçekleştirilen reformlarda, İngiltere'deki ajanslaşma eğiliminin (agencification) bir yansıması olan "Gelecek Adımlar" (Next Steps) fikrinden esinlendiği resmi olarak ilan edilmiştir.⁹⁴ Aslında, bu süreçler detaylı bir şekilde incelendiğinde, yukarıda açıklanan politika transferi aktörlerinin bu süreçleri nasıl teşvik ettiği ve yönlendirdiğini görebilmek mümkündür.

Esasında, bazı fikirlerin transferi onların arka planında yer alan birtakım ideolojilerin de transferini gündeme getirebilmektedir. Örneğin, devletin küçültülmesi fikrinin ve özelleştirme uygulamalarının benimsenmesi, işin doğası gereği, o ülkede neo-liberalizmin hakim anlayış olmasına da yol açmaktadır. Nitekim, günümüzde gerçekleştirdikleri idari reformlar bağlamında birçok ülkede neo-liberal anlayışlar benimsenmiş, hatta İşçi Partisi veya Sosyalist iktidar dönemlerinde bile neo-liberal politikalar etkisini göstermiştir.

Daha önce de belirtildiği gibi, bazı politika transferi süreçleri sonunda bir politika, program veya kurumun ödünç alınması durumu söz konusu olmayabilmektedir. Çünkü, bu transfer örneklerinde, politika yapıcılar inceledikleri ülkelerden negatif dersler

⁹⁴ Nakano, Koichi, "Cross-National Transfer of Policy Ideas: Agencification in Britain and Japon", *Governance*, Vol. 17 (2), 2004, ss. 169-188, s. 169.

çıkarmaktadırlar. Başka bir deyişle, politika yapıcılar, diğer ülkelerin çeşitli sorunlar karşısında nasıl davrandığını incelemek suretiyle, benzer bir soruna ilişkin “ne yapmamaları” gerektiğini de öğrenebilmektedirler. Ülkeler, diğer ülkelerin tecrübelerinden yararlanarak, belirli bir kamu politikası alanında yaşanan sorunlara dair olumsuz dersler çıkarabilmektedir. Bu nedenle, olumsuz (negatif) dersler de politika transferinin nesnesi olabilmektedir.

E. POLİTİKA TRANSFERİNİN KAYNAĞI

Politika transferinin “zamansal” ve “mekansal” olmak üzere iki tür kaynağından söz etmek mümkündür. Başka bir deyişle, politika yapıcılar, politika ve program transfer ederken veya dersler çıkarırken hem geçmişi hem de diğer devletleri inceleyebilmektedirler. Politika yapıcılar, politika transferinin zaman boyutu bağlamında, genelde dünyanın geçmişi, özelde ise kendi devletlerinin geçmişlerini dersler çıkarmak amacıyla inceleyebilmektedirler. Esasında, devletler belirli bir kamu politikası alanında belirledikleri bir hedefi gerçekleştirmek için bir modeli veya uygulamayı ödünç almak amacıyla bir araştırmaya giriştiklerinde, bu faaliyet için en mantıklı başlangıç noktası devletlerin kendi geçmişleri olmaktadır. Devletler kendi geçmişlerini inceleyerek, gerek neleri yapmamaları gerektiğini gerekse hangi politika ve programların nasıl ve hangi koşullar altında kendi devletlerinde başarılı bir şekilde yürütüldüğünü öğrenmiş olmaktadır. Bu bağlamda, devletlerin kendi geçmişlerine dönmeleri, zaman ve kaynak tasarrufu sağlama noktasında belirli avantajlara da sahiptir. Ancak, devletlerin kendi geçmişlerini araştırması, objektif olamama, geçmişi tarafsız analiz edememe ve kişisel değerlendirmelerde bulunma gibi riskleri de içermektedir.⁹⁵ Dolayısıyla, politika yapıcıların bu risklerden kaçınma noktasında yoğun çabaları gerekmektedir. Eğer politika yapıcılar geçmişi anlayamaz, o günün koşullarını iyi değerlendiremez ve bugün ile bağlantısını iyi kuramaz ise, geçmişten elde edilecek derslerin veya modellerin istenilen sonuçları vermesi mümkün olmayacaktır.

Politikanın nereden transfer edileceği sorusunun mekansal boyutuna bakıldığında, Dolowitz ve Marsh’ın “uluslararası”, “ulusal” ve “yerel” olmak üzere üç mekansal ölçek öngördüğü görülmektedir.⁹⁶ Evans⁹⁷ ise, daha yakın tarihli çalışmasında, “uluslararası”, “ulus aşırı”, “ulusal”, “bölgesel” ve “yerel” olmak üzere beş mekansal ölçek belirtmekte ve politika transferinin bu mekansal ölçeklerden birinde veya bu mekansal ölçekler arasında

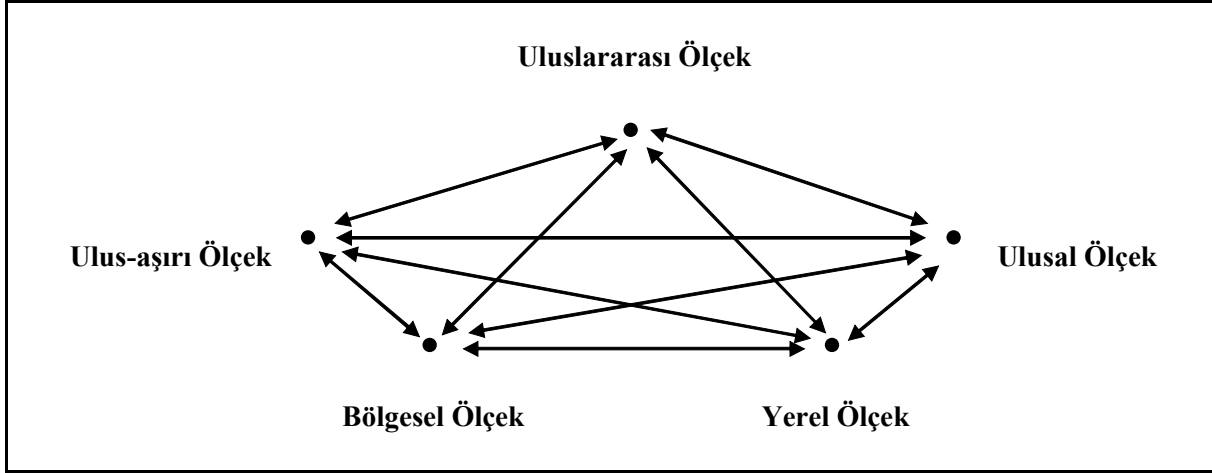
⁹⁵ Dolowitz - Marsh, Who Learns What From Whom: A Review of the Policy Transfer Literature, a.g.m., s. 352.

⁹⁶ Dolowitz, Policy Transfer: A New Framework of Policy Analysis, a.g.m., s. 24.

⁹⁷ Evans - Davies, a.g.m., s. 368.

gerçekleşebileceğini ifade etmektedir. Buna göre, en azından teorik düzeyde yirmi beş adet transfer yolundan söz etmek mümkündür.

Şekil 4: Mekansal Ölçekler Arası Transfer Kanalları



Devleti merkezine alan bir bakış açısıyla değerlendirildiğinde, devletin kendi içinde gerçekleştirilen politika transferi ve devlet dışından gerçekleştirilen politika transferi ayrımına gidilebilir. Politika transferi, bir devletin kendi içinde merkezi yönetim ile yerel ve bölgesel yönetimler arasında olabileceği gibi, yerel veya bölgesel yönetimlerin kendi aralarında da gözlemlenebilmektedir.⁹⁸ Nitekim Wolman ve Page⁹⁹, İngiliz yerel yönetim yetkililerinin, kentsel yenilenme politikalarını oluştururken birbirlerinin deneyiminden nasıl haberdar olduklarını ve bunlardan nasıl yararlandıklarını araştırmıştır.

Politika transferi, devletlerin kendi içinde yaşanabileceği gibi, politika yapıcılar diğer devletlerden de politika ve program transfer edebilmektedirler. Ayrıca, politika veya program transfer edecek bir devletin, diğer devletin merkezi yönetimine odaklanması da gerekmemektedir. Ulus-altı düzeydeki yönetim birimlerinin uyguladığı politika veya programlara da yönelebilirler. Bu bağlamda, birçok devlet transfer etmek istediği politikanın uygulandığı veya kurumun bulunduğu ülkeye, inceleme ve araştırmalarda bulunması amacıyla

⁹⁸ Pole, Dale H., "The Diffusion of Legislation Among the Canadian Provinces: A Statistical Analysis", *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 9 (4), 1976, ss. 605-626, s. 605; Lutz, James M., "Emulation and Policy Adoptions in the Canadian Provinces", *Canadian Journal of Political Sciences*, Vol. 22 (1), 1989, ss. 147-154, s. 147.

⁹⁹ Wolman, Harold – Page, Ed, "Policy Transfer Among Local Governments: An Information-Theory Approach", *Governance*, Vol. 15 (4), 2002, ss. 477-501, s. 482.

uzman, temsilci veya heyet göndermektedir. Bu gezi ve turlar, “politika çalışma ziyaretleri – policy study visits” olarak isimlendirilmektedir.¹⁰⁰

Daha önce de belirtildiği gibi, politika transferi uluslararası örgüt veya uluslar-üstü örgüt ile bir devlet arasında gerçekleşerek dikey bir nitelik arz edebilmektedir. Günümüzde, uluslararası ve uluslar-üstü örgütlerin sayısı artmıştır. Bu durum, dikey nitelikli transferin gerçekleşme olasılığını yükseltmektedir. Ayrıca, uluslararası örgütlerin kendi aralarında da politika transferi süreci yaşanabilmektedir. Bu aktarılanların tümü, politika transferinin uluslararası düzeyine, dolayısıyla özellikle ulus devletlerin isteyerek veya zorla dersler çıkarmak veya “en iyi” olarak nitelenen modeli ödünç almak için uluslararası örgütlere yönelebileceğine işaret etmektedir.

Bu noktada temel sorun, kişilerin veya devletlerin politika, program veya fikir transfer etmek amacıyla yakın veya bilindik yerleri inceleme eğiliminde olmalarıdır. Bu eğilim, araştırmayı dar bir alan ile sınırlayacak ve taraflı görüşlerin ortaya çıkmasına sebep olabilecektir. Yakın ve bilindik ülkeleri incelemenin kaynak ve zaman açısından belirli avantajları olabilmesine karşın, bu anlayış daha uygun veya yenilikçi fikir ve politikaların gözden kaçırılmasına neden olabilmektedir. Dolayısıyla, politika transferi sürecine girildiğinde, birden fazla ülkeyi ve modeli incelemekte daha sağlıklı ve gerçekçi bilgilerin elde edilmesi ve daha uygun politika ve modelin benimsenmesi açısından fayda vardır.¹⁰¹

F. POLİTİKA TRANSFERİNİN DERECELERİ

Politika transfer sürecindeki önemli sorulardan biri, toplanan bilgilerin veya incelenen politika ve programların ne kadarının transfer edilebileceği veya edilmesi gerektiğidir. Esasında, politika yapıcılar, inceledikleri politika ve programları kendi devletlerine aktarma konusunda önemli ölçüde seçeneklere sahiptir. Nitekim, Rose¹⁰² transferin derecesi konusunda, “kopyalama”, “adaptasyon”, “melezleştirme”, “sentez” ve “esinlenme” olmak üzere beş seçenek ortaya koymaktadır. Dolayısıyla, politika transferi ya hep ya da hiçi ifade eden bir süreç değildir.

Dolowitz ve Marsh da, politika transferinin derecelerini ortaya koyarken, Rose’un yaklaşımını temel almışlardır. Ancak, birbiriyle ilişkili gördükleri iki kategoriye

¹⁰⁰ Page, Ed – Wolman, Hal - Connolly, David, “Policy Study Visits: Policy Transfer in Practice”, *Prepared for delivery at the 2004 Annual Meeting of the American Political Science*, 2-5 September, Chicago, 2004, s. 1.

¹⁰¹ Dolowitz, A Policy Maker’s Guide to Policy Transfer, a.g.m., s. 104.

¹⁰² Rose, Lesson-Drawing In Public Policy, a.g.e., s. 30; Rose, Richard, *Learning From Comparative Public Policy: A Practical Guide*, Routledge, London, 2005, s. 80.

(melezleştirme ve sentez) birleştirmeyi tercih etmiş ve politika transferinin derecelerini “kopyalama”, “öykünme”, “melezleştirme ve sentez” ve “esinlenme” olmak üzere dört başlık altında toplamışlardır. Şekil 5’de gösterilen politika transferinin dereceleri kısaca şöyle açıklanabilir.¹⁰³

Kopyalama: Bir devletin, başka bir yerde uygulanan bir programı hiçbir değişiklik yapmaksızın benimsemesini ifade etmektedir.

Öykünme: Bir devletin, başka bir devletin uyguladığı programı tüm detayları ile kopyalamayı reddetmesini, ancak “en iyi uygulama” olarak algıladığı söz konusu programı benimsemesini ifade etmektedir.

Melezleştirme ve Sentez: Transferi gerçekleştirilen ülkeye en uygun politikayı geliştirebilmek amacıyla, iki veya daha fazla ülkede uygulanan programların önemli unsurlarının birleştirilmesini ifade etmektedir.

Şekil 5: Politika Transferinin Dereceleri



Kaynak: Dolowitz, David, “A Policy-Maker’s Guide to Policy Transfer”, *Political Quarterly*, Vol. 74 (1), 2003, ss. 101-108, s. 105.

Esinlenme: Bir devletin benimsediği politikanın, başka bir devlette bir politika değişikliğine yol açacak ilhamı politika yapıcılara vermesini ifade etmektedir. Bu politika transferi derecesinde, politika transferi süreci sonunda elde edilen sonuçlar, politikanın transfer edildiği devletteki sonuçlar ile karşılaştırıldığında, nispeten çok az bir benzerlik veya ilişki taşımaktadır.

Nihayetinde, genel olarak devletler politika transferinin dereceleri konusunda tercihte bulunmakta serbesttirler. Başka bir deyişle, başka bir yerde uygulanan politika veya programı doğrudan kopyalayabilecekleri gibi, söz konusu politika veya programdan sadece esinlenebilirler. Doğal olarak, bu tercih hakkı, tam gönüllü transferin olduğu bir ortamda mutlak bir anlam ifade ederken; zorlayıcı politika transferinin geçerli olduğu bir ödünç almada, transferin nedenine ve sürece müdahil olan aktöre bağlı olarak sınırlanacaktır.

¹⁰³ Dolowitz - Marsh, Policy Transfer: A Framework for Comparative Analysis, a.g.m., s. 52.

G. POLİTİKA TRANSFERİNİ KOLAYLAŞTIRICI VE ENGELLEYİCİ KOŞULLAR

Politika transferini kolaylaştırıcı veya engelleyici etkilerde bulunabilecek birtakım unsurlardan söz etmek mümkündür. Aynı zamanda, bu unsurlar neden bazı politikaların transfer edildiğini ve diğerlerinin transfer edilmediğini ve niçin politika yapıcılarının transfer sürecinde bazı devletlere yönelirken, diğer bazı devletleri dışladığını açıklamaya yardımcı olacak ölçütleri de ifade etmektedir. Doğal olarak, bu unsurlar farklı politika transferi durumlarında ve farklı devletlerde farklı (engelleyici veya kolaylaştırıcı) etkilerde bulunabilmektedir. Esasında, her ülkenin kendine has siyasal, toplumsal, yönetsel ve kültürel yapısı politika transferinin gerçekleştirilmesinde temel belirleyici olmasına karşın, politika transferini engelleyici veya kolaylaştırıcı etkilerde bulunabilecek unsurlar, “politikanın karmaşıklığı”, “etkileşimin etkileri”, “kurumsal kısıtlar”, “yapısal kısıtlar”, “uygulanabilirlik”, “geçmiş politikalar” ve “dil” olmak üzere yedi grupta toplanabilmektedir.¹⁰⁴

Belirli bir alanda uygulanan “kamu politikasının karmaşıklığı”, onun transfer edilebilirliği üzerinde çok önemli bir etkiye sahiptir. Genel itibariyle, daha karmaşık bir politika veya program, basit bir politika veya programa göre daha zor transfer edilmektedir. Buna göre, tek amaçlı programlar çok amaçlı programlara göre daha kolay transfer edilebilmektedir. Ayrıca, daha basit sorunlar için politika transferinin gerçekleşme olasılığı daha fazla olabilmekte ve politika yapıcılar veya aktörler tarafından, sorun ve çözüm arasında daha doğrudan bir ilişki olduğu düşünülürse, politika transferi ihtimali artmaktadır. Transfer edilecek programın, transfer eden devlete yönelik deyim yerindeyse “yan etkileri” daha az olursa, politika transferi olasılığı daha fazla olabilmektedir. Yine, politika yapıcılar bir programın başka bir devlette nasıl işlediğine dair daha fazla bilgiye sahipse veya bir programın sonuçları daha fazla öngörülebilirse, bu durum transferin gerçekleşme potansiyelini artırmakta ve transferi kolaylaştırmaktadır.

Politika transferini engelleyecek veya kolaylaştıracak unsurlardan biri, “mevcut kanunların ve politikaların varlığı”dır. Nitekim, politika yapıcılarının “seçici”den önce “mirasçı” oldukları belirtilmektedir. Politika yapıcılar, selefleri tarafından ortaya koyulmuş kanunları ve programları uygulamak mecburiyetinde kalabilmektedirler. Başka bir deyişle, politika yapıcılarının selefleri bazen onların elini kolunu bağlayan uzun dönemli programlar uygulayabilmekte veya kararlar alabilmektedirler. Bu durum, politika yapıcılarını, nelerin

¹⁰⁴ Dolowitz, Policy Transfer: A New Framework of Policy Analysis, a.g.m., s. 25-29; Dolowitz - Marsh, Who Learns What From Whom: A Review of the Policy Transfer Literature, a.g.m., s. 353-354.

araştırılabileceği ve neyin transfer edilebileceği konusunda sınırlayarak, politika transfer sürecini şekillendirebilmektedir. Örneğin, İngiltere’de Blair hükümetinden önceki Muhafazakar hükümetin çalışma hayatına bakışı, Blair hükümetinin mevcut programları değiştirme ve alternatiflerini ortaya koyabilme kapasitesini sınırlandırmıştır. Bu durum, 1998 yılı İngiltere İstihdam Eylem Planı’nda çok açık bir şekilde dile getirilmiştir.

“Kurumsal ve yapısal faktörler”, politika transferine ilişkin kararları ve süreci etkileyecek bir diğer unsurdur. İki devlet arasında gerçekleşecek politika transferinde, devletlerin siyasal ve yönetsel yapıları birbirinden çok farklı ise, politika transferinin gerçekleşme ihtimali azalmaktadır. Başka bir deyişle, bir federal devlet ile üniter devlet arasında politika transferinin gerçekleşmesi, iki federal devlet veya iki üniter devlet arasında politika transferinin gerçekleşmesinden daha zordur. Nitekim, Amerikan federal sisteminin, İngiliz üniter sisteminden politika transfer etmede bir sınırlayıcı olarak hareket ettiği belirtilmektedir. Ancak, bu bir federal devlet ile üniter devlet arasında hiçbir zaman politika transferinin gerçekleşmeyeceği anlamına da gelmemektedir. Tarihsel ve ideolojik yakınlık, özel ilişkiler gibi başka unsurlar devreye girerek söz konusu güçlüğü hafifletici etkide bulunabilmektedirler. Ayrıca, kamu kurum ve kuruluşlarının sahip olduğu örgütsel yapı ve iç işleyişleri politika transferini kolaylaştırmakta veya zorlaştırmaktadır. Örneğin, iyi bir örgütlenmeye ve dışa açık olma gibi bir kültüre sahip kamu kurum ve kuruluşları politika transferinin gerçekleştirilmesine daha yatkındır.

“İki devlet arasındaki geçmişteki veya günümüzdeki ilişkiler”, politika transfer sürecini olumlu veya olumsuz yönde etkileyen diğer bir unsur olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü, söz konusu ilişkilerin hasımca bir nitelik arz etmesi durumunda, politika transferine yönelik devletin ders çıkarmak için inceleyebileceği alan sınırlanmış olmaktadır. Tersine durumda ise, politika transferinin daha sağlıklı bir çerçevede gerçekleşeceği aşikârdır. Nitekim, İngiltere’nin özellikle eğitim ve diğer sosyal politika alanlarında gerçekleştireceği politika transferlerinde, son yirmi yılı aşkın süredir yüzünü Amerika’ya dönmesinde, her iki ülkenin sahip olduğu ortak kültürel değerler ve ideolojik bağlar kadar, özellikle devlet başkanları arasında (Reagan ve Thatcher, Clinton ve Blair ile Bush ve Blair arasındaki ilişkiler) yakın zamanda gittikçe gelişen ilişkilerin önemli etkisi olduğu belirtilmektedir.

Politika transferini engelleyecek veya kolaylaştıracak bir diğer unsur, “politikannın uygulanabilirliği”dir. Transfer edilecek politikanın uygulanabilirliği unsuru, iki devlet arasındaki ideolojik ve kültürel yakınlık, bürokratik yapı, teknolojik altyapı ve ekonomik

kaynaklar gibi konuları kapsamaktadır. Politika transfer etmek isteyen devletteki temel politik ideoloji, fikir ve politikalar için nereye bakılacağını ve hangi politikaların reddedilip hangisinin kabul edileceğini etkilemektedir. Dolayısıyla, transfer edilen politika, transfer eden devlete hakim olan ideoloji ile uyumlu olur ise, hem transfer süreci daha kolay bir şekilde gerçekleşme imkanı bulmakta hem de politikanın uygulamadaki başarı şansı yüksek olmaktadır. Benzer şekilde, iki toplum ve devlet arasındaki benzer değerler ve kültürel yakınlık da transferin gerçekleşme olanağını ve transfer edilen politikanın uygulanabilirliğini artırmaktadır.

Politika yapıcılarının ve bürokrasideki kamu görevlilerinin yetenekleri ile devletin teknolojik kapasitesi, politika transferinin gerçekleştirilmesi ve transfer edilen politikanın uygulanması açısından önemli faktörlerdir. Şu çok açıktır ki, transfer edilecek politikanın uygulanması, devletin teknolojik altyapısını ve bürokratlarının yeteneklerini aşıyor ise, istenilen politika ve programlar transfer edilemeyecek veya transfer edilse dahi arzulanan sonuçları vermeyecektir. Bu durumda, öncelikle söz konusu devletin teknoloji açığının ve bürokratin bilgi ve yetenek eksikliğinin giderilmesi gündeme gelmektedir. Bu ise, teknoloji ve uzman transferine işaret edebilir. Teknolojik sınırlılık ile yakından ilgili olan ve transferi engelleyen diğer faktör, finansal kaynak sıkıntısıdır. Dolayısıyla, ekonomik ve teknolojik sınırlılıkların birleşimi, devletlerin istedikleri politika ve programları benimsemesini ve transfer etmesini engelleyebilmektedir.

Son olarak, doğrudan belirleyici olmamasına karşın, en az diğer unsurlar kadar önemli ve süreci olumlu veya olumsuz etkileyecek diğer unsur “dil”dir. Politikaların geliştirilmesinde, belgelere ulaşmak ve yabancı devletlerdeki politika yapıcılar veya uzmanlarla doğrudan politikaları tartışmak, politikaların daha sağlıklı bir şekilde anlaşılmasında büyük önem arz etmektedir. Dolayısıyla, gerekli bilgilerin toplanması ve uygun etkileşimlerin sağlanmasında dil benzerliği transfer sürecini kolaylaştırıcı bir unsur olarak görülmektedir.

H. POLİTİKA TRANSFERİ VE POLİTİKA BAŞARISIZLIĞI İLİŞKİSİ

Politika transferi, küreselleşme ve bölgeselleşme eğilimleri ve devletlerin ulus-üstü kurumlara üyelik talepleri gibi gelişmelerin etkisiyle son zamanlarda artış göstermesine karşın, transfer aracılığıyla ödünç alınan politikaların tümü, uygulandığında başarılı sonuç vermemektedir. Esasında, politika transferi, bir devlette başarılı bir şekilde uygulanan politikaların diğer devletlerde de başarılı bir şekilde uygulanabileceği varsayımı üzerine

gerçekleştirilmektedir. Ancak, bu varsayım her zaman ve her politika transferi örneği için geçerli olmamaktadır.

Dolowitz ve Marsh, belirli bir alanda uygulanan bir politikanın genel başarısızlık nedenlerine (politikayı destekleyen güçlü bir siyasi ve yönetsel iradenin eksikliği, politikanın uygulandığı alandaki aktörlerin olası direncini kıramama, ekonomik ve teknolojik kısıtlar gibi) “*politika transfer sürecinin kendinden kaynaklanan*” birtakım faktörleri eklemektedir. Dolayısıyla, bu faktörlere transfer sürecinde gereken dikkat ve hassasiyetin gösterilmemesi durumunda, belirli bir alanda uygulanan kamu politikasının başarısızlığında, politika transferi doğrudan belirleyici olmaktadır. Politika başarısızlığı üzerinde etkiye sahip olan ve doğrudan politika transferinin kendinden kaynaklanan nedenler kısaca şöyle açıklanabilir.¹⁰⁵

Bu faktörlerden ilki, politika, program veya kurumu transfer eden devletin söz konusu politika, program veya kurum hakkında veya bunların transfer edilen devlette nasıl yürütüldüğü ve uygulandığı konusunda eksik veya yetersiz bilgiye sahip olmasıdır. Bu durum, “yetersiz bilgiye dayalı transfer”e işaret etmektedir. İkincisi, transferin gerçekleştirilmesine rağmen, transfer edilen ülkede söz konusu politika veya kurumu başarılı kılan çok önemli bir öğenin transfer edilmemesidir. Bu durum, “tamamlanmamış transfer”e işaret etmektedir. Bir diğeri, politikanın transfer edildiği ülke ile transfer eden ülke arasındaki ekonomik, toplumsal, siyasi ve yönetsel yapı farklılıklarına yeterince dikkat etmeme veya odaklanmamadır. Bu ise, “uygun olmayan transfer”e işaret etmektedir.

II. YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİNİN TRANSFER SÜRECİ: YAPI VE AKTÖR TEMELLİ BİR ANALİZ

YKİ anlayışının ülkeler arasında nasıl transfer edildiğinin detaylarına geçmeden önce, iki hususu belirtmekte fayda vardır. Öncelikle, bu çalışma, kamu yönetiminde reform yapmayı yönetsel alanda tercih edilmiş bir kamu politikası olarak kabul etmektedir. İkinci olarak, en genel ifade ile özel sektör tarzı yönetim teknik ve modellerinin kamu yönetiminde uygulanması anlamına gelen YKİ'nin, ülkeler tarafından benimsenmesinin politika transferinin bir sonucu olabileceğini varsaymaktadır. Böylece, günümüz idari reformlarının mahiyetinde ve kullandığı araçlardaki benzerliğin, YKİ'nin uluslararası düzeye yayılışının bir ürünü olduğu öngörülmektedir.

¹⁰⁵ Dolowitz - Marsh, Learning From Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making, a.g.m., s. 17-20.

Esasında, YKİ anlayışı nasıl dünya geneline yayılabilmiş ve kabul görmüştür? sorusu yeterince cevaplanamamıştır. Bunun nedeni, YKİ'nin farklı ülkelerde uygulandığının bir ön bilgi olarak kabul edilmesi ve bu bilgi doğrultusunda ya YKİ'nin özellik ve ilkelerine ya da başarılı olup olmadıkları noktasında ülke uygulamalarının sonuçlarına odaklanılmasıdır. Ancak, YKİ'nin farklı ülkelere yayılımına dair transfer sürecine ve bu süreçte rol alan aktörlere ve etkili olan faktörlere yeterince değinilmemektedir. Transfer sürecinin kendisine odaklanma konusunda yaşanan bu eksiklik, yukarıda dile getirilen sorunun detaylı bir şekilde cevaplanamamasının temel sebebidir. Bu doğrultuda, çalışmanın bu kısmı, yaklaşık yirmi yıldır kamu yönetimi ve kamu politikası alanlarının üzerine en çok yazılan ve tartışılan iki kavramı arasında bir köprü kurma amacı taşımaktadır.

Günümüz idari reform girişimlerinde, devletlerin neden YKİ anlayışının öngördüğü ilke ve araçları benimsediğine ve YKİ'nin uluslar arasında transferi sonucunda reformların mahiyetinin nasıl benzeştiğine ilişkin kamu yönetimi literatüründe çeşitli açıklamalar dile getirilmiştir. Bu açıklamalar farklı aktörler veya faktörler üzerine inşa edilmektedir. Ancak, çalışmanın birinci bölümünün sonunda dile getirilen soruların cevaplarını daha net bir şekilde ortaya koyabilmek için, bu açıklamalar, içsel faktörlere ya da dışsal faktörlere dayanıyor olması veya açıklamaların yapısal düzeye ya da aktör düzeyine odaklanıyor olmasına göre kategorize edilebilir. Bu çerçevede, YKİ'nin ülkeler tarafından benimsenmesi ve küresel düzeyde transferine ilişkin dört temel yaklaşım ortaya çıkmaktadır: “İçsel Faktörlere Dayalı Yapısal Yaklaşım”, “İçsel Faktörlere Dayalı Aktör Yönelimli Yaklaşım”, “Dışsal Faktörlere Dayalı Yapısal Yaklaşım” ve “Dışsal Faktörlere Dayalı Aktör Yönelimli Yaklaşım”.¹⁰⁶ Burada, yapısal yaklaşımlar devletin ve politik aktörlerin dışında olan, ancak onları etkileyen ve sarmalayan çevresel koşulları ön plana çıkarmaktadır. Aktör yönelimli yaklaşım ise, ya ulusal politika yapıcılara aktif bir rol öngörmekte ya da ulus devletin dışındaki aktörlerin YKİ'nin transferine hizmet eden faaliyetlerinin detaylarına odaklanmaktadır.

Ancak, yeri gelmişken belirtmek gerekir ki, bu açıklamalar birbirini dışlayıcı değildir. Nitekim, kamu yönetimindeki çoğu akademisyen YKİ'nin yayılışını birçok faktör üzerine temellendirerek açıklamaktadır. Ayrıca, daha önce de belirtildiği gibi, Evans ve Davies politika transferinin “yapı-aktör temelli” bir olgu olarak anlaşılması gerektiğini vurgulamaktadır. Bu anlamda, YKİ'nin ülkeler arasındaki transferi analiz edilirken, hem yapısal koşullar hem de aktörler göz önünde bulundurulmalıdır.

¹⁰⁶ Poocharoen, Ora-om, Comparative Public Management Reform: Cases of Policy Transfer in Thailand and Malaysia, Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Syracuse University, 2005, s. 17.

A. İÇSEL FAKTÖRLERE DAYALI YAKLAŞIMLAR

Bu yaklaşımlar, YKİ'nin ülkeler tarafından benimsenmesi ve transferi olgusunu, bir ülkenin kendi dinamikleri üzerinden açıklamaya çalışan bakış açıları olarak nitelendirilebilir. Dolayısıyla, bir ülkede YKİ anlayışının benimsenmesi, ilgili ülkenin ekonomik ve mali yapısı, politik faktörler ve tarihsel ve kültürel yapısının veya politika belirleme sürecinde etkin rol alan politikacı ve bürokratların tercihlerinin bir sonucu olarak değerlendirilmektedir.

İçsel faktörlere dayalı yapısal yaklaşımda, YKİ'nin ortaya çıkışı ve gelişiminde, ülkelerin özellikle 1970'li yıllardan itibaren yaşamaya başladıkları ekonomik kriz ve mali sıkıntılar ön plana çıkmaktadır. Politik faktörler bağlamında ise, Yeni Sağcı iktidarların işbaşına gelmesi, söz konusu eğilim için hayati öneme sahip bir gelişme olarak algılanmaktadır. Ancak, daha önce de vurgulandığı gibi, YKİ farklı ülkelerde farklı iktidarlar tarafından uygulanma imkanı bulmuş bir eğilimdir ve bu nedenle Yeni sağcı politikalar ile ilişkisi bu eğilimin yayılmasını yeterince açıklayabilme kapasitesine sahip değildir.

YKİ'nin ülkeler arasında transferi çerçevesinde, bir içsel faktör olarak tarihsel ve kültürel yapı, bir ülkenin geçmişinden getirdiği deneyimlere veya kültürel faktörlere dayalı olarak bu eğilimi benimseyip benimsemeyeceğini ifade etmektedir. Örneğin, İngiltere'nin reform girişimlerinde çok yakınındaki Fransa'ya değil de, ABD'ye yönelmesi kültürel faktörler ile açıklanabilir. Tarihsel faktörler ise, politika mirası (policy legacy) kavramı ile yakından ilişkilidir. Politika mirası, politika oluşturma sürecine dahil olan aktörlerin, geçmiş tecrübeleri ile benzer tedbirlere dayalı veya benzer görünen politikaları reddedebileceğini veya destekleyebileceğini ifade etmektedir.¹⁰⁷

İçsel faktörlere dayalı aktör yönelimli yaklaşımda ise, her ülke açısından kamu politikası oluşturma sürecinin temel aktörleri olarak kabul edilen politikacılar ve bürokratlar başat konumdadır. Esasında, bazı devlet liderlerinin bu eğilimi ve öngörülerini benimsemiş olması, YKİ'nin transferinde etkili olmuştur. Belki de bu durumun en tipik örneği, “girişimci devlet” kavramı üzerine inşa edilen “devletin yeniden icadı” isimli reform hareketinin, zamanın ABD başkanı Clinton tarafından desteklenmesidir. Clinton, daha vali konumundayken Osborne'a kişisel desteğini vermiş, Başkan seçildikten sonra da onu üst düzey danışman olarak kullanmıştır. Bu, piyasa ekonomisi ve onun araçlarını önceleyen bir anlayışın yayılması açısından önemli bir aşama olmuştur.

¹⁰⁷ Poocharoen, a.g.e., s. 21.

Aslında, YKİ'ye ilişkin içsel faktörlere dayalı açıklamalar bir bütün olarak değerlendirildiğinde, bu açıklamaların genel itibarıyla YKİ'nin küresel düzeyde nasıl transfer edildiği sorusundan ziyade ülkeler tarafından neden benimsendiği sorusuna cevap verdiği anlaşılabilir. Dolayısıyla, içsel faktörlere dayalı açıklamalar, ülkeler tarafından benimsenen reform politikası ve araçlarının niçin ve nasıl benzeştiği konusunda çok fazla bilgi sunmamaktadır. Bu, ülkelerin içsel faktörlerinin YKİ'nin transferinde hiçbir etkisinin olmadığı anlamına gelmemektedir. Özellikle tarihsel ve kültürel faktörler, söz konusu transfer sürecinde, bir ülkenin reform politikası ve araçlarını belirlemede hangi ülkeye yöneleceğini etkilemesi ve bu reform politikası ve araçlarına karşı ülkenin geçirgenliğini belirlemeleri açısından önemlidir. Ancak, YKİ'nin küresel düzeyde transferini doğrudan açıklayacak başka faktörlere ihtiyaç vardır. Uluslararası düzeye odaklanma bize bu faktörleri sağlayabilir.

B. DIŞSAL FAKTÖRLERE DAYALI YAKLAŞIMLAR

YKİ'nin transferi dışsal faktörlere dayalı olarak açıklanırken, yine yapısal unsurlar odaklı veya aktör odaklı bir yaklaşım sergilenebilir. Esasında, dışsal faktörlere dayalı yapısal yaklaşım, açıklayıcı temel unsur olarak küreselleşme eğilimini kullanmaktadır. Nitekim Cope ve arkadaşları, YKİ dalgası ile devletlerin küreselleşmeye verdikleri tepkilerin çakışmasını tesadüf olarak görmemekte ve küreselleşmenin devletleri birbirine daha bağımlı kıldığını, kendilerini yeniden yapılandırmak zorunda bıraktığını ve YKİ'nin bu yeniden yapılanmanın en temel formu olduğunu belirtmektedir.¹⁰⁸ Başka bir deyişle, ülkelerin kamu yönetimi mekanizmalarını yeniden yapılandırma çabası, devletlerin küresel ekonomik sistemdeki değişimlere karşı yeni pozisyonlarını belirleme gayreti çerçevesinde değerlendirilmektedir.

Ancak, YKİ'nin transferini küreselleşme eğilimi üzerinden açıklamak çok genel bir bakış açısını ortaya koymaktadır. Nihayetinde, küreselleşme günümüzde demokratik kural ve kurumların yayılmasından kültürel benzeşmenin bir sembolü haline gelmiş kot pantolonun yayılmasına kadar tüm unsurların yayılmasını ve benzeşmesini açıklayan makro bir eğilimdir. Nitekim Saint-Martin, küreselleşmenin, kamu yönetimlerini piyasalaşmaya veya özel sektör yapıları oluşturmaya zorlayan sosyo-ekonomik yapı ve teknolojik değişimler gibi makro faktörlere odaklandığını ve analize politika aktörlerinin de dahil edilmesi gerektiğini belirtmiştir.¹⁰⁹ Başka bir deyişle, YKİ'nin transferi ve ülkeler arasındaki idari reform

¹⁰⁸ Cope, Stephen – Leishman, Frank - Starie, Peter, “Globalization, New Public Management and the Enabling State: Futures of Police Management”, *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 10 (6), 1997, ss. 444-460, s. 448.

¹⁰⁹ Saint-Martin, Denis, *Building The New Managerialist State: Consultants and The Politics of Public Sector Reform in Comparative Perspective*, Oxford University Press, Oxford, 2004, s. 18.

benzerliğini böylesi makro bir eğilim üzerinden açıklamak, “yapısal” unsurlara “aktörler” karşısında çok büyük bir üstünlük atfetmek ve çeşitli aktörlerin süreçteki rolünü görmezden gelmek sonucunu doğurabilecektir. Bu yüzden, söz konusu yapısal faktörlerin gücünü küçümsemeden ve görmezden gelmeden, süreçteki aktörlere odaklanmakta, YKİ'nin transferi ve günümüz idari reformlardaki benzerliği daha iyi anlamak açısından fayda vardır.

YKİ'nin küresel düzeyde transferi sürecine birçok dışsal aktör dahil olmaktadır. Bu aktörlerin başında, uluslararası örgütler; uluslar-üstü örgütler; yönetim danışmanları; düşünce kuruluşları; araştırma merkezleri veya enstitüler; epistemik topluluklar ve akademisyenler gelmektedir. Uluslararası örgütlerin (OECD, WB ve IMF gibi) YKİ'nin transferi sürecinde üstlendikleri rol özellikle dikkat çekicidir. Söz konusu uluslararası örgütler, gerek ülkelere yapacakları hibe ve yardımları belirli politikaları benimsemeleri ve reform yapmaları koşuluna bağlayarak (koşulsallık transferi), gerek uluslararası örgüte üyelik veya adaylıktan kaynaklanan birtakım yükümlülükler nedeniyle program ve politikalarını benimseterek (yükümlü transfer), gerekse düzenledikleri konferanslar ve yayımladıkları kitap ve raporlar aracılığıyla dolaylı yoldan bilginin, politikaların ve modellerin uluslararası düzeye yayılmasını sağlamaktadırlar.

Nitekim Common, YKİ'nin transferinde uluslararası örgütlerin rolünü incelediği bir yazısında, söz konusu örgütlerin hem politika transferinin bir kanalı hem de devletlerin kamu sektörlerini modernize etmeleri için bir baskı kaynağı olarak anlaşılması gerektiğini belirtmiştir.¹¹⁰

YKİ'nin ülkeler arasında transferinde, uluslararası örgütler içinde OECD faaliyetleri ile özellikle ön plana çıkmaktadır. Öncelikle şunu belirtmek gerekir ki, OECD, kamu yönetimi alanında geleneksel paradigmadan piyasanın veya piyasa tipi mekanizmaların kullanımı üzerine temellendirilmiş yeni bir paradigmaya geçişin söz konusu olduğunu açıkça kabul etmektedir.¹¹¹ OECD'nin PUMA Komitesi, kamu görevlilerini, yönetim danışmanları ve kamu işletmeciliği ile ilgilenen uzman ve akademisyenleri bir araya getiren düğüm noktalarından biri olmuş ve kamu işletmeciliği reformlarına dair söylemin şekillenmesinde etkili olmuştur.¹¹² Nitekim OECD, yayımladığı bir raporda, PUMA'nın misyonunun, üye ülkelerdeki politika yapıcılara kamu işletmeciliğine ilişkin bilgi sağlamak ve uygulayıcılar

¹¹⁰ Common, Richard, “The New Public Management and Policy Transfer: The Role of International Organizations”, *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*, ed. Martin Minogue - Charles Polidano - David Hulme, Edward Elgar, Cheltenham, 1998, ss. 59-75, s. 61.

¹¹¹ OECD, *Public Management Reform and Economic and Social Development*, a.g.e., s. 5.

¹¹² Pollitt ve Bouckaert, a.g.e., s. 20.

arasındaki iletişimi ve tecrübe alış-verişini kolaylaştırmak olduğu ifade etmiştir.¹¹³ PUMA'nın oluşturulması bir yandan reformcuların uluslararası düzeyde sürekli etkileşimini, diğer yandan ulus-aşırı bir YKİ politika topluluğunun gelişimini kolaylaştırmıştır.

OECD, üstlendiği bu rolü ilgili aktörleri bir araya getiren konferanslar ve yayınlar aracılığıyla etkin bir şekilde yürütmeye çalışmaktadır. Örneğin, PUMA, üye ülkeler arasında politika öğrenmeyi kolaylaştırmayı amaçlayan “Kamu İşletmeciliği Çalışmaları Serisi”ni çıkarmıştır.¹¹⁴ Yine, “Piyasa Tipi Mekanizmalar ile Yönetmek” isimli raporunda OECD, raporun amaçlarından birinin, “geleneksel kamu yönetiminin üstünlükleri ile piyasa düzenlemelerinin avantajlarını harmanlamaya çalışan kamu işletmeciliği uygulamaları alanında bazı dersler çıkarmak” olduğunu belirtmiştir.¹¹⁵

OECD'nin yanı sıra, WB, BM ve IMF de, YKİ anlayışının transferi sürecine dahil olan diğer uluslararası örgütlerdir. Bu örgütler gerek hibeleri belirli koşullara bağlama gerekse “en iyi uygulama”yı yayma amacı doğrultusunda hareket ettiklerinden söz konusu süreçte katkı sağlamaktadırlar. Nitekim O'Donnell ve Turner, “performans yönetimi” uygulaması bağlamında, YKİ'nin gelişmekte olan ülkelere ihraç edilmesinde WB ve BM'nin oynadığı rolü dile getirmişlerdir.¹¹⁶

Araştırma merkezleri, düşünce kuruluşları veya enstitüler de, YKİ'nin öngördüğü fikirlerin benimsenmesi ve transferi sürecinde rol oynayan aktörlerden biridir. Örneğin, İngiltere'de Thatcher'ın “Adam Smith Enstitüsü”, “Politika Çalışmaları Merkezi” ve “Ekonomik İşler Enstitüsü” gibi yeni sağcı düşünce kuruluşlarından etkilendiği, Amerika'da “Amerikan Girişimci Enstitüsü”, “Heritage Vakfı” ve “Hoover Enstitüsü” gibi kurumların Reagan ve Bush'un üzerinde etkili oldukları, Almanya'da “Bertelsmann Vakfı”nın kendini bir reform atölyesi gibi gördüğü veya belirli ülkelerdeki özel üniversite merkezlerinin (örneğin, Almanya'da Speyer Yönetim Bilimleri Lisansüstü Eğitim Okulu) YKİ reformlarının yayılmasında etkili olduğu dile getirilmektedir.¹¹⁷

“Epistemik topluluklar” (epistemic communities) veya “ulusaşırı politika toplulukları” (transnational policy communities) şeklinde isimlendirilen “politika ağları” (policy networks)

¹¹³ OECD, *Serving the Economy Better*, Occasional Papers on Public Management, OECD, Paris, 1991, s. 3.

¹¹⁴ Common, Richard, “Convergence and Transfer: A Review of the Globalization of New Public Management”, *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 11 (6), 1998, ss. 440-450, s. 442.

¹¹⁵ OECD, *Managing with Market-Type Mechanisms*, OECD, Paris, 1993, s. 3.

¹¹⁶ O'Donnell, Michael – Turner, Mark, “Exporting New Public Management: Performance Agreements in a Pacific Microstate”, *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 18 (7), 2005, ss. 615-628, s. 616.

¹¹⁷ Pollitt - Bouckaert, a.g.e., s. 20-21.

da, YKİ'nin dünya genelinde yayılışına hizmet etmektedir. Akademik yönelimli ağlar olan “Uluslararası Yönetim Bilimleri Enstitüsü” (IIAS) ve onun Avrupa Grubu (EGPA) veya “Uluslararası Kamu İşletmeciliği Ağı” (IPMN) bunun en tipik örneği olarak gösterilebilir. Örneğin, Uluslararası Kamu İşletmeciliği Ağı'nın misyonu, fikirlerin, kavramların ve kamu işletmeciliği alanındaki araştırma ve uygulama sonuçlarının paylaşılmasını sağlamaya yönelik bir forum oluşturmak ve kamu sektöründe problem çözme ve karar almaya ilişkin alternatif yaklaşımları teşvik etmek olarak belirtilmektedir. Söz konusu gönüllü ağ, bu misyonunu yerine getirebilmek için üyelerini konferans ve atölye çalışmalarında bir araya getirmekte ve kitap serileri ile iki tane uluslararası düzeyde dergi yayımlamaktadır. Üyelerinin dünya genelinde kamu sektöründeki değişim ve yenilikleri öğrenmeleri için ortaya çıkan yeni kavram ve konular üzerine bir diyalog geliştirmeyi amaçlayan IPMN, sahip olduğu websitesi aracılığıyla üyeleri arasında bilgi akışı ve tecrübe değişimini de hızlandırmaktadır.¹¹⁸

YKİ'nin transferine dahil olan diğer bir aktör özel sektör yönetim danışmanları (management consultants) ve danışmanlık şirketleridir. Burada, YKİ'nin küresel düzeye yayılışı, özellikle yönetim “guru”larının dünyayı gezerek yaptıkları “misyonerlik” gayretlerine atfedilmektedir.¹¹⁹ Nitekim, Harvard İşletme Okulu'ndan Michael Porter'ın Portekiz'den Kolombiya'ya kadar birçok ülke tarafından, özel sektörde gerçekleştirdiği faaliyetleri kamu sektöründe de gerçekleştirmesi için davet edildiği belirtilmektedir.¹²⁰ Osborne ve Gaebler Avusturya'dan Belçika'ya, İtalya'dan Japonya ve Türkiye'ye kadar uzanan geniş bir alanda (25'ten fazla ülkede) kamu görevlilerine ve politika yapıcılara seminerler vermiştir. Yazdıkları kitabın 300.000 kopyası dünya genelinde satılmış ve Rusça ve Çince'yi de kapsayacak şekilde 13 dilden fazla dile çevrilmiştir. Doğal olarak, bu gelişmelerin arkasında danışmanlık şirketlerinin sağladığı ve çok büyük meblağlara ulaşan finansal kaynak söz konusudur.¹²¹ Bu anlamda, YKİ, danışmanlar, danışmanlık şirketleri ve işletme okulları aracılığıyla “kendi kendine hizmet eden bir hareket veya endüstri” olarak değerlendirilmektedir.¹²²

Geleneksel olarak özel sektörde daha aktif rol üstlenen yönetim danışmanları, bugün gelinen noktada kamu sektörünün reform sürecinde çok daha fazla yer almaktadır.

¹¹⁸ <http://www.inpuma.net/about.htm>, 10 Eylül 2008.

¹¹⁹ Common, Convergence and Transfer: A Review of the Globalization of New Public Management, a.g.m., s. 440.

¹²⁰ The Economist, *Gurus in Government*, May 20, 1995, s. 23.

¹²¹ Saint-Martin, Denis, “How Reinventing Government Movement In Public Administration Was Exported From The U.S. to Other Countries”, *International Journal of Public Administration*, Vol. 24 (6), 2001, ss. 573-604, s. 586-587.

¹²² Hood, a.g.m., s. 9; Pollitt - Bouckaert, a.g.e., s. 31.

1980'lerden beri, ABD ve İngiltere başta olmak üzere çoğu devlet, kamu yönetiminde yaşanan sorunların üstesinden gelebilmek için özel sektörden yeni yönetim fikirleri ve uygulamaları ithal etmekte ve bunu yaparken, gerek teknik gerekse politik nedenler ile özel sektörde faaliyette bulunan yönetim danışmanlarını üst düzey bürokrat veya danışman olarak kamu yönetiminde istihdam etmektedirler.¹²³ Bu durumun en tipik örneği, belki de David Osborne'dur. Nitekim, Osborne'nun 1990'ların kamu sektöründeki en iyi "satıcısı" olarak görülebileceği belirtilmektedir.¹²⁴ Bu bağlamda, küresel bir nitelik arz eden ve Amerika kökenli danışmanlık şirketlerinin hakim olduğu yönetim danışmanlığı endüstrisi içerisinde yer alan büyük danışmanlık şirketleri (Arthur Andersen; Ernst & Young; Deloitte & Touche ve KPMG gibi), doğrudan veya danışmanları aracılığıyla kamu yönetimindeki reform sürecinde ve YKİ fikir ve uygulamalarının transferinde önemli rol oynamıştır. Yönetim danışmanlarının artan bu gücünü tanımlamak için "konsültokrasi – consultocracy" kavramı kullanılmaktadır.¹²⁵

Son olarak, akademik dünyadaki gelişmelere değinmek gerekmektedir. Akademisyenler, yukarıda dile getirilen epistemik toplulukların, araştırma merkezleri ve enstitülerin veya danışmanlık şirketlerinin bütüncül parçalarıdır. Akademisyenler, söz konusu oluşumlar içerisinde, bilginin yayılım sürecinde aktif rol oynamakta ve farklı platformlarda farklı görevleri yerine getirmektedir. Ayrıca, yayımladıkları kitap veya makaleler ile hem YKİ'nin teorik zeminini inşa etmekte hem de uygulayıcılara bilgi kaynağı olarak hizmet etmektedirler. Nitekim, günümüzde YKİ'ye ilişkin çok büyük bir literatür meydana gelmiş ve bu yaklaşıma dair çok sayıda uluslararası dergi yayımlanır olmuştur.

Bu çerçevede, uluslararası nitelikteki bilimsel toplantı ve konferansların da, özellikle bilginin yayılımı konusunda oynadığı rolü unutmamak gerekmektedir. Uluslararası örgütler, dernekler, üniversiteler, araştırma merkezleri veya düşünce kuruluşları tarafından düzenlenen bu toplantı ve konferanslar, birçok akademisyeni, kamu sektörü temsilcisini, özel sektör temsilcisini, uzmanı ve danışmanı bir araya getirerek, ülkeler ve bireyler arasında deneyimlerin paylaşımına ve bilgi alışverişine dair en kolay ve uygun yolu tesis etmektedir.

Özetle, yapı ve aktör temelli bir bakış açısıyla gerçekleştirilen analiz bağlamında, şunu söylemek mümkündür: YKİ çerçevesinde birtakım fikir ve araçlar ülkeler arasında transfer edildiği için, günümüz idari reformları benzerlik arz etmektedir. Bu transfer sürecine birçok

¹²³ Saint-Martin, a.g.m., s. 583.

¹²⁴ Ferlie, Evan et al., *The New Public Management in Action*, Oxford University Press, Oxford, 1996, s. 18.

¹²⁵ Saint-Martin, Denis, "The New Managerialism and the Policy Influence of Consultants in Government: An Historical-Institutionalist Analysis of Britain, Canada and France", *Governance*, Vol. 11 (3), 1998, ss. 329-356, s. 330.

aktör müdahil olmaktadır. Bu anlamda, Common'un ifade ettiği gibi,¹²⁶ YKİ kendi “uluslararası politika kültürünü” (international policy culture) oluşturmuştur. Bu politika kültürünün içerisinde taklit süreci de, öğrenme süreci de, zorlama süreci de vardır. Bu durum, ülkenin YKİ’yi benimsemesinde etkili olan aktör veya faktör ile yakından ilişkilidir.

Esasında, özellikle YKİ’nin küresel düzeyde transferi sürecine müdahil olan dışsal aktörler bir bütün olarak değerlendirildiğinde, bu aktörlerin bir ilişkiler ağı içerisine oturduğunu görmemiz mümkündür. Çünkü, bir yandan önemli uluslararası örgütler danışman, uzman, akademisyen ve kamu görevlilerini bir araya getirmekte, diğer yandan o platform içerisinde bir araya gelen kişilerden örneğin bir akademisyen, aynı zamanda bir devlet başkanının danışmanı; yine o platform içerisinde yer alan örneğin bir danışmanlık şirketinin danışmanı, bir devletin kamu yönetimi mekanizmasında yer alan üst düzey bürokrat ile yakın kişisel ilişkisi olan bir kişi; ve bu üç kişi aynı zamanda YKİ’ye ilişkin faaliyette bulunan bir politika ağının parçası olabilmektedir. Üç kişi üzerinden örneklendirilen bu ilişkiler ağını genişletmek ve çeşitlendirmek mümkündür. İşte, tam da bu anlamda, YKİ kendine ait bir “uluslararası politika ağı” oluşturmakta, yukarıda açıklanan aktörler bu ağ içerisinde yer almakta ve bu ağ YKİ fikir ve araçlarının transferine hizmet etmektedir.

YKİ’nin transfer sürecindeki aktörlerin hepsi ve onların etkisi, her devlet için veya en azından her devlet için aynı seviyede geçerli değildir. Örneğin, doğrudan hibe ve yardıma ihtiyaç duymayan İngiltere, Avusturya veya İsveç gibi ülkelerin YKİ anlayışını benimsemesinde, uluslararası örgütlerin zorlayıcılığından söz etmek mümkün değildir. Veya kapalı kamu yönetimlerine sahip ve özel sektörden ithal ederek kamu bürokrasisinde danışman istihdam etmeyen ülkeler için danışmanların etkisi açıklayıcı olmayacaktır. Dolayısıyla, her ülkenin YKİ anlayışını benimsemesinde, farklı unsur veya unsurlar farklı seviyelerde etkilidir ve açıklayıcılık gücüne sahiptir. Genel olarak ifade edecek olursak, ABD, İngiltere, Yeni Zelanda gibi, YKİ’nin ilk benimseyicileri olarak nitelendirilebilecek ülkelerde, YKİ’nin benimsenmesi ve yayılışını, içsel yapısal faktörler (ekonomik ve mali kriz, tarihsel ve kültürel yakınlık gibi) ile açıklayabilmek mümkünken; az gelişmiş veya gelişmekte olan ülkelerde, uluslararası örgütler ve epistemik topluluklar gibi dışsal aktörler devreye girmektedir. Bu durum YKİ’nin gelişmekte olan ülkelere yayılışının, zorlayıcı transfere daha yakın olduğunu göstermektedir.

¹²⁶ Common, Convergence and Transfer: A Review of the Globalization of New Public Management, a.g.m., s. 447.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

SEÇİLMİŞ ÜLKELERDE İDARİ REFORM UYGULAMALARI

I. ÜLKELERİN SEÇİMİNE İLİŞKİN AÇIKLAMALAR

Bu bölümde, seçilmiş bazı ülkelerde özellikle 1980’li yıllardan sonra yapılan idari reform uygulamaları açıklanacak ve ilk iki bölümde sunulan teorik bilgiler ışığında söz konusu reform uygulamaları değerlendirilecektir. Ancak, seçilmiş ülkelerde yapılan idari reformların detaylarına geçmeden önce, neden bu ülkelerin seçildiğinin açıklanmasında fayda vardır.

Çalışmanın bu bölümünde, günümüzde ABD, Yeni Zelanda, Fransa, Malezya ve Türkiye’de gerçekleştirilen idari reformlar ele alınacaktır. Öncelikle şunu belirtmek gerekir ki, ülke uygulamalarına yer veren bir çalışmada, ne kadar fazla ülke incelenirse, o çalışmanın değeri o kadar artacaktır. Ancak, bütün ülke uygulamalarını tek bir çalışmada açıklamak mümkün olmayacağına göre, uygun olan, çalışmanın amacına hizmet edecek şekilde, makul sayıda ülke uygulamasına yer vermektir. Bu durum, doğası gereği çalışmada yer verilecek ülkeler arasında seçim yapmayı gerektirmektedir.

Elbette, bu çalışmada yukarıda belirtilen ülkelere yer verilmesi bir tesadüf değildir. Bu ülkelerden her biri, sahip olduğu özgün karakteristikleri nedeniyle bu çalışmadaki yerini almıştır. Bu çalışmada dile getirilen varsayımlardan biri, YKİ anlayışının dünya genelinde yayıldığı ve çok farklı ülkelere sirayet ettiğidir. Bu nedenle, çalışmadaki ülkelerin söz konusu “yayıma” ve “farklı ülkelere sirayet etme” iddialarını kanıtlamaya hizmet edecek şekilde seçilmesine dikkat edilmiştir.

Tablo 3 incelendiğinde görülebileceği gibi, seçilen ülkeler coğrafyaları, sosyo-ekonomik yapıları, yönetim biçimleri ve siyasi/idari yapıları açısından ciddi farklılıklar göstermektedir. Seçilen ülkeler, dünya üzerinde farklı kıtalarda yer almakta, farklı sosyo-ekonomik gelişmişlik seviyelerindeki ülkelere işaret etmekte ve farklı siyasi rejimlere ve idari örgütlenmelere sahip görünmektedirler. Bu nedenle, seçilmiş ülkelerin YKİ anlayışı doğrultusundaki reformlara yer vermesi veya vermemesi, YKİ’nin dünya genelinde yayılarak, farklı ülkelere sirayet ettiği, uluslararası bir moda veya küresel bir fenomen haline geldiği iddialarını test etmeye aracılık edebilecek kapasiteye sahiptir.

Bu makro bakış açısının yanı sıra, söz konusu ülkelerin seçiminde, ülkelerin YKİ veya politika transferi açısından gösterebilecekleri özgünlükler de dikkate alınmıştır. Bu çalışmada yer verilen ABD, Anglo-Sakson yönetim geleneğinin en önemli ülkelerinden biridir. Bu yüzden, çalışmada bu geleneği temsil etme potansiyeline sahip ülkelerin başında gelmektedir. Ayrıca, ABD, YKİ anlayışının arka planındaki teorilerin gelişimi ve YKİ fikirlerinin transferinde ayrıcalıklı bir konuma sahiptir. Bu konum, böylesi bir çalışmada ABD’de yapılan idari reformların incelenmesini adeta mecbur kılmaktadır.

Yeni Zelanda, Anglo-Sakson yönetim geleneğini temsil eden bir diğer ülkedir. Coğrafi olarak, seçilen diğer ülkelere göre çok daha küçük olan Yeni Zelanda, YKİ anlayışı doğrultusundaki reformlara ilk kez girişen ülkelerin başında gelmekte ve onları en radikal şekilde uygulayan ülkeyi temsil etmektedir. Bu bağlamda, YKİ’nin Yeni Zelanda modelinden bahsedilir olmuştur. Ayrıca, Yeni Zelanda’da, YKİ reformları Yeni Sağcı iktidarlar döneminde değil, aksine İşçi Partisi döneminde yoğun olarak hayata geçirilmiştir. Bu özellikler, Yeni Zelanda’daki reform deneyimlerini ilginç kılmakta ve bu çalışmada yer verilmesine neden olmaktadır.

Fransa, Kıta Avrupası yönetim geleneğinin doğduğu yer ve günümüzdeki en önemli temsilcilerinden biridir. Bu geleneğin de etkisiyle, neo-liberal felsefeden beslenen YKİ reformlarına başvurmaması veya en azından direnç göstermesi beklenmektedir. Bu yüzden, Fransa’da YKİ ile uyumlu reformların yapılıp yapılmadığının değerlendirilmesi, çalışmanın sonuçları açısından çok anlamlıdır. Ayrıca, Fransa’da Sosyalistler döneminde, YKİ anlayışı doğrultusundaki reform girişimlerine başvurulmuştur. Bu, Fransa’nın günümüzdeki reform deneyimlerini çalışma açısından daha da dikkat çekici hale dönüştürmektedir.

Malezya, Asya Kıtasını ve gelişmişmekte olan ülke uygulamasını temsil etmesi amacıyla bu çalışmadaki yerini almıştır. Ayrıca, Malezya’nın 1997’deki Asya krizinde IMF’nin politika ve telkinlerini reddetmesi, politika transferi açısından önemli sonuçlar doğurabilecek bir tavrıdır. Dolayısıyla, Malezya’nın bu tavrı, YKİ reformlarının ülkesine sirayet etmesi konusunda da gösterip gösteremediği sorusu, idari reform konusundaki Malezya pratiğini kayda değer kılmaktadır. Ayrıca, Türkçe kamu yönetimi ve idari reform literatüründe, Malezya’daki idari reform uygulamalarına odaklanan herhangi bir çalışma söz konusu değildir.

Tablo 3: Seçilmiş Ülkelere İlişkin Bilgiler *

ÜLKELER	GÖSTERGELER						
	Bulunduğu Kıta / Yer	Yüzölçümü	Nüfus	Gayri Safi Milli Hasıla	Kişi Başı Düşen Gelir	Yönetim Biçimi	Siyasi / İdari Yapı
ABD	Amerika Kıtası	9.826.630km ²	307.212.123	14.29 Trilyon Dolar	47.000 Dolar	Federal Anayasal Cumhuriyet ve Başkanlık Sistemi	Federal / Adem-i Merkeziyetçi
Yeni Zelanda	Pasifik Okyanusu	268.680 km ²	4.213.418	116.6 Milyar Dolar	27.900 Dolar	Anayasal Monarşi ve Parlamenter Demokrasi	Üniter / Adem-i Merkeziyetçi
Fransa	Avrupa Kıtası	643.427 km ²	64.057.792	2.097 Trilyon Dolar	32.700 Dolar	Anayasal Cumhuriyet ve Yarı Başkanlık Sistemi	Üniter / Merkeziyetçi
Malezya	Asya Kıtası	329.750 km ²	25.715.819	386.6 Milyar Dolar	15.300 Dolar	Federal Anayasal Monarşi ve Parlamenter Demokrasi	Federal / Adem-i Merkeziyetçi
Türkiye	Asya Kıtası	780.580 km ²	76.805.524	906.5 Milyar Dolar	12.000 Dolar	Anayasal Cumhuriyet ve Parlamenter Demokrasi	Üniter / Merkeziyetçi

* Ülkelerin yüzölçümü, nüfusu, gayri safi milli hâsılası ve kişi başına düşen gelirlerine dair bilgiler, www.cia.gov adresinden elde edilmiştir.

Son olarak Türkiye, gelişmekte olan ülke örneği olarak bu çalışmadaki yerini almıştır. AB'ye aday ülke konumundaki Türkiye'nin, günümüzde gerçekleştirdiği idari reformların bütüncül bir perspektifle ele alınması ve politika transferi açısından değerlendirilmesi, bu çalışmanın konusu açısından önem arz etmektedir. Çünkü, söz konusu adaylık süreci, Türkiye'de reform konusunda politika transferi olgusunun gerçekleşme olasılığını artırma potansiyeli taşımaktadır. Türkiye'nin ekonomik ve mali krizler ile adaylık süreci nedeniyle uluslararası örgütlerle kurduğu yakın ilişkilerin, idari reform açısından böyle bir sonuca yol açıp açmadığı cevaplanması gereken önemli bir sorudur. Ayrıca, Türkiye'nin son dönemlerde gerçekleştirdiği reformların incelenmesi, AB'ye yakın zamanda üye olmuş veya Türkiye gibi aday ülke statüsündeki diğer ülkeler açısından yapılabilecek karşılaştırmalı çalışmalar için bir temel oluşturabilir.

İşte bu çerçevede, her bir ülkenin dünya üzerindeki belirli ülke gruplarını temsil edebilme kabiliyetleri ve çalışmanın konusu açısından özgün özellikleri ve konunun daha iyi anlaşılabilmesini sağlayacak çarpıcı yönleri dikkate alınarak ülke seçimleri gerçekleştirilmiştir. Böylece, çalışmada ABD, Yeni Zelanda, Fransa, Malezya ve Türkiye'de yapılan idari reform çalışmaları inceleme konusu yapılmıştır.

II. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİNDE İDARİ REFORM

A. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİNDE YÖNETSEL KÜLTÜR VE İDARİ REFORM

Piyasalaşmayı ön plana çıkararak ve özel sektör tarzı yönetim tekniklerinin kamu yönetiminde kullanılmasını öngören YKİ'nin uygulanabilirliği açısından, ABD elverişli bir yönetsel kültür ve idari reform geleneğine sahiptir. Amerikan kamu yönetiminde sabit bir değişmez var ise, o değişimin kendisidir. Özellikle yirminci yüzyıl boyunca kamu yönetiminde gerçekleştirilen çok sayıda yeniden yapılanma çalışması, bu düşüncüyü teyit eder niteliktedir. Başka bir deyişle, Amerikan kamu yönetimi, idari reform olgusu ile tanışık ve onunla barışık bir özellik göstermektedir. Amerikan siyasal ve yönetsel kültürü de, yeni yönetim anlayışının ABD'de rahatlıkla tartışılıp uygulanabilmesine ve bu doğrultuda gerekli reformların gerçekleştirilebilmesine uygun bir ortam ve zemin hazırlamaktadır.

Katı ve sert bir devlet ve bürokrasi karşıtı inanç, Amerikan politik geleneğinin tam da merkezinde yer almaktadır.¹ Bu inancı, zaman zaman seçim kampanyalarında ve Amerikan vatandaşlarının davranışlarında gözlemleyebilmek mümkündür. Nitekim Kickert², faydacı bireyselciliğin ön plana çıktığı ABD’de, vatandaşların fayda-maliyet analizlerine göre hareket ettiğini ve kendileri açısından en faydalı alternatifi seçtiğini belirtmektedir. ABD’de vatandaşlar kendilerini öncelikle mal ve hizmetlerin alıcısı olarak görmektedir. Söz konusu mal ve hizmetlerin özel sektör veya kamu sektörü tarafından sunulması konusu çok fazla önem arz etmemektedir. Bu çerçevede, ortalama bir Amerikan vatandaşı için, Avrupa’da rastlanan ve kamu yararını gözetmediği varsayılan devletçi bir tutum ve devlete ve yönetime yönelik sivil itaat çok fazla geçerli değildir.

ABD’nin idari reform olgusu ile barışık bir ülke olmasında yönetsel kültürünün de etkisi vardır. Amerikan yönetsel kültürü kendi iç dinamiklerinin ve içsel deneyimlerinin bir fonksiyonudur. Bu konuda, Amerikan’ın coğrafik koşulların sağladığı avantajla Avrupa’daki veya başka bir yerdeki çatışma ve tartışmalardan kendini yalıtabilmesi ve sorunlarını geride bırakmış insanların, Amerika kıtasına göç ederek yeni kurulacak bir devlet çerçevesinde bir araya gelmesi etkilidir.³ Söz konusu coğrafik koşulların yanı sıra, kamu hizmetlerinin kimler tarafından sunulacağı ve idari makamların kimler tarafından doldurulacağı soruları çerçevesinde, ABD’nin özellikle kamu personelinin istihdamına ilişkin tecrübeleri, yönetsel kültürünün şekillenmesinde ve idari reformların başlamasında önemli bir unsurdur. Çünkü bu tecrübeler, yağma (spoils) sistemine karşı liyakat sisteminin geliştirilmesinde ve Amerikan kamu yönetiminin temelinde yer alan yönetim-siyaset dikotomisinin ortaya çıkışında önemli bir rol oynamıştır.

Henderson, Amerikan yönetsel kültürünü, soylu yönetsel kültürü (patrician administrative culture), yağma yönetsel kültürü (spoils administrative culture) ve liyakat yönetsel kültürü (merit administrative culture) olmak üzere üç dönemde ele almıştır:⁴ 1820’li yıllara kadar geçerli olan soylu yönetsel kültüründe, devlet görevlileri sosyo-ekonomik durumlarına göre, sadece beyaz erkekler arasından seçilmiştir. 1820’lerden 1880’li yıllara

¹ Stillman II, Richard J., “Twenty-First Century United States Governance: Statecraft As Reformcraft and the Peculiar Governing Paradox It Perpetuates”, *Public Administration*, Vol. 81 (1), 2003, ss. 19-40, s. 19.

² Kickert, Walter, “Public Management in the United States and Europe”, *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, ed. Walter J. M. Kickert, Edward Elgar, Cheltenham, 1997, ss. 15-36, s. 19.

³ Henderson, Keith M., “Characterizing American Public Administration: The Concept of Administrative Culture”, *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 17 (3), 2004, ss. 234-250, s. 237.

⁴ Henderson, a.g.m., s. 238-240.

kadar uygulanan ve Başkan Andrew Jackson ile başlayan yağma yönetsel kültüründe, kamu görevlerinin basit olduğu ve normal bir zeka ve yeteneğe sahip insanın bu görevleri yürütebileceği varsayımı yapılarak, partizan bir tavırla kamu görevlisi atama yöntemine başvurulmuştur. Ancak, bu yöntemin ortaya çıkardığı sonuç, ehliyetsizlik, yolsuzluk ve israf gibi kötü yönetim uygulamaları olmuştur. Başkan Garfield'ın iş arayan bir kişi tarafından öldürülmesi, bu kötü yönetim uygulamalarına eklenince, başka bir sistem arayışına geçilmiş ve son 120 yıla damgasını vuran liyakat sistemi, yağma sisteminin yerini almıştır. 1883 yılında kabul edilen "Pendleton Yasası", bu son dönemin başlangıcı kabul edilmektedir. Bu dönemin özünde, belirli testler aracılığıyla ölçülen yetenekler ve kabiliyetler lehine, partizanca tavırların ve cinsiyete, dine ve ırka göre kamu görevlisi alımlarının reddedilmesi vardır.

İşte, yağma sisteminin yol açtığı kötü sonuçlar, "Progressive Party" üyeleri tarafından gerçekleştirilen kamu yönetiminde ilk reform dalgasına yol açmıştır. ABD'de, devletin mevcut bürokratik yapısının temelinde Theodore Roosevelt, Woodrow Wilson ve diğer erken dönem reformistlerin öncü olduğu "progressive hareket" vardır. Bu çerçevede, Amerikan idari reform tarihinin merkezinde de, yönetim-siyaset dikotomisi yer almaktadır.⁵ ABD'de, yönetimin bilimsel olarak incelenmesini başlatan akademisyen olarak kabul edilen Woodrow Wilson, uzman ve tarafsız bir kamu yönetimi bağlamında, yönetim ve siyasetin birbirinden ayrılması gerektiği düşüncesinin gelişiminde önemli bir yere sahiptir.

Woodrow Wilson, 1887'de yazdığı "Yönetimin İncelenmesi" isimli makalesinde, Amerikan kamu yönetiminin başlıca değerlerini ve görevi ortaya koymuştur. Bu değerler, etkinlik, etkililik ve iktisadilik; görev ise, kamu kurumlarının organizasyon ve metotlarının geliştirilmesi çabalarına rehberlik edebilecek olan "yönetim bilimi"nin geliştirilmesidir.⁶ Esasında, yönetim-siyaset dikotomisi ve etkinlik ve verimlilik arayışı, ABD'de gerçekleştirilen idari reformların temel karakteristikleri olarak belirtilebilir.

Ayrıca, ABD özel sektör tarzı yönetim düşüncesinin anavatanıdır ve federal devlette özel sektör tarzı yönetim anlayışı ve tekniklerinin kullanılması yakın zamanlı bir çaba değildir. Bilimsel yönetimin ilkeleri üzerine kitap yazan Frederick Taylor'ın ABD'li olması

⁵ Kim, Pan Suk – Wolff, Lance W., "Improving Government Performance: Public Management Reform and the National Performance Review", *Public Productivity & Management Review*, Vol. 18 (1), 1994, ss. 73-87, s. 76.

⁶ Conant, James K., "In the Shadow of Wilson and Brownlow: Executive Branch Reorganization in the States, 1965 to 1987", *Public Administration Review*, Vol. 48 (5), 1988, ss. 892-902, s. 892.

veya Taylor ve Urwin ile birlikte bilimsel yönetimin ve meşhur POSDCORB kısaltmasının kurucu babası olarak kabul edilen Gullick'in, o dönemde gerçekleştirilecek idari reformlara ilişkin oluşturulan 1930 tarihli Brownlow Komitesi'nin üyesi olması bir tesadüf değildir.⁷ Nitekim Caiden⁸, özel sektör yanlısı ve devlet karşıtı bir nitelik arz eden ve küresel boyutlara ulaşan bir idari reform kampanyasının, büyük ölçüde Amerikan icadı olduğunu, buna ilişkin teorilerin çoğunun Amerika'da kaynak bulunduğunu ve çoğu model ve örnek kanunun Amerikan kaynaklarına dayandığını belirtmiştir.

Dolayısıyla, devlet karşıtı bir politik gelenek ile yönetim-siyaset dikotomisine ve özel sektör tarzı yönetime dayalı bir idare anlayışı, Amerikan'ın serbest piyasa ekonomisini öncesine ve gerçekleştirilen idari reformlarda genellikle etkinlik ve verimlilik, kamu sektörünü küçültme, deregülasyon ve kamu personelini azaltma gibi unsurların ön plana çıkmasına sebebiyet vermiştir.

ABD'de, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına ilişkin çalışmalar yeni değildir. Amerikan kamu yönetiminde, 1905 yılından Clinton'ın başkan olduğu döneme kadar 10'dan az olmayan büyük çaplı reform (Keep Komisyonu, Taft Komisyonu, Brownlow Komisyonu, I. Hoover Komisyonu, II. Hoover Komisyonu, Ash Konseyi, Grace Komisyonu gibi) gerçekleştirilmiştir.⁹ Esasında, bu durum bile Amerikan kamu yönetiminin reform olgusu ile ne derece barışık olduğunu ortaya koymaktadır. Günümüzde, ABD'deki en önemli reform girişimi, Clinton döneminde başlatılan "Ulusal Performans Değerlendirmesi" (National Performance Review – NPR)'dir.

B. ULUSAL PERFORMANS DEĞERLENDİRMESİ

ABD'de gerçekleştirilen en son büyük çaplı idari reform çalışması, reformların adını koyan ve artık nerdeyse kendisi dünya genelinde bir reform anlayışı olarak anılan "devletin yeniden icadı – reinventing government" hareketidir. Osborne ve Gaebler'in yazdıkları kitaptan etkilenen bu hareket, Başkan William Clinton döneminde NPR ismiyle resmîyet

⁷ Kickert, *Public Management in the United States and Europe*, a.g.m., s. 19-20.

⁸ Caiden, Gerald, "Administrative Reform-American Style", *Public Administrative Review*, Vol. 54 (2), 1994, ss. 123-128, s. 124.

⁹ Hays, Steven – Kearney, Richard, "Riding the Crest of A Wave: The National Performance Review and Public Management Reform", *International Journal of Public Administration*, Vol. 20 (1), 1997, ss. 11-40, s. 12; Moe, Ronald C., *Reorganizing the Executive Branch in the Twentieth Century: Landmark Commissions*, CRS Report 92-293, Congress Research Service, Washington, 1992; Yılmaz, Osman, *Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri*, DPT, Ankara, 2001, s. 46.

kazanmıştır. Başkan Clinton¹⁰, NPR'nin federal yönetimin yeniden yapılandırılmasında tarihi bir adım olacağını ve kendilerinin ulusal yönetimi tümüyle yeniden tasarlamayı, yeniden icat etmeyi ve yeniden güçlendirmeyi amaçladıklarını beyan etmiştir.

NPR, çeşitli kesimler tarafından farklı şekillerde algılanmaktadır. Bu idari reform girişimine olumlu bakan kişiler, onu halkın federal yönetime ilişkin memnuniyetsizliğinin ortadan kaldırılmasını sağlayacak bir reçete olarak görürken; karamsar bakan kişiler, başarı getiremeyecek bir heves, hatta kamu yönetimine zarar verecek bir girişim olarak değerlendirmektedirler. Bu yüzden, NPR'yi sihirli değnek veya olumsuz bir girişim olarak ilan etmeden önce, daha sağlıklı bir analiz yapabilmek için, hazırlık aşamasından içeriğine kadar çok daha detaylı bir şekilde ele alınması gerekmektedir.

1. Ulusal Performans Değerlendirmesi Girişiminin Hazırlık Aşaması

NPR, Clinton-Gore Yönetiminin, federal yönetimi tümüyle yeniden yapılandırmak ve üstlendiği görevleri etkin ve verimli bir şekilde yerine getirmesini sağlamak amacı ile gerçekleştirdiği reformların genel adıdır. Clinton – Gore Yönetiminin ikinci döneminde ismi “Devletin Yeniden İcadı İçin Ulusal Ortaklık” (National Partnership for Reinventing Government) olarak değiştirilse de, resmi belgelerdeki ismi NPR olarak kalmıştır. Clinton, daha valiyken övgüler yağdırdığı Osborne ve Gaebler'ın “Devletin Yeniden İcadı: Girişimci Ruh Kamu Sektörünü Nasıl Dönüştürüyor?” isimli kitabından esinlenerek, federal yönetimi yeniden yapılandırmaya karar vermiş ve Başkan Yardımcısı Al Gore'u bu girişim için yetkilendirmiştir.

1990'lı yıllarda, ABD'de federal yönetimi yeniden yapılandırma eğiliminin genel ismi olarak beliren “devletin yeniden icadı”, esasında, makro politik yapıda ve kamu yönetimi alanında yaşanan değişimlerin ABD'deki bir yansımasıdır. Nitekim Kamensky¹¹, devletin yeniden icadı hareketinin federal yönetim reformlarındaki rolünü incelediği bir makalesinde, yaşanan değişimin bütçe kısıtları ve muhafazakarlığın yükselişiyle açıklanmasına rağmen, aslında yeniden icat hareketinin, küresel rekabet, değişen halk beklentileri, değişen demografik ve teknolojik koşullar ve kamu yönetiminin geleneksel anlayışı ve yönetsel

¹⁰ Clinton, William, “Remarks Announcing the Initiative to Streamline Government”, *Weekly Compilation of Presidential Documents*, Vol. 29, March 3, 1993, ss. 350-352, s. 350.

¹¹ Kamensky, John M., “Role of the Reinventing Government in Federal Management Reform”, *Public Administration Review*, Vol. 56 (3), 1996, ss. 247-255, s. 249-250.

kültürüne yönelik eleştirilerin bir sonucu olarak ortaya çıkan geniş ölçekli bir arayışın bir parçası olduğunu ifade etmektedir.

Başkan Clinton 1992 yılında başkan seçildikten sonra, zaman geçirmeden federal yönetimin ıslahı konusuna el atmıştır. Clinton, başkan yardımcısı Gore'dan bir reform takımı oluşturmasını ve o reform takımının yaptığı incelemelere dayalı olarak, altı ay içerisinde bir rapor hazırlamasını istemiştir.

Başkan yardımcısı Gore, 250 tane kamu görevlisi, birtakım eyalet ve yerel yönetim çalışanı ve Osborne gibi birkaç özel sektör danışmanını kapsayan ve federal yönetimi bütüncül bir şekilde inceleyecek bir görev gücü oluşturmuştur. Görev gücü, iki takım halinde çalışmalarını sürdürmüştür. Bir takım, teker teker kurumları değerlendirirken; diğer takım, bütçe, satın alma ve personel gibi devletin genelini ilgilendiren sistemler üzerine odaklanmıştır. Bu takımlardan, devletin halka sunduğu hizmetlerde gerçekçi ilerlemeler sağlayacak öneri ve tavsiyelerde bulunması beklenmiştir. Ayrıca Başkan Clinton, kurumlardan, NPR görev gücü ile birlikte çalışacak ve başkaca öneriler geliştirebilecek kendi içsel “yeniden yapılanma takımları”nı (reinvention teams) kurmalarını istemiştir. Başkan'ın bu talebine ek olarak, başkan yardımcısı Gore, kurum başkanlarından “yeniden yapılanma laboratuvarlarını” (reinvention laboratories) kurmalarını istemiş ve bu laboratuvarların sunulan hizmetlere ilişkin yenilikler üretmede yaratıcı olmaları ve esnek hareket edebilmeleri için, ilgili kurumun içsel kurallarından muaf olacağını garanti etmiştir. İlaveten, Gore çalışanların karşılaştığı problemleri ilk elden öğrenebilmek amacıyla, birçok kurumda halkın da katılımına imkan veren toplantının kişisel olarak öncülüğünü yapmıştır.¹²

Nihayetinde, Gore görev gücünün yaptığı çalışmalara dayalı birçok öneriyi kapsayan resmi raporu, 7 Eylül 1993'te Beyaz Saray'ın bahçesinde düzenlenen şaşaalı bir şölen ile Başkan Clinton'a sunmuştur. Bu rapor, “Kırtasiyecilikten Sonuçlara: Daha İyi Çalışan ve Daha Maliyetsiz Bir Devlet Yaratmak – From Red Tape to Results: Creating A Government That Works Better & Costs Less” ismini taşımaktadır. ABD'de günümüzde gerçekleştirilen reformlara şekil veren bu temel raporun ismi, yeniden yapılanmanın zihniyetini ve yönünü ortaya koymaktadır.

¹² “Brief History of Vice President Al Gore’s National Partnership for Reinventing Government During the Administration of President Bill Clinton 1993-2001”, <http://govinfo.library.unt.edu/npr/whoware/historyofnpr.html#contents>, 16 Eylül 2008.

Bu rapor, 384 tane temel öneride bulunmaktaydı. 38 tane ek rapor ile desteklenmekte ve çeşitli alanlardaki aşırı personeli azaltmayı ve 5 yıllık bir periyotta 108 milyar dolar tasarruf sağlamayı amaçlayan 1250 spesifik faaliyeti detaylandırmaktaydı. Başkan Clinton, bu önerilerin tümünün uygulanması için desteğini taahhüt etmiş ve başkan yardımcısı Gore ile birlikte, devleti yeniden yapılandırma çabalarının gerekçelerini açıklamak ve söylemini yaymak amacıyla bizzat ülke turuna çıkmıştır. Ayrıca Clinton, NPR faaliyetlerinin uygulanmasına yönelik 50’den fazla direktif yayımlamıştır. Bu direktifler, işgücünün 252.000 azaltılması, içsel kurum düzenlemelerinin yarıya düşürülmesi, kurumların müşteriler için hizmet standartları hazırlaması gibi unsurları içermektedir. Başkan Clinton’ın çabalarının yanı sıra, NPR’nin mesajını federal işgücüne iletmek ve raporda dile getirilen önerilerin yaşama geçirilmesini desteklemek amacıyla bir takım materyallerden yararlanılmıştır. Eğitim videosu, ülke genelinde yüz binlerce insanı kapsayan yeniden yapılanma meselelerine dair bir elektronik forum, federal düzeyde çalışanlar için bir dergi, federal çalışanlar ve halk arasında bilgi ve fikir alışverişini sağlayan bir websitesi bunların başında gelmektedir.¹³

Ayrıca, NPR’nin görev gücü, uygulama aşamasında da sürekli devrede olmuş ve rapor önerilerinin hayata geçirilip geçirilmediğini sürekli olarak izlemiş ve değerlendirmiştir. Bu, idari reformların uygulanmasında genel olarak izleme ve değerlendirme konusunda yaşanan eksiklikleri, ABD örneğinde belki de bir nebze hafifletmiştir. Nitekim görev gücü, reformun hangi aşamada olduğunu ve önerilerinin ne derece hayata geçirildiğini ortaya koyan birtakım reformlar yayımlamıştır.*

NPR çerçevesinde dile getirilen fikirler ve temel rapor, çeşitli kesimlerden farklı tepkiler almıştır. Söz konusu rapor, bir yandan en iyi satanlar listesinde baş sıraya oturmuş, çok sayıda kopyası internetten indirilmiş veya Amerika’da yönetim üzerine yazılmış en iyi kitap olarak nitelendirilmiştir. Diğer yandan, bazı kişiler NPR’nin kullandığı temel kavram ve temaların daha önceki reform komisyonları tarafından dile getirildiğini, bu anlamda çoğu önerisinin bir dejavu olduğunu ifade etmiştir.¹⁴ Bazı kişiler ise, “yeniden icat” kampanyasının, politik çıkarlara hizmet ettiğini ve gerek yasama ve yürütme arasındaki güç mücadelesinde gerekse yürütme içerisinde belirli kurumlar lehine güç dengesini değiştirmede bir araç olarak

¹³ “Brief History of Vice President Al Gore’s National Partnership for Reinventing Government During the Administration of President Bill Clinton 1993-2001”, <http://govinfo.library.unt.edu/npr/whoweare/historyofnpr.html#contents>, 16 Eylül 2008.

* Bu raporlar, “Status Report: Creating a Government That Works Better and Costs Less (Eylül 1994); Common Sense Government (Eylül 1995); The Best Kept Secrets in Government (Eylül 1996) ve Businesslike Government: Lessons Learned From America’s Best Companies (Ekim 1997)’dir.

¹⁴ Caroll, James, “Introduction”, *Public Administration Review*, Vol. 56 (3), 1996, ss. 245-246, s. 245.

kullanıldığını; hatta politikacılar tarafından insanların devlete ilişkin kötümserliğine sembolik anlamda bir cevap olarak düşünüldüğünü ifade etmişlerdir.¹⁵ Nitekim Fox¹⁶, NPR'yi önemli bir reform girişiminden ziyade, postmodern sembolik siyasetin bir yansıması olarak görmektedir.

NPR'ye dair olumlu ve olumsuz görüşlerin ötesinde, şunu belirtmek gerekir ki, NPR'nin hazırlık aşamasında, reformların ileride başarısını etkileyecek birçok husus göz önünde tutulmuştur. Öncelikli olarak, idari reformlar konusunda, yürütmenin ikinci ismi Al Gore yetkilendirilmiştir. Bu, siyasi iktidarın NPR'ye ne kadar önem verdiğine ve yapılacak reformların arkasında güçlü bir siyasi irade ve desteğin olduğuna işaret etmektedir. Nitekim, Clinton NPR'ye olan desteğini açıkça beyan etmiştir. Gore, NPR'nin tanıtılması ve reform faaliyetlerinin yönlendirilmesinde bizzat görev almıştır. Ayrıca, NPR uzun bir zaman dilimi (1993-2000) çerçevesinde düşünülmüş ve aşamalı olarak hayata geçirilmeye çalışılmıştır.

Hazırlık aşamasındaki kayda değer bir diğer husus, idari reformlar açısından büyük önem arz eden taraflar arası işbirliğidir. NPR'nin görev gücü, kamu kurumlarındaki görevlileri, eyalet ve yerel yönetim temsilcilerini ve özel sektörden gelen kişileri kapsamıştır. Yine, Gore, temel raporu halka duyurmadan önce, önerilere her birinin kişisel desteğini almak amacıyla, kurum başkanları ile toplantı yapmıştır. Ayrıca, yeniden yapılanma takımları ve laboratuvarları aracılığıyla, kurumların ve görevlilerin reformlara katılımları ve onların fikir ve önerilerinin doğrudan reform sürecini etkilemesi sağlanmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda, bilgi ve iletişim teknolojisinin imkanlarından yararlanılmış ve NPR'ye ilişkin elektronik forum ve websitesi oluşturulmuştur.

Bunların yanı sıra, reform sürecinin sürekli olarak gözden geçirilmesi ve rapor edilmesi benimsenmiştir. Böylelikle, NPR devamlı olarak gündemde tutulmuş ve idari reformlar konusunda genel bir sorun olan izleme ve değerlendirme aşamasında yaşanan eksiklikler giderilmeye çalışılmıştır. Dolayısıyla, bu çalışmanın birinci bölümünde, idari reformun başarısı için göz önünde tutulması gereken noktalar olarak yer yer dile getirilen hususların çoğuna, NPR'nin daha hazırlık aşamasında dikkat edildiğini söyleyebilmek mümkündür.

¹⁵ Thompson, James R. – Ingraham, Patricia W., “The Reinvention Game”, *Public Administration Review*, Vol. 56 (3), 1996, ss. 291-298, s. 291-292.

¹⁶ Fox, Charles J., “Reinventing Government As a Postmodern Symbolic Politics”, *Public Administration Review*, Vol. 56 (3), 1996, ss. 256-262, s. 256.

2. Ulusal Performans Değerlendirmesinin İçeriği

1990'lı yıllarda, ABD'de devletin yeniden icadı hareketi çerçevesinde gerçekleştirilen reformların amacı ve içeriğini, bu harekete ve reformlara dair temel metinler olan, Osborne ve Gaebler'in kitabı ve NPR görev gücünün hazırladığı ilk ana raporu analiz ederek anlayabiliriz. Nitekim Clinton, reform çalışmalarını başlatırken söz konusu kitaptan ilham almış ve Osborne'u NPR görev gücünün bir üyesi ve kendi danışmanı yapmıştır.

NPR girişiminin kavramsal temeli, Osborne ve Gaebler'in kitabına dayanmaktadır. Osborne ve Gaebler'in kitaplarının entelektüel kökleri ise, yönetime ve devlete dair piyasa modeline uzanmaktadır. Bu model, geleneksel tekeli kamu bürokrasilerinin etkisizliği sorununu çözebilmek için, kamusal hizmeti sunanlar arasında rekabeti vurgulamaktadır. Bu çerçevede, özelleştirme, kontrat yöntemi, kamu yönetiminde piyasa benzeri koşulların oluşturulması ve piyasa araçlarından yararlanılması benimsenmekte ve kamu sektöründeki yöneticilerin risk almaları, girişimci olmaları ve etkinliği en yüksek noktaya çıkarmaları beklenmektedir. Dolayısıyla, yönetime ve devlete dair piyasa modelinin dili ve terminolojisi, Osborne ve Gaebler'in çalışmasına ve NPR raporlarına deyim yerindeyse sızmıştır.¹⁷

Nitekim, devletin yeniden icadı hareketinin temel fikirlerini belirlemek için Osborne ve Gaebler'in çalışması ve NPR'nin temel raporunu "kavramsal analize" tabi tutan Thompson ve Riccucci¹⁸, dört temel ortak ilke belirlemişlerdir. Bunlar, yöneticilerin takdir hakkını sınırlandıran prosedürel kuralları ve kırtasiyeciliği azaltma; performans ölçme ve yönetimini vurgulayarak, misyon-yönelimli kurumları teşvik etme; adem-i merkeziyetçilik ve yetkilendirme ve özellikle rekabet ve müşteri hizmetlerini teşvik ederek, kamu yönetiminde piyasa dinamiklerini oluşturmaktır.

NPR etkin ve verimli, vatandaşa karşı daha duyarlı ve daha maliyetsiz bir şekilde hizmet sunan bir federal yönetim tesis etmeyi ve bu yönetime hakim olan kültürü değiştirmeyi amaçlamaktadır. Esasında, tüm bu çabanın arkasında yatan temel neden ise, bütçe ve performans açıklarının bir sonucu olarak ortaya çıkan güven açığının ortadan kaldırılmasıdır. Başka bir deyişle, Clinton Yönetimini devletin yeniden icadı hareketi bağlamında reform yapmaya iten en temel saik, Amerikan halkının federal yönetime karşı duyduğu güven

¹⁷ Gargan, John J., "Reinventing Government and Reformulating Public Administration", *International Journal of Public Administration*, Vol. 20 (1), 1997, ss. 221-247, s. 224.

¹⁸ Thompson, Frank J. – Riccucci, Norma M., "Reinventing Government", *Annual Review of Political Science*, Vol. 1, 1998, ss. 231-257, s. 235-237.

bunalımıdır. Nitekim Gore¹⁹, Amerikan halkının, “federal yönetimin çoğu zaman doğru işler yaptığı” konusundaki inancının %20’ye düştüğünü, bu oranın 30 yıl önce %76 olduğunu belirtmiştir. Dolayısıyla, dünyanın diğer ülkeleri gibi, ABD de, özellikle 1980’li yıllardan sonra kamu yönetimi mekanizmasına ilişkin ortaya çıkan en yaygın, en ciddi ve bir an önce çözülmesi gereken sorunu ele alma ihtiyacı hissetmiştir.

NPR, en azından ilk aşamasında “devlet ne yapmalı” sorusundan ziyade, “devlet nasıl yapmalı” sorusu üzerine odaklanmıştır. Diğer bir ifadeyle, asıl olarak devletin iş görme yöntemleri derin bir sorgulamaya açılmıştır. Bu çerçevede, az ya da çok devlet değil, iyi çalışan devlet talep edilmekte ve bürokrasi dönüştürülmeye çalışılmaktadır.²⁰ Nitekim NPR’ye ilişkin temel raporda, sorunların insandan kaynaklanmadığı, sorunun sistemde olduğu ve federal yönetimdeki iyi insanların kötü sistemler (bütçe sistemi, satın alma sistemi, mali yönetim sistemi, personel sistemi gibi) arasına sıkışıp kaldığı ifade edilmektedir.²¹

Reformun öncülerinin, Amerikan federal yönetimine ilişkin algılamalarının, Amerikan halkı tarafından da paylaşıldığını söyleyebilmek mümkündür. Esasında, ABD’de federal yönetime güven konusunda yukarıda verilen istatistik bu düşünceyi teyit etmektedir. ABD’de federal yönetimde reform ihtiyacının halk nezdinde kabul gördüğüne ilişkin bir başka istatistik, Osborne tarafından dile getirilmektedir. Osborne²², yapılan bir araştırmaya göre, Amerikan halkının %85’inin federal yönetimde çok temel değişiklikler yapılması gerektiğine inandığını belirtmektedir. Dolayısıyla, NPR girişimini, halkın bu beklentilerine verilmiş politik bir cevap olarak değerlendirmek de mümkündür.

NPR, bürokrasiyi dönüştürme hamlesinde “girişimci olmak” gerektiği düşüncesini temel almıştır. Bu durum, federal yönetimde yapılmak istenen kültürel değişimin hareket eksenlerine de işaret etmektedir: Eski bürokratik kültürden girişimci kültüre. Buna göre, günümüzde büyük, merkeziyetçi, prosedür düşkünü ve standart hizmetler sunan bürokrasi etkin ve verimli değildir. Kamu kurumları etkin olabilmek için, yalın, müşterilerine karşı duyarlı, değişen koşullara uyum gösterebilen esneklikte ve yenilikçi olmalıdır. Bugün gelinen noktada, kurumların bürokratik değil, girişimci olmaları gerekmektedir.

¹⁹ Gore, Al, “The New Job of the Federal Executive”, *Public Administration Review*, Vol. 54 (4), 1994, ss. 317-321, s. 317.

²⁰ Osborne - Gaebler, a.g.e., s. 23.

²¹ National Performance Review, *From Red Tape to Results: Creating A Government That Works Better and Costs Less*, U.S. Government Printing Office, Washington, 1993, s. 2.

²² Osborne, David, “Reinventing Government”, *Public Productivity & Management Review*, Vol. 16 (4), 1993, ss. 349-356, s. 349.

NPR girişimi, amaçlarını gerçekleştirebilmek ve söz konusu kültürel değişimi sağlayabilmek için dört temel ilke ve bu ilkelere ilişkin birçok strateji geliştirmiştir. Bu ilke ve stratejiler, Tablo 4’de detaylı bir şekilde gösterilmektedir.

NPR’nin, federal yönetimi yeniden yapılandırmak için benimsediği temel ilkelerden birincisi, “kırtasiyeciliği azaltmak”tır. Reformun öncüleri, etkin ve girişimci bir devletin, federal çalışanları hapseden ve Amerikan insanını hayal kırıklığına uğratan kırtasiyeciliği ortadan kaldıracığına inanmaktadır. Bu çerçevede, özellikle deregülasyon ve yetki devri ön plana çıkmaktadır. Bütçe süreci, satın alma faaliyeti, personel sisteminde ve diğer bazı alanlarda süreci uzatan, çalışanları kısıtlayan, araya girecek imza ve onay sayısını artıran gereksiz düzenlemelerin ortadan kaldırılması, süreçlerin basitleştirilmesi ve eyalet yönetimleri ve yerel yönetimlere, başta personel politikası olmak üzere, çeşitli alanlarda yetki devredilmesi öngörülmektedir.

Nitekim Ban²³, NPR’nin öncelikle Federal Personel Kılavuzu (Federal Personnel Manual) ve bütün kurumların uygulama direktifleri olmak üzere, yüz binlerce düzenlemeyi eritmeyi planladığını ve “Personel Yönetimi Ofisi”nin (Office of Personnel Management - OPM), kamu personel sistemindeki merkezi rolünü sonlandırarak, personel alımı, yükseltilmesi, ödüllendirilmesi ve çıkarılması konularında, kurumlara yetki devredilmesini benimsediğini ifade etmektedir.

NPR girişimi bağlamında benimsenen ikinci temel ilke, “önceliği müşteriye/vatandaşa vermek”tir. Bu ilke, bürokrasinin kendisinin değil, vatandaşların ihtiyaçlarını karşılması ve kendine değil, halka hizmet etmesi anlayışına dayanmaktadır. Bu bağlamda, halka kulak vermek, halkın sunulan hizmetleri nasıl değerlendirdiğini, onların ne tür sorunlar ile karşılaştığını tespit etmek ve hizmetlerin nasıl geliştirilebileceği üzerine düşünmek önem arz etmektedir. Bu ilke çerçevesinde, NPR kamu sektöründe piyasalaşmayı, kamu kurumlarını birbirleriyle ve özel sektör ile rekabet etmeye zorlamayı, kamu yöneticilerini maliyetleri azaltma, risk alma ve müşterilere sunulacak hizmetlere dair standartlar geliştirme konusunda özel sektör yöneticileri gibi davranmaya itecek bir iklim oluşturmayı, müşteri memnuniyetini ölçmeyi hedeflemektedir.

²³ Ban, Carolyn, “Reinventing The Federal Civil Service: Drivers of Change”, *Public Administration Quarterly*, Spring, 1999, ss. 21-34, s. 22.

Tablo 4: NPR'nin İlke ve Stratejileri

TEMEL İLKELER	STRATEJİLER
1. Kırtasiyeciliği Azaltmak	<ul style="list-style-type: none">• Bütçe sürecini etkin ve verimli kılmak• Personel politikasını desentralize etmek• Satın alma sürecinin basitleştirilmesi• Genel müfettişleri yeniden yönlendirmek• Aşırı düzenlemeleri ortadan kaldırmak• Eyalet ve yerel yönetimlere yetki devretmek
2. Önceliği Müşteriye Vermek	<ul style="list-style-type: none">• Müşteriye sesini duyurma ve seçim yapma imkanı vermek• Kamu kurumlarını rekabet etmeye zorlamak• Pazar dinamikleri oluşturmak• Sorunları çözümede piyasa mekanizmalarından yararlanmak
3. Sonuç Almak İçin Çalışanları Yetkilendirmek	<ul style="list-style-type: none">• Karar verme yetkisini desentralize etmek• Federal çalışanları sonuçlar için hesap verebilir kılmak• Çalışanlara ihtiyaç duydukları araçları temin etmek• Çalışma hayatının kalitesini yükseltmek• Emek ve yönetim arasında ortaklık oluşturmak• Üst düzey seçilmiş ve atanmışların liderlik özelliklerinden yararlanmak
4. Esasa Geri Dönmek	<ul style="list-style-type: none">• İhtiyaç duyulmayan programları kaldırmak• Devletin daha fazla vergi toplamasını sağlamak• Daha fazla verimlilik için yatırım yapmak• Maliyetleri azaltmak için programları yeniden düzenlemek

Kaynak: National Performance Review, *From Red Tape to Results: Creating A Government That Works Better and Costs Less*, U.S. Government Printing Office, Washington, 1993.

Bu noktada, hizmetlerin mümkün olduğunca piyasa tarafından sunulması, hizmetin piyasada sunulması mümkün değilse, kamu kurumları tarafından biraz daha piyasa değerleri ile hareket ederek ve piyasa araçlarından yararlanarak sunulması sağlanmak istenmektedir. NPR, kamu hizmetlerinin muhatabını “müşteri” olarak betimleyerek, federal yönetimin Amerikan halkı ile olan ilişkisini yeniden tanımlamaktadır. Bu tanımlamada, Al'ın

ifadesiyle²⁴, vatandaş yerine müşteri kavramının kullanılması bilinçli bir tercihtir ve ABD'deki kamu-özel sektör zıtlığının zayıflığı, müşterileşme anlayışının yadrganmasını azaltmıştır.

Diğer ilke, “sonuç almak için çalışanları yetkilendirmek”tir. Bu ilkenin temelinde, çalışanlara yetki devrederek, kendi kararlarını alma ve kendi sorunlarını kendilerinin çözmesine imkan tanıma mantığı yatmaktadır. Kendi kararlarını alabilen, görevlerini yerine getirebilmesi için kendilerine tüm araçların ve iklimin sağlandığı yöneticilerin de, sonuçlar açısından hesap verebilir olması beklenmektedir. Bu çerçevede, sonuç odaklılık, hesap verebilirlik, esneklik ile yetki ve sorumluluk devri gibi kavram ve ilkeler özellikle ön plana çıkmaktadır.

NPR girişimi, federal yönetimde farklı bir hesap verebilirlik anlayışını gündeme getirmektedir. NPR'nin benimsediği zihniyetin, esneklik ve hesap verebilirlik ikileminde esneklik lehine tavır sergileyerek, geleneksel hesap verebilirlik anlayışını zedelediği dile getirilse de²⁵, NPR, kurumları ve yöneticileri performansları açısından özellikle halka karşı hesap verebilir tutmaya çalışarak, hesap verebilirlik anlayışını farklı bir zemine çekmektedir. Bu anlamda, sonuçlar için çalışanları yetkilendirmek, performans ve bütçe açığını azaltmaya yönelik bir çaba olarak değerlendirilebilir.

NPR'nin, performans açısından hesap verebilir olma ve süreçlerden ziyade sonuçlara odaklanma anlayışının yasal çerçevesini, 1993 yılında Amerikan Kongresi tarafından kabul edilen ve Clinton reformlarının çok önemli bir unsuru olan “Devlet Performansı ve Sonuçlar Yasası” (Government Performance and Results Act – GPRA) oluşturmaktadır. Nitekim Boyle²⁶, GPRA'nın, federal yönetim bünyesinde performans yönetiminin geliştirilmesi ve teşvik edilmesine yönelik kapsamlı bir girişim olduğunu dile getirmektedir. Esasında GPRA, YKİ alanında çalışan uzmanların yıllardır ifade ettiği unsurları kapsamakta ve ABD'de daha önceki reform çalışmalarında beyan edilen birçok hususu paylaşmaktadır. Ancak, geçmiş reform girişimlerinden farkı, Kongre tarafından destek görmesi ve yürütme tarafından yapılan

²⁴ Al, Hamza, *Yeni Kamu Yönetimi*, Değişim Yayınları, İstanbul, 2008, s. 182.

²⁵ deLeon, Linda, “Accountability in ‘Reinvented’ Government”, *Public Administration*, Vol. 76 (3), 1998, ss. 539-588, s. 539.

²⁶ Boyle, Richard, “Implementation of Government Performance and Results Act 1993”, *Performance Management in Government: Contemporary Illustrations*, PUMA Occasional Papers, No: 9, OECD, Paris, 1996, ss. 87-91, s. 87.

basit bir bildiri değil, yasa şeklini almış olmasıdır.²⁷ Doğal olarak bu durum, GPRA ve gerçekleştirmek istediği amaçları daha güçlü kılmaktadır. Nitekim, genelde yeniden icat hareketinin geleceği, özelde GPRA'nın uygulanabilirliği üzerine yazılan çalışmalarda, en çok vurgulanan husus, Kongre'nin ilgisi ve desteğinin sürekli kılınması ve onunla işbirliği içerisinde çalışılmasıdır.²⁸

California'daki Sunnyvale kentinde kullanılan kapsamlı bir performans yönetimi ve bütçeleme sisteminden esinlenerek ortaya çıkarılan GPRA²⁹, federal yönetimde performans ölçmenin başlatılmasına yönelik en kapsamlı çabadır. Esasında ABD, performans ölçme ve performans bütçelemede öncü devlettir. Performans ölçme ve performans bütçelemeye ilişkin hem kavramsal çerçeve hem de teknik ve girişimler 1950'lerden beri evrilmektedir. ABD'de "Program, Planlama ve Bütçeleme Sistemi" (PPBS), "Amaçlara Göre Yönetim" (AGY) ve "Sıfır Tabanlı Bütçeleme" (STB) gibi girişimler aracılığıyla kamu yönetiminin performansı sürekli olarak ölçülmeye çalışılmış, ancak sonuçlar genel olarak sistematik ve kapsamlı olmamıştır.³⁰ GPRA, 1950'lerden beri gerçekleştirilen bu birikim ve elde edilen deneyim üzerine inşa edilmeye çalışılmıştır.

GPRA'nın 2. kısmında, bu Kanun'un amacının³¹, federal kurumları program sonuçlarını başarma açısından sistematik bir şekilde hesap verebilir kılmak suretiyle, Amerikan halkının federal yönetimin yapabilirliği konusundaki güvenini yükseltmek ve sonuçlara, hizmet kalitesine ve müşteri memnuniyetine odaklanmayı teşvik ederek, federal programların etkinliğini ve halka hesap verebilirliği geliştirmek olduğu ifade edilmiştir.

Bu amaçlar doğrultusunda GPRA, stratejik planlama ve performans ölçme yöntemlerini kullanmaktadır. Önceden ortaya konulan amaç ve hedefleri başarmak için oluşturulmak istenen sistemin üç temel unsuru vardır: Stratejik Planlar, Yıllık Performans

²⁷ Radin, Berly A., "The Government Performance and Results Act (GPRA): Hydra-Headed Monster or Flexible Management Tool?", *Public Administration Review*, Vol. 58 (4), 1998, ss. 307-316, s. 307.

²⁸ Caroll, James D. – Lynn, Dahlia Bradshaw, "The Future of Federal Reinventing: Congressional Perspectives", *Public Administration Review*, Vol. 56 (3), 1996, ss. 299-304, s. 299; GAO, *Government Reform: GAO's Comments on the National Performance Review*, GAO, Washington, 1995, s. 2; Boyle, a.g.m., s. 89.

²⁹ OECD, *Managing Across Levels of Government: Country Case Studies, United States*, OECD, Paris, 1997, s. 491.

³⁰ OECD, *In Search of Results: Performance Management Practices*, OECD, Paris, 1997, s. 108; McGill, Ronald, "Performance Budgeting", *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 14 (5), 2001, ss. 376-390, s. 377; GAO, *Performance Budgeting: Past Initiatives Offer Insights for GPRA Implementation*, GAO, Washington, 1997, s. 4-6.

³¹ "Government Performance and Results Act 1993", <http://www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra/gplaw2m.html#h2>, 28 Ekim 2008.

Programları ve Program Performans Raporları. Bu sistemde, “Yönetim ve Bütçe Ofisi” (Office of Management and Budget - OMB) ve “Genel Denetim Ofisi – Sayıştay” (General Accounting Office - GAO), uygulama ve izleme aşamasında çok önemli roller üstlenmektedir.

GPRA’ya göre, beş yıllık bir zaman dilimi için, kurumlar stratejik planlarını hazırlayacak ve Kongre ve OMB’ye sunacaklardır. Bu stratejik planlar, bir misyon beyanı, sonuçlara dair amaçlar ve hedefler ile kurumun bu amaç ve hedefleri nasıl başaracağını, değerlendireceğinin ve revize edeceğinin tanımlanmasını içermek zorundadır. Ayrıca, kurumlar yıllık performans planları da hazırlamalı ve Kongre ve OMB’ye sunmalıdır. Yıllık performans planları, her bir program için hem başarılabilecek amaçları hem de nasıl başarılabileceğini tanımlamalıdır. Performans amaçları, stratejik plandaki genel amaçlar ile ilişkilendirilmelidir. Yıllık performans planlarında, performans amaçlarının karşısında ölçülebilir hedefler ve performans göstergeleri olmalıdır. Nihayetinde kurumlar, her bir performans amacı için planlanmış performans ile gerçek performans karşılaştırmalı ve yıllık performans raporları aracılığıyla durumu rapor etmelidir. Bu raporlar da, Başkan’a ve Kongre’ye sunulmakta ve halkın erişimine açılmaktadır.³² Böylece, tüm kurumlar, üst düzey yöneticiler ve çalışanlar performansları ve amaçlara ulaşıp ulaşılmadığı açısından hesap verebilir kılınmaya çalışılmaktadır.

Ayrıca, sonuçlar için yetkilendirme ilkesi, kamu mali yönetiminin rasyonalize edilmesi ve müşteriye öncelik verilmesi açısından da hayati bir taahhüttür. Çünkü, yukarıda aktarılan sistem çerçevesinde, performans bilgisi ve bütçelemenin ilişkilendirilmesini gündeme getirmektedir. Bu bağlamda, Kongre’nin kendisine sunulan yıllık performans raporlarına göre kaynak tahsisine yönelmesi ve bu raporları göz önünde tutması büyük önem arz etmektedir. Bunların yanı sıra, kurumların performansının değerlendirildiği ölçümler müşteri memnuniyetini de kapsamaktadır. Dolayısıyla, sonuçlara odaklanma ve performans açısından hesap verebilirlik, müşteri hizmetlerini geliştirme, kalite standartları oluşturma ve onları hayata geçirme konusunda kurumları zorlamaktadır.

NPR’nin temel bir unsuru olan performans yönetimi reformları, federal yönetim ve diğer yönetim katmanları arasındaki ilişkileri de etkilemektedir. Bu konunun özünde, esneklik ve sonuçlar bakımından hesap verebilirlik arasındaki tercih vardır. Eyalet ve yerel yönetimler,

³² Blair, Dan, “Working for Results: The American Experience in Enhancing Government Performance”, *OECD-Germany High-Level Symposium*, Berlin, 13-14 March, 2002, s. 5; OECD, *In Search of Results: Performance Management Practices*, a.g.e., s. 108-109.

taahhüt ettikleri özel performans seviyeleri karşılığında daha fazla esneklik elde etmişlerdir.³³ Dolayısıyla, NPR, sonuçlar için yetkilendirme ilkesi aracılığıyla, bir yandan en temel sorun olan ABD’de kamu yönetimine güvensizlik olgusunun üstüne giderken, diğer yandan sonuç odaklılık, müşteriye öncelik verme, hesap verebilirlik ve esneklik gibi temel ilke ve kavramları hayata geçirmeye yardımcı olacak sistem ve araçları federal yönetimin içine yerleştirmeye çalışmaktadır.

NPR’nin öngördüğü son temel ilke, “esasa geri dönülmesi”dir. Bu ilkenin özünde programların ve süreçlerin yeniden düzenlenmesi vardır. İhtiyaç duyulmayan, artık kullanılmayan, kamu çıkarlarından ziyade özel çıkarlara hizmet eden ve kuralları çoğaltan ve süreçleri uzatan programların kaldırılması; devletin vergi tahsilatını kolaylaştırıcı önlemlerin alınması; daha fazla verimliliğin peşinde koşulması; bilgi ve iletişim teknolojilerinden yararlanarak, devlet faaliyetlerinin yeniden düzenlenmesi, bu ilke çerçevesinde öngörülen önemli adımlardır. Özellikle e-devlet uygulamalarının hayata geçirilmesi ile kamusal hizmetlerin halka ulaştırılması bağlamında deyim yerindeyse devrim yapılmak istenmektedir.

Clinton ve Gore Yönetimi’nin e-devlet vizyonu, ilk kez 1997 yılında başlatılan “Access America” girişiminde dile getirilmiştir. Bu girişim, halka kendi koşullarına ve zamanlamasına göre hizmet edebilme zihniyetini temelinde barındırmaktadır. Dile getirilen vizyon, “business.gov”, “students.gov”, “seniors.gov” ve “workers.gov” gibi websiteleri aracılığıyla, özel gruplar hedef alınarak, devletin geleneksel sınırlarının aşılmasını kapsamaktaydı. Ayrıca, “www.statelocal.gov”, “www.reaction.gov” ve “www.disabilities.gov” gibi siteleri kapsayacak şekilde, müşteri odaklı websiteleri kurmak amacıyla birtakım ortaklıklar inşa edildi. Başkan Clinton, e-devlet uygulamalarının yaygınlaşması amacıyla birçok direktif yayımladı. Bu dönemde, NPR, tek bir noktadan kurumlara ve onların elindeki bilgiye erişime; vatandaşın devlet ile olan işlerinde en çok kullandığı formların online hale getirilmesine; kamu görevlileri ile elektronik posta ile etkileşime; kiosklar aracılığıyla hizmetleri elde edilebilir kılmaya ve e-devlet dönüşümü için sağlam bir altyapı inşa etmeye odaklandı.³⁴

NPR’nin dört temel ilkesi ve öngörülerinden anlaşılacağı üzere, Clinton döneminde gerçekleştirilen idari reformlarının içeriği, devletin küçültülmesi; piyasanın öncelenmesi ve

³³ OECD, In Search of Results: Performance Management Practices, a.g.e., s. 113.

³⁴ “Brief History of Vice President Al Gore’s National Partnership for Reinventing Government During the Administration of President Bill Clinton 1993-2001”, <http://govinfo.library.unt.edu/npr/whoware/historyofnpr.html#contents>, 16 Eylül 2008.

piyasa mekanizmalarının kamu yönetiminde kullanılması; harcamaları azaltma; adem-i merkeziyetçilik; özel sektör tarzı yönetim tekniklerinden (stratejik yönetim; toplam kalite yönetimi; performans değerlendirme ve kıyaslama gibi) kamu yönetiminde yararlanma gibi, günümüz idari reformlarının ortak ana temalarıyla çok büyük ölçüde benzerlik göstermektedir.

3. Clinton Yönetiminin Reformlarına Yönelik Eleştiriler

Devletin yeniden icadı hareketi ve NPR girişimi, herkesin üzerine mutlak anlamda uzlaşmaya vardığı bir yeniden yapılanma çabası değildir. Reformun öncüleri veya taraftarları, bu reform çabasına övgüler yağdırırken, diğer bazı kişiler Amerikan kamu yönetimi mekanizmasında yapılmak istenenleri kıyasıya bir şekilde eleştirmektedirler. Bu eleştiriler, çok geniş bir yelpazeyi kapsamakta ve reformun ilham aldığı kitaptan, NPR'nin ana raporunun öngörülerine kadar uzanmaktadır.

Amerika'da, federal yönetimin yeniden yapılandırılması sürecinde önemli bir köşe taşı haline gelen devletin yeniden icadı hareketinin temelinde yer alan girişimci paradigmanın ve temel öngörülerinin dile getirildiği kitap, çok yoğun bir şekilde eleştirilmiştir. Bu kitabın akademik olmadığı, daha önceden dile getirilen ilkelerin tekrarından ibaret olduğu ve çok fazla genelleştirme yaptığı dile getirilmiştir.³⁵ Hatta, kitapta yer alan argümanlar, bir barda dile getirilebilecek iddialara benzetilmiştir.³⁶

Clinton döneminde gerçekleştirilmek istenen reformlara ilişkin asıl eleştiriler, NPR'nin öngörülerini çerçevesinde yöneltilmektedir. Esasında, eleştiriler NPR'nin bürokratik paradigmadan girişimci paradigmaya geçiş isteği etrafında toplanmaktadır. Çünkü, böylesi bir geçiş, hakim olan temel değerler ve ilkelerde de bir değişimi beraberinde getirmektedir.

Bu bağlamda, ilk eleştiri, NPR'nin kamu sektörü ve özel sektör arasında belirgin farklılıkları anlayamadığı, özel sektör yönetiminin teori ve pratiklerini dayattığı ve bu yüzden başarısız olacağı şeklinde dile getirilmektedir.³⁷ Bu çerçevede, NPR'nin benimsediği girişimci paradigmanın da etkisiyle, idari reformun dili ve söylemi değişmekte ve örneğin, “müşteri”

³⁵ Goodsell, Charles, “Reinvent Government or Rediscover It”, *Public Administration Review*, Vol. 53 (1), 1993, ss. 85-87, s. 85-86.

³⁶ Jordan, Grant, “Reinventing Government: But Will It Work?”, *Public Administration*, Vol. 72 (2), 1994, ss. 271-279, s. 275.

³⁷ Hart, David Kirkwood – Hart, David W., “Why the Gore Report Will Probably Fail”, *International Journal of Public Administration*, Vol. 20 (1), 1997, ss. 183-220, s. 185.

kavramı “vatandaş” kavramının yerini almaktadır. Ancak, bu görüşe göre, ne vatandaş devletin müşterisidir ne de devlet bir özel sektör firması gibi yönetilebilir.

NPR’ye bir diğer eleştiri, anayasal devleti ve hukukun üstünlüğünü ortadan kaldırdığı gerekçesiyle gelmektedir. Buna göre, ABD, Kongre’deki halkın temsilcileri tarafından kabul edilen yasalarca yönetilen bir devlettir. Yürütmenin temel görevi, yasaların uygulanmasını sağlamaktır. Bu, Başkanın anayasal sorumluluğudur. Bunun bir gereği olarak, bakan ve kurum yetkilileri Başkan’a ve Kongre’ye karşı demokratik hesap verebilirlik çerçevesinde hesap vermektedirler. Ancak, NPR raporunun önemli tavsiyeleri, yürütmenin yönetiminde hukukun rolünün yanlış anlaşılmasına dayanmaktadır. Yasalar ve düzenlemeler etkin ve sorumlu yönetimi engelliyor ise, bu yasa ve düzenlemelerin değiştirilmesi gerekmektedir. Ancak NPR, Başkan ve yöneticilerin suçlu ve kabahatli olan kanunları ve düzenlemeleri ya görmezden gelmesini ya da katı bir şekilde uygulamamasını önermektedir. Böylece, yöneticiler kurallara ve süreçlere değil, sonuçlara odaklandığı için anayasal devlet olgusu ve hukukun üstünlüğü zedelenecektir.³⁸

Ayrıca, politikayı uygulayan kişilerin, o politikanın uygulanması için sorumluluk alan kişilere hesap verebilir olmasını sağlayacak şekilde, yürütme erkinin oluşturulması gerekmektedir. Bu durum, daha önceki reform girişimlerinde göz önünde tutulmuştur. Ancak, NPR ana raporunun belki de en önemli özelliklerinden biri, demokratik hesap verebilirlikten hiç söz etmemesidir.³⁹ Bu durum, NPR’nin anayasal devletin zeminini kaydıracağı iddialarını pekiştirmektedir.

Başka bir eleştiri, NPR’nin kamu yönetiminin meşruluğunu zayıflattığını dile getirmektedir. Arnold’a göre⁴⁰, Amerikan kamu yönetiminde daha önceden gerçekleştirilen reform çalışmalarından farklı olarak, NPR, devlete yönelik düşmanca bir popülist söylemin aracı olmuştur. NPR’nin raporu aracılığıyla federal yönetime ilişkin resmedilen tablo, kara bir tablodur ve halkın devlet ve kamu yönetimine karşı güvensizliğini artıracak ve onların meşruluğunu yaralayacaktır.

³⁸ Moe, Richard C., “The Reinventing Government Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences”, *Public Administration Review*, Vol. 54 (2), 1994, ss. 111-122, s. 112-115.

³⁹ Wilson, James Q., “Reinventing Public Administration”, *Political Science & Politics*, Vol. 27 (4) (December), 1994, ss. 667-673, s. 668.

⁴⁰ Arnold, Peri E., “Reform’s Changing Role”, *Public Administrative Review*, Vol. 55 (5), 1995, ss. 407-417, s. 414-416.

NPR'ye yöneltilen bir diğer ve daha spesifik eleştiri, NPR'nin özellikle tasarruf ve küçülme konularında yaptığı taahhütlerle ilgilidir. Buna göre, NPR, politik kaygılar nedeniyle açıkladığı 108 milyar dolar tasarruf ve işgücünü 252.000 kişi azaltma gibi taahhütlerini ve federal yönetime dair sorunları abartmıştır. NPR yerine getiremeyeceği, gerçekçi olmayan sözler vermiştir.⁴¹ Esasında, bu abartılı taahhütler, kamu yönetiminin meşruluğunu zedeleme iddialarıyla da yakından ilişkilidir. Çünkü, NPR verdiği sözleri tutamaz ise, hem yükselttiği beklentileri karşılayamayacak hem de resmettiği o kara tablo ile halkı baş başa bırakacaktır.

NPR'nin öncüleri de, eleştirilere yönelik olarak, asıl eleştirilerin abartıldığını, federal yönetime ilişkin çizilen kara tablonun çok büyük bir doğruluk payı bulunduğunu veya “müşteri” kavramının sadece bir metafor olarak kullanıldığını ve devletin vatandaşına karşı takındığı tutumun önemli olduğunu dile getirebilirler. Bu nedenle, ABD'de reforma ilişkin taraftarların ve şüphecilerin olması çok normaldir. Bu durum, birinci bölümde de belirtildiği gibi, idari reformun değer yüklü bir süreç olarak, tartışmalı bir olgu olmasından kaynaklanmaktadır. Burada, biraz da dikkat edilmesi gereken unsur, pratiğin belirleyici olması ve NPR'nin taahhütlerini ne kadar hayata geçirebildiğidir.

4. Ulusal Performans Değerlendirmesi Girişiminin Başarısı Üzerine Tartışmalar

ABD'de NPR girişiminin elde ettiği sonuçlar, NPR'nin öngörülerinin federal düzeydeki kurumlardan yerel yönetimlere kadar çeşitli kurumlar tarafından ne derece benimsendiği ve uygulandığı veya belirlediği hedeflerin ne derece gerçekleştirildiği oldukça tartışmalı konuların başında gelmektedir. Örneğin Brudney ve arkadaşları⁴², 1999 yılında yaptıkları ilk çalışmalarında, yeniden icat hareketinin eyaletler düzeyinde bir reform dalgası değil, “dalgacık” oluşturduğunu dile getirirken; diğer bazı yazarlar ise⁴³, Brudney ve arkadaşlarının, yeniden icat hareketinin eyalet yönetimleri üzerindeki etkisini küçümsediğini ve bu hareketin iddia edilen aksine, eyalet yönetimleri üzerinde çok daha fazla etkili olduğunu belirtmektedirler.

⁴¹ Pfiffner, James P., “The National Performance Review in Perspective”, *International Journal of Public Administration*, Vol. 20 (1), 1997, ss. 41-70, s. 51-52.

⁴² Brudney, Jeffrey L. – Hebert, F. Ted – Wright, Deil S., “Reinventing Government in the American States: Measuring and Explaining Administrative Reform”, *Public Administration Review*, Vol. 59 (1), 1999, ss. 19-30, s. 28-29.

⁴³ Calista, Donald, “A Critique of ‘Reinventing Government in the American States: Measuring and Explaining Administrative Reform’”, *Public Administration Review*, Vol. 62 (3), 2002, ss. 347-352, s. 351-352; Thompson, Frank, “Reinvention in the States: Ripple or Tide?”, *Public Administration Review*, Vol. 62 (3), 2002, ss. 362-367, s. 365-366.

NPR'nin etkileri veya başarısının değerlendirilmesine ilişkin literatür incelendiğinde, ya NPR öngörülerinin veya tekniklerinin çeşitli kamu kurumlarınca (federal kurumlar, eyalet kurumları, yerel yönetimler, ilçeler gibi) ne düzeyde hayata geçirildiğine yönelik ampirik çalışmalara ya da NPR girişimin belirli kriterler bağlamında genel olarak değerlendirmesine odaklanıldığı gözlemlenebilir. Bu çerçevede, NPR girişimin başarısını daha sağlıklı bir şekilde ortaya koyabilmek için, söz konusu ampirik çalışmalara ve genel değerlendirilmelere değinmekte fayda vardır. Çünkü, bilgi toplama yöntemi ve anketi cevaplayan kişilerin havuzu farklılık gösterdiğinde sonuçlar farklılaşsa bile*, yapılan ampirik çalışmalardan veriler sunmak ve genel yorumları sistematik bir şekilde aktarmak, NPR'nin ne derecede benimsendiği veya başarıya ulaştığı konusunda bize ışık tutabilir.

a. Ampirik Çalışmalar Çerçevesinde Ulusal Performans Değerlendirmesinin Başarısı

ABD'de Clinton döneminde gerçekleştirilen yeniden yapılanma girişiminin başarısı açısından, ampirik çalışmalarda farklı bulgular ve sonuçlar ortaya koyulmuştur. Bu konudaki önemli çalışmalardan biri, Durst ve Newell tarafından yapılmıştır. Durst ve Newell⁴⁴, çeşitli tipdeki (federal, eyalet, yerel) kamu kurumları üzerinde yeniden icat hareketinin etkili olup olmadığını araştırmış ve etkili olduğu sonucuna varmıştır. Bu çerçevede, Durst ve Newell, 153 kamu kurumuna anketi göndermiş ve 80 tanesi geri dönüş yapmıştır. Buna göre, anketi cevaplayanların 66 tanesi, 1992'den itibaren, yeniden icat hareketinin öngörülerinden en azından birini gerçekleştirmiştir. Anketi cevaplayan kurumlarda, etkinliği ve verimliliği artırma için yeni süreç ve teknolojileri kullanma (%77.3), stratejik planlama ve yönetim (%75.7), çalışanların yönetime katılım imkanlarını artıran fırsatlar sunma (%68.2), orta düzey çalışanların sayısını azaltma (%56.1) ve vasıfsız çalışan sayısını azaltma (%50.0), yeniden icat hareketi çerçevesinde en fazla yürütülen faaliyet olmuştur.

Brudney ve arkadaşları da, yeniden icat hareketinin ve NPR'nin benimsenme derecesi konusunda iki önemli çalışma yapmışlardır. Brudney ve arkadaşları ilk çalışmada⁴⁵, 50

* Brendan Burke ve Deil S. Wright, ABD'de eyaletler düzeyinde performans ölçmenin ne kadar benimsendiğini belirlemeyi amaçlayan ve farklı projeler çerçevesinde gerçekleştirilen ampirik çalışmaların, ne denli farklı sonuçlara ulaşabileceğini ve bunun nedenlerini çok iyi açıklamıştır. Ayrıntılı bilgi için bkz: Burke, Brendan – Wright, Deil S., "Reassessing and Reconciling Reinvention in the American States: Exploring State Administrative Performance", *State and Local Government Review*, Vol. 34 (1), 2002, ss. 7-19.

⁴⁴ Durst, Samantha L. – Newell, Charldean, "Better, Faster, Stronger: Government Reinvention in the 1990's", *The American Review of Public Administration*, Vol. 29 (1), 1999, ss. 61-76, s. 64-65.

⁴⁵ Brudney - Hebert - Wright, a.g.m., s. 22-23.

eyalette, 1200'den fazla kurum başkanı ve yöneticisine, önceden belirledikleri 11 tane NPR faaliyetinden hangilerini gerçekleştirdiklerini saptamayı amaçlayan anket uygulaması yapmışlardır. Her bir NPR faaliyeti bağlamında, “tam olarak uygulandı” ve “kısmen veya tam olarak uygulandı” şeklinde bir ayrıma gitmişlerdir. Anketi cevaplama oranı %37'dir. Anketi cevaplayanlardan, %39.3'ü stratejik planlamanın; %20.4'ü müşteri hizmeti geliştirme faaliyetinin; %16.7'si çalışanları yetkilendirmek için kalite geliştirme programlarının “tam olarak” uygulandığını ifade etmiştir. Aynı faaliyetlerin “kısmen veya tam olarak” uygulandığını ifade edenlerin oranı ise, sırasıyla %79.4; %81.5 ve %76.6'dır. Brudney ve arkadaşları, özellikle faaliyetlerin “tam olarak uygulanma” oranının düşük olmasından etkilenmiş olsalar gerek, ilk çalışmalarında, yeniden icadın eyalet düzeyine reform “dalgacı” oluşturduğunu ifade etmişlerdir.

Ancak, ilk çalışmadan 4 yıl sonra, 1998 yılında yaptıkları ikinci çalışmada Brudney ve Wright⁴⁶, 1994-1998 yılları arasında eyaletler düzeyinde devletin yeniden icadı hareketi çerçevesinde ne gibi gelişmeler olduğunu araştırmışlardır. Buna göre, belirlenen her bir reform faaliyetinin, hem tam olarak uygulanması hem de kısmen uygulanması noktasında artış gösterdiği sonucuna varmışlardır. Özellikle, stratejik planlamanın (%39'dan %50'ye), müşteri hizmeti geliştirmenin (%20'den %29'a) ve kıyaslamanın (%14'ten %24'e) tam olarak uygulanmasında kayda değer artışlar görüldüğü, dolayısıyla yeniden icat hareketinin eyalet kurumlarında yayılmaya devam ettiğini belirtmişlerdir.

GAO tarafından 2000 yılında yürütülen bir çalışmada ise, 72 tane NPR önerisinin 10 tane federal düzeydeki kurumda ne kadar uygulandığı araştırılmıştır. Buna göre, 72 NPR önerisinden 33 tanesinin tamamen, 30 tanesinin kısmen uygulandığı; 8 önerinin yakın gelecekte uygulanacağı, 1 önerinin ise uygulamaya konulmayacağı kurumlar tarafından rapor edilmiştir. Ayrıca, uygulanan önerilerin, özellikle gelirleri artırma veya maliyetleri düşürme; müşteri hizmeti geliştirme; etkililiği, verimliliği artırma veya misyonu başarma; kurum süreçlerini geliştirme; israf, yolsuzluk ve kötüye kullanımı azaltma konularında etkili olduğu kurumlar tarafından dile getirilmiştir.⁴⁷

⁴⁶ Brudney, Jeffrey L. – Wright, Deil S., “Revisiting Administrative Reform in the American States: The Status of Reinventing Government During the 1990's”, *Public Administration Review*, Vol. 62 (3), 2002, ss. 353-361, s. 356-357.

⁴⁷ GAO, *Reinventing Governemnt: Status of NPR Recommendations at 10 Federal Agencies*, GAO, Washington, 2000, s. 10-14.

NPR üzerine kaleme alınan bazı ampirik çalışmalar ise, NPR girişiminin önemli bir unsurunu oluşturan performans ölçme konusuna spesifik olarak odaklanmışlardır. Örneğin Poister ve Streib⁴⁸, performans ölçmenin ABD'deki belediyeler tarafından ne kadar benimsendiğini belirlemeye çalışmış ve nüfusu 25.000'i aşan belediye yönetimlerindeki 1.218 üst düzey yöneticiye mail göndermiştir. 1997 yılının bahar ve yazı olmak üzere iki dönemde gerçekleştirilen çalışmada, tam olarak geri dönüşlerin sayısı 695'tir. Buna göre, anketi cevaplayanların %38'i, kentlerinde performans ölçümlerinin farklı türlerde kullanıldığını ifade etmiştir. İşyükü ve çıktı; sonuç veya etkililik; birim maliyeti veya etkinlik; hizmet kalitesi ve müşteri memnuniyeti gibi farklı performans ölçümlerinden, en çok işyükü ve çıktı ölçümlerinin kullanıldığı ve performans ölçümlerine iten en önemli nedenlerin, daha iyi yönetsel kararlar alma ve vatandaşa hesap verebilirlik olduğu rapor edilmiştir.

Özel olarak performans ölçümlerine odaklanan bir diğer çalışmada Chan⁴⁹, ABD'de 451 belediyeye anket göndermiş ve 132'sinden geri dönüş almıştır. Anket sonuçlarına göre, belediyelerin çok büyük bir kesimi farklı performans alanlarında performans ölçümleri gerçekleştirmektedir. Mali performans alanında % 81.8, örgütün verimliliği alanında % 76.6, müşteri memnuniyeti alanında % 71.9 ve çalışan performansı alanında % 65.9 oranında performans ölçümlerinin gerçekleştirildiği tespit edilmiştir.

Son olarak, Berman ve Wang⁵⁰ ise, ABD'de ilçelerin performans değerlendirme ve ölçme kapasiteleri üzerine bir ampirik çalışma yapmıştır. Bu çalışmada, 1998 yılında nüfusu 50.000'i aşan 856 ilçenin yöneticisine anket gönderilmiş ve 209 ilçeden geri dönüş olmuştur ki, bunlar performans ölçmenin çeşitli şekillerini kullanmaktadırlar. Anketi cevaplayanlar, ilçe faaliyetlerine ilişkin olarak, yine en fazla işyükü ve çıktı ölçümünü (faaliyetlerin %66'sı ile %75'i arasında) gerçekleştirdiklerini ifade etmişlerdir. Onu etkinlik ve sonuç ölçümü ve kalite ölçümü takip etmektedir.

Gerek devlet kurumlarının raporları, gerekse akademik çalışmalar çerçevesinde, yukarıda aktarılan istatistiki veriler bir bütün olarak değerlendirildiğinde, NPR'nin öngörülleri ve tekniklerinin, ABD'de tüm yönetim kademelerindeki (federal, eyalet, yerel) kurumlar

⁴⁸ Poister, Theodore H. – Streib, Gregory, "Performance Measurement in Municipal Government: Assessing the State of the Practice", *Public Administration Review*, Vol. 59 (4), 1999, ss. 325-335, s. 327-328.

⁴⁹ Chan, Yee-Ching Lilian, "Performance Measurement and Adoption of Balanced Scorecards: A Survey of Municipal Governments in the USA and Canada", *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 17 (3), 2004, ss. 204-221, s. 208-210.

⁵⁰ Berman, Evan – Wang, XiaoHu, "Performance Measurement in U.S. Counties: Capacity for Reform", *Public Administration Review*, Vol. 60 (5), 2000, ss. 409-420, s. 412.

tarafından benimsendiğini, mümkün olduğunca uygulamaya aktarıldığını ve kurumlar üzerinde önemli etkilerde bulunduğunu söyleyebilmek mümkündür. Ayrıca ampirik çalışmaların, Clinton yönetiminin reform girişiminin farklı yıllarında gerçekleştirilmesi, bu ilke ve tekniklerin benimsenme derecesine dair gelişmeleri gözler önüne sermektedir. Bu anlamda, özellikle Brudney ve arkadaşları tarafından yürütülen iki çalışma oldukça anlamlıdır.

b. Ulusal Performans Değerlendirmesinin Başarısına İlişkin Genel Değerlendirmeler

NPR girişimini hedeflerinin gerçekleşip gerçekleşmediği çerçevesinde genel bir bakış açısıyla değerlendiren çalışmalar da söz konusudur. Bu çalışmaların en bilineni, Brookings Institution adına Donald Kettl tarafından yapılan değerlendirmedir. Kettl, NPR girişimini çeşitli boyutlarıyla ele almış ve genel notunu (B+) olarak belirlemiştir. Başka bir deyişle, Kettl yaptığı değerlendirmede, NPR'yi genel olarak başarılı bulmuştur. Tablo 5, bu değerlendirmenin detaylarını özetlemektedir.

Kettl tarafından yapılan değerlendirmeye benzer bir değerlendirme de James Thompson tarafından gerçekleştirilmiştir. Clinton yönetiminin son bulmasının NPR'nin sonuçlarını değerlendirme açısından uygun bir fırsat sunduğunu belirten Thompson, NPR'nin öngörülerini belirli kriterler çerçevesinde değerlendirmiş ve NPR'nin bazı hedeflerinin başarıyla gerçekleştirildiğini, bazı hedeflerinde ise, olumlu sonuçlar elde edilemediğini ortaya koymuştur. Tablo 6, bu değerlendirmenin detaylarını sunmaktadır.

Ampirik araştırmaların bulguları ve Kettl ve Thompson'un yaptığı genel değerlendirmeler bütüncül bir perspektifle analiz edildiğinde, NPR girişiminin harcamaları azaltma, küçülme ve stratejik planlama ve performans ölçme gibi bazı yönetim tekniklerinin uygulanması bakımından gelişmeler kaydettiğini söyleyebilmek mümkündür. Ancak, NPR'nin, bürokrasiye egemen olan kültürü değiştirme ve devlete olan güveni artırma gibi reformun asıl amacını teşkil eden, daha önemli ve yüksek hedeflerin gerçekleştirilmesinde çok fazla başarılı olunamadığı sonucuna varılabilir.

Tablo 5: Beş Yıllık NPR Değerlendirmesi

Kategori	Not	Yorumlar
Küçülme	B	Amaç gerçekleştirilmiştir. Ancak, azalan işgücü ile kurum misyonu arasında uyum sağlama konusunda planlama zayıf kalmıştır.
Yönetimin hedeflerini belirleme	D	1995 yılında, NPR devlet ne yapmalı sorusuna odaklanmıştır. Ancak, bu çaba, Cumhuriyetçilerin etkisinin azalması ile buharlaşmıştır
Satın alma sisteminde reform	A	Sistemde esaslı bir dönüşüm yaşanmıştır. Bazı satıcılardan şikayetler olsa da, sistem eskisine göre çok daha etkindir
Müşteri Hizmeti	B+	Bazı kurumlarda çok önemli ilerlemeler kaydedilirken, bazılarında büyük başarısızlıklar olmuştur. Örneğin, İçsel Gelir Hizmeti (Internal Revenue Service).
Yönetim Felaketinden Kaçınma	B-	Federal Acil Durum Yönetim Kurumu gibi bazı kurumlarda önemli gelişmeler vardır. Bazılarında ise, büyük başarısızlıklar vardır. Örneğin, İçsel Gelir Hizmeti.
Politik Liderlik	C+	Tepe noktada tutarlı bir liderlik vardır. Ancak, alt düzeyde tutarlı liderlik yoktur. Çalışanlar karışık sinyaller almaktadırlar
Performans Geliştirme		NPR'nin GPRA ile bağlantısı zaman zaman kurulabilmiştir
Yüksek-Etki Programlarında Gelişmiş Sonuçlar		İyi strateji, ancak daha tamamlanmamış
Hizmet Koordinasyonu	D	Çabalar daha tamamlanmamış
Kongre İle İlişkiler	C	Satın alma reformu hariç, NPR girişimlerine Kongre desteği sağlamaya yönelik çabalar zayıf ve etkinsiz kalmıştır. Kongre desteği de yeterli değildir.
Vatandaşın Devlete Güvenini Geliştirme	B-	Vatandaşın devlete olan güvenindeki istikrarlı düşüş son bulmuştur. Ancak, bu gelişmiş devlet performansından ziyade iyi işleyen ekonominin sonucudur.
Diğer devletlerden ve özel sektörden ilham alma	A+	Diğer fikirlere dair geniş bir araştırma yapılmıştır. Ancak bu, federal sorunların çözümüne hangisinin daha uygun olacağını dikkatli analizinden ziyade seçeneklerin bir sepeti gibi durmaktadır.
Çaba	B	Tarihte hiçbir yönetim, idari reform çabalarına bu derece devamlı ve yüksek seviyede bir dikkat göstermedi.
GENEL NOT		İlk 5 yılda önemli gelişmeler sağlanmıştır, ancak daha yapacak çok iş vardır.

Kaynak: Kettl, Donald F., *Reinventing Government: A Fifth-Year Report Card*, Brookings Institution's Center for Public Management, Washington, 1998, s. ix.

Tablo 6: NPR'nin Genel Olarak Değerlendirilmesi

Hedef	Belirlenenler	Veriler	Başarı Göstergesi
Küçültme	Federal kamu görevlisi istihdamını 272.000 kişi azaltma	1998 Ağustos rakamlarına göre yürütmedeki kamu görevlileri 317.000 azaltılmış	+
Yönetsel maliyetleri azaltma	1999 yılı sonunda, 5 yıllık periyotta 108 milyar dolar tasarruf yapmak	1997 Eylül rakamlarına göre, 82.2 milyar dolar tasarruf sağlanmış, 30 milyar dolar da kısa zamanda gerçekleşecektir.	+
İdari sistemlerin reformu	Bütçe, personel ve satın alma sistemlerinde reform yapmak	Satın alma sisteminde reform yapıldı, diğer sistemlerde yapılamadı.	-
Kurum içinde yetkiyi desentralize etme	Alt kademelerde çalışanlara, bütçe, personel ve satın alma meselelerinde daha fazla yetki sağlama	1998 yılında Liyakat Sistemini Koruma Kurulu (LSKK) tarafından yapılan bir ankete katılan yönetici ve amirlerin %49'u, bundan önceki 2 yıllık süre zarfında, işlerini nasıl yapacakları konusunda daha fazla esneklik verildiğine işaret etmiştir. Ancak, aynı grubun sadece %20'si personel meselelerinde aynı esnekliğe sahip olduğunu belirtmiştir.	0
Alt kademe çalışanları yetkilendirme	Federal yönetimdeki emek ilişkileri iklimin daha rahat bir hale getirmek için emek-yönetim ortaklıkları inşa etme	1997 yılında Ulusal Ortaklık Konseyi tarafından yapılan bir ankete katılan işçi ve yönetici temsilcilerinin %52'si, emek-yönetici ilişkilerinin "biraz" veya "daha fazla" geliştiğini söylemiştir. 1998 yılında LSKK tarafından yapılan anketi cevaplayan ve amir olmayanların %51'i, önceki iki yıl içerisinde işlerini nasıl tamamlayacakları konusunda daha fazla esneklik verildiğine işaret etmiştir.	+
Kültürel Değişim	Kayıtsızlıktan, girişim ve yetkilendirmeye doğru gerçekleşecek bir kültürel değişim	LSKK tarafından yapılan ankete katılan federal çalışanların %20'si şu ifade üzerinde hemfikirdir: NPR, devlette bir değişim meydana getirmede pozitif etkiye sahiptir. %47'si ise, bu ifade ile hemfikir değildir. 1998 yılında LSKK'nın anketini cevaplayanların %37'si, şu ifade üzerinde hemfikirdir: Benim örgütüm NPR amaçlarına öncelik verdi.	-
Hizmet kalitesini geliştirme	Halkın ihtiyaçlarına ve isteklerine uygun hizmet sunumu	LSKK'nın anketini cevaplayanların %21'i şu ifadeye katılıyor: NPR, halka sunulan müşteri hizmetini geliştirmede pozitif bir etkiye sahiptir. %41'i ise, bu ifadeye katılmıyor.	-
Kurum çalışma pratiklerinin etkinliğini geliştirme	Daha düşük maliyette, daha fazla verimlilik elde etmek için temel iş süreçlerini yeniden düzenlemek	LSKK'nın anketine katılanların %61'i şu ifadeyi olumlu olarak cevaplamıştır: Bütçe kesintileri, küçülme veya yeniden icat girişimlerinin bir sonucu olarak, benim işimde yürütülen çalışmaların sayısı artış göstermiştir. LSKK anketine katılan federal çalışanların %49'u, iş birimlerinin verimliliğinin arttığını belirtmiştir.	0

Kaynak: Thompson, James R., "Reinvention As Reform: Assessing The National Performance Review", *Public Administration Review*, Vol. 60 (6), 2000, ss.508-521, s. 511

Ancak, şunu da belirtmek gerekir ki, devletin yeniden icadı hareketi, ABD'deki günümüz idari reformlarına şekil vermekte ve çok önemli bir köşetaşını simgelemekle birlikte, Amerikan kamu yönetimindeki reformların sonu ve sonuncusu değildir. Diğer başkanlar gibi, Clinton'ın halefi konumundaki George W. Bush da, başkanlık koltuğuna oturduktan sonra bir dizi yönetimde yeniden yapılanma çabasına girişmiştir.

C. GEORGE W. BUSH DÖNEMİ İDARİ REFORMLARI: PMA

Amerikan kamu yönetiminin yeniden yapılanmaya ihtiyaç duyduğu söylemi, George W. Bush'un 2000 yılında yürüttüğü başkanlık seçimi kampanyasının önemli unsurlarından biri olmuştur. Bush, başkanlık kampanyası sürecinde, eğer başkan olursa, yönetim mekanizmasında bir reform girişimi başlatacağını çok açık bir şekilde ifade etmiştir. Nitekim Milakovich⁵¹, Bush'un Washington'u ehil olmayan bürokratlar, etkinsizlik, yönetilemez programlar ve müsrifçe yapılan harcamalar ile dolu bir yapı olarak resmederek, Cumhuriyetçilerin bürokrasiyi kötüleme geleneğine devam ettiğini belirtmiştir.

Esasında, Başkan Bush döneminde gerçekleştirilen idari reformların genel çerçevesini "Başkanın Yönetim Gündemi" (President's Management Agenda - PMA) - President's Management Agenda" oluşturmaktadır. Ancak, Bush 2002 yılında bu metni ilan etmeden önce, kamu yönetiminde yeniden yapılanmaya dair bakış açısının izlerini, 2001 yılında Kongre'ye sunduğu bir bütçe planında vermiştir. Karar almak için eyaletleri, kentleri ve vatandaşları yetkilendiren, hesap verebilirlik aracılığıyla "sonuçları" garanti eden ve rekabet aracılığıyla yeniliği teşvik eden küçük ama sınırlı bir devlet anlayışını benimseyen Başkan Bush'un idari reform vizyonunu üç ilke şekillendirmektedir: Devlet, bürokrasi merkezli değil, vatandaş merkezli olmalıdır; süreç yönelimli değil, sonuç yönelimli olmalıdır; yeniliği ve rekabeti engelleyici değil, aksine teşvik ederek piyasa temelli olmalıdır.⁵²

Bir reform girişiminde, devleti şekillendirirken dikkate alınması gereken ilkeler olarak Başkan Bush tarafından ortaya koyulan yukarıdaki düşünceler üzerine kısa zamanlı bir odaklanma bile, Clinton döneminde gerçekleştirilen reformlar ile Bush'un öngördüğü

⁵¹ Milakovich, Michael E., "Comparing Bush-Cheney and Clinton-Gore Performance Management Strategies: Are They More Alike Than Different", *Public Administration*, Vol. 84 (2), 2006, ss. 461-478, s. 466.

⁵² Bush, George W., *A Blueprint For New Beginnings*, Government Printing Office, Washington, 2001, s. 179; Breul, Jonathan D., "Key Elements of Modernization: Overview of Recent Budget and Management Reform in the United States", *OECD Global Forum on Governance*, November 6, 2001, Paris, s. 2-3.

reformların önemli ölçüde benzerlik gösterdiğine işaret edecektir. Nitekim bazı yazarlar⁵³, Bush'un yeniden icat hareketini taklit ettiğini veya Bush reformlarının NPR'nin mantıksal uzantısı olduğunu açıkça ifade etmektedirler.

Başkan Bush'un reform girişimi, federal yönetimi iyileştirmek, yönetimin performansını geliştirmek ve arzu edilen sonuçları elde edebilmek için devlet genelinde beş amacı kapsamaktadır. Bu amaçlar, aynı zamanda federal yönetimin çözülmesi gereken problemleri alanlardır. "Başkan'ın Yönetim Konseyi" (President's Management Council - PMC), OMB ve OPM'nin, uygulamada öncü rol üstlendiği bu beş amaç kısaca şöyle açıklanabilir.⁵⁴

Beşeri sermayenin stratejik yönetimi: Federal kurumların çoğunda, insan kaynakları planlaması çok zayıftır. Kurumların beşeri sermaye stratejileri ile örgütsel misyon, vizyon, temel değerler, amaçlar ve hedefleri ilişkilendirilmelidir. Vatandaş-merkezli devlet anlayışı çerçevesinde, karar alıcılar ile vatandaşlar arasındaki mesafenin azaltılması için, devletteki yönetim katmanlarının azaltılması ve kurumların sahip oldukları personelin, üst pozisyonlardan hizmet sunan alt pozisyonlara doğru yeniden dağıtılması öngörülmektedir.

Rekabetçi satın alma: Kamu ve özel sektör kaynakları arasında daha etkili ve etkin bir rekabet sağlamak için, kamu ve özel sektör kaynaklarını değerlendirmek amacıyla prosedürlerin basitleştirilmesi ve geliştirilmesi, rekabete açılacak faaliyetlerin daha iyi duyurulması ve üst düzey kurumlarda rekabetin teşvikine önem verilmesinin sağlanması öngörülmektedir. Piyasa temelli devlet çerçevesinde, artan rekabetin tasarrufu, etkinliği, yeniliği ve performans gelişimini getireceğine inanılmaktadır.

Gelişmiş mali performans: Açık ve titiz bir mali denetim, iyi yönetilen bir kurumun temelidir. Bu çerçevede, zamanında, doğru ve yerinde mali bilgi olmaksızın, en iyi performans ve en yüksek hesap verebilirliğin sağlanması mümkün değildir. Bu yüzden, programlara yapılan hatalı ödemeleri azaltmak ve bütçe ve politika kararlarına zemin teşkil edecek doğru bilgi üreten bir federal mali sistem oluşturmak için, OMB'nin kurumlar ile yakından çalışması öngörülmektedir.

⁵³ Kettl, Donal F., The Challenges of Management Reform for the Next Administration, July 24, 2008, http://hsgac.senate.gov/public/_files/KettlTestimony.pdf, 13 Ocak 2009; Milakovich, a.g.m., s. 466-468.

⁵⁴ Office of the Management and Budget, *President's Management Agenda*, OMB, Washington, 2002.

Yaygınlaştırılmış e-devlet: Bu çerçevede, kamu yönetiminin e-devlet aracılığıyla daha düşük maliyetle daha fazla hizmeti sunabileceğine ve yönetimin vatandaşın e-devlet hizmetlerine yönelik talebini karşılayabileceğine inanılmaktadır. Vatandaş merkezli e-devleti sağlayabilmek için, federal yönetimde internetten daha fazla yararlanılması ve tüm devlet genelinde kazanımlara yol açacak e-devlet projelerinin teşvik edilmesi bir strateji olarak benimsenmiştir.

Bütçe ve performansın bütünleştirilmesi: Beşeri sermayenin yönetiminde, e-devletin yaygınlaşmasında, rekabetçi satın alma veya gelişmiş mali performanstaki ilerlemeler, daha iyi sonuçlar ile ilişkilendirilmedikçe çok fazla anlam ifade etmeyecektir. Bu bağlamda, performans değerlendirmenin bütçe kararları ile bütünleştirilmesi planlanmaktadır. Benzer anlayış GPRA'da da öngörülmüş, ancak sekiz yıllık deneyim sonrasında, gerek program yönetiminde gerekse çalışanın ödüllendirilmesinde performans bilgisinin kullanımının sorunlu olduğu düşünülmüştür. Bu yüzden, sonuç odaklı yönetim çerçevesinde, daha fazla performansa odaklanmak için, performans değerlendirme ile bütçe kararlarının bütünleştirilmesi ve 2003 Mali Yılı'ndan itibaren performans temelli bütçelere geçiş öngörülmektedir.

Bush Yönetimi, PMA'da öngörülen girişimlerin uygulanma sürecine ilişkin iki önemli araç geliştirmiştir. Bulardan ilki, "Yürütme Skorkartı" (Executive Branch Scorecard – EBS)'dir. Yürütme skorkartı, trafik işaretlerinden esinlenerek ortaya çıkarılan ve PMA'daki girişimlerin bakanlıklardaki ve başlıca kurumlardaki durumunu ve kaydedilen gelişmeleri izlemek amacıyla oluşturulmuş bir notlama sistemidir. Notlar, başarıya ilişkin geliştirilmiş bir standarda dayanmaktadır. Bu standart ise, PMC tarafından geliştirilmiştir. Yeşil, ilgili kurumun başarı standardındaki tüm unsurları karşıladığını; sarı, tüm bir kriter çerçevesinde kurumun orta düzey bir performans sergilediğini; kırmızı ise, kurumun ciddi hiçbir hamle yapmadığına işaret etmektedir.⁵⁵

PMA'nın uygulanmasına ilişkin diğer önemli araç, "Program Değerlendirme Derecelendirme Aracı" (Program Assessment Rating Tool – PART)'dir. Bush Yönetimi, kurumların yönetim kapasitesini geliştirmeyi amaçlayan EBS'ye ek olarak, bir de PART'ı geliştirmiştir. Bu araçla, program sonuçları ile tahsis edilecek kaynaklar ilişkilendirilerek, kurumlar içerisindeki her bir programın performansı geliştirilmek istenmektedir. PART

⁵⁵ Breul, Jonathan D. – Kamensky, John M., "Federal Government Reform: Lessons from Clinton's "Reinventing Government" and Bush's "Management Agenda" Initiatives", *Public Administration Review*, Vol. 68 (6), 2008, ss. 1009-1026, s. 1017.

aracılığıyla, bütçe formülasyonu süreci ile performans bilgisinin, özellikle programların finanse edilmesine ilişkin karar verme aşamasında birbiriyle bütünleştirilmesi amaçlanmaktadır. PART, dört konuya ilişkin teşhis edici 25 sorudan oluşmaktadır. Bu sorular çerçevesinde, programın açık bir şekilde belirlenmiş amaç ve hedeflere sahip olup olmadığı; stratejik planlamanın değerlendirilmesi ve kurumun sonuç odaklı ve uzun dönemli amaçlar oluşturup oluşturmadığı; bir kurumun program yönetimi, başka bir deyişle, kurumun programların etkinliğini geliştirmeye yönelik çabalarının kalitesi ve programın sonuçları, diğer bir ifadeyle, programın uzun dönemli ve yıllık amaçlarını başarıp başaramadığı değerlendirilmektedir. Bu dört bölümün her birinde kurum “0” ile “100” arasında bir not almaktadır. PART bağlamında programın aldığı not, programın finanse edilip edilmeyeceği noktasında oldukça belirleyici olmaktadır.⁵⁶

Bush dönemine ait reform girişiminin içeriğine dair bu bilgiler aktarıldıktan sonra, akıllara şu sorular gelmektedir. Başkan Bush döneminde öngörülen reformlar ne derece hayata geçirilmiş veya Amerikan kamu yönetimi üzerinde ne kadar etkili olmuştur? Esasında, bu sorulara çok net bir şekilde cevap verebilmek mümkün değildir. Belki de, bunun temel nedenlerinden birisi, Bush döneminde ortaya konulan reform girişiminin, Clinton dönemindekiler kadar yankı bulmamasıdır. Artık nerdeyse kendisi dünya genelinde bir reform eğilimi olarak anılmaya başlanan “devletin yeniden icadı hareketi” üzerine oluşan literatür ve onun etkileri üzerine yapılan ampirik çalışmaların, Bush yönetiminin reform girişimini değerlendiren çalışmalardan görece çok daha fazla olması, bu düşüncüyü teyit etmektedir. Ayrıca, Bush’un yönetimin performansını geliştirmeye yönelik yaptığı reform girişimi, Irak’a açtığı savaşın ve dünya dengelerini yeniden şekillendirme arzusunun gölgesinde kalmıştır. Dolayısıyla, yukarıdaki sorulara cevap verebilmek için daha fazla ampirik çalışmaya ihtiyaç vardır.

III. YENİ ZELANDA’DA İDARİ REFORM

Yeni Zelanda, YKİ anlayışı doğrultusunda önemli ve dikkat çekici idari reform çalışmalarının gerçekleştirildiği bir diğer ülkedir. Yeni Zelanda’da, 1980’den itibaren gerçekleştirilen idari reformlar, o kadar ilginç ve özgündür ki, bu reformlar YKİ’nin Yeni Zelanda versiyonu veya idari reformda Yeni Zelanda sitili ya da modeli olarak görülmektedir. Bu yüzden, Yeni Zelanda, idari reformlara ilişkin ülke uygulamalarına yer veren çalışmaların

⁵⁶ Breul, Jonathan D., “Three Bush Administration Management Reform Initiatives: The President’s Management Agenda, Freedom to Manage Legislative Proposals, and the Program Assessment Rating Tool”, *Public Administration Review*, Vol. 67 (1), 2007, ss. 21-26, s. 24.

mutlak surette kapsaması gereken ülkelerden biridir. Bu ülkede, hükümeti idari reform yapmaya iten nedenlere ve reform çalışmalarının içeriğine geçmeden önce, söz konusu reformlara dair genel bilgiler vermekte fayda vardır.

A. YENİ ZELANDA'DAKİ İDARİ REFORMLARA GENEL BİR BAKIŞ

Yeni Zelanda'da, 1980'li yıllardan itibaren gerçekleştirilen idari reformlar, radikal, agresif ve ekstrem gibi birtakım sıfatlar ile birlikte anılmaktadır. Yeni Zelanda'daki idari reformları bu derece dikkat çekici kılan unsur, 1984 yılından itibaren başlayan reformlar öncesinde benimsenen ekonomik ve sosyal politikalar ile reform sonrasında kabul edilen ekonomik ve sosyal politikalar arasında çok büyük farklılıkların olmasıdır. Deyim yerindeyse, reformlarla birlikte, bu ülkede devletin rolüne ilişkin bir u-dönüşü yaşanmış ve devlet müdahaleciliği terk edilerek, liberal politikalar benimsenmiştir.

Yeni Zelanda'daki idari reformları kayda değer kılan bir diğer unsur, liberal politikalar çerçevesinde gerçekleştirilen reformların, 1984 yılındaki seçimden sonra iktidara gelen İşçi Partisi hükümeti tarafından başlatılmasıdır. Bu, Yeni Zelanda'daki reformların çok önemli özelliklerinden biridir. Bu özellik, doğal olarak, şu soruyu akıllara getirmektedir: Kendini sosyal demokrat bir parti olarak tanımlayan İşçi Partisi iktidarında, YKİ anlayışının öngördüğü idari reformlar nasıl hayata geçirilmiştir? Esasında, bu sorunun cevaplanması, bu çalışmanın temel hipotezi ile yakından ilişkilidir.

Yeni Zelanda'da reformlar, 1970'li yılların sonunda dünya genelinde yaşanan ekonomik bunalıma ilişkin politik ve yönetsel bir cevaptır. Bu nedenle, reformlar öncelikle ekonomik ve sosyal alanda başlamış ve daha sonra yönetsel alana yayılmıştır. Devletin ekonomik ve toplumsal yaşamdaki rolüne dair yapılan tercih, söz konusu reformların alanı ve mahiyeti üzerinde etkili olmuştur. Bu bağlamda, kamu sektörünün piyasalaştırılması, ticarileştirme, şirketleştirme, sözleşmecilik, yetki devri, performans, hesap verebilirlik, sonuç odaklı yönetim ve stratejik yönetim gibi ilke ve uygulamalar, reform girişimlerinde ön plana çıkmıştır.

Gerçekleştirilen idari reformlarda, kamu tercihi teorisi, asıl-vekil teorisi, işlem maliyetleri teorisi ve YKİ anlayışının fikir ve öngörülleri etkili olmuştur.⁵⁷ Başka bir deyişle, Yeni Zelanda'daki reformların entelektüel kökü, yukarıda belirtilen teorilere dayanmaktadır. Yeni Zelanda'nın büyük ölçüde Amerikan teorisyenler tarafından geliştirilen teorilerden

⁵⁷ Boston et al., a.g.e., s. 26-28.

etkilenmesi, ülke reformlarının araç ve içeriğinde yaşanan yakınsama açısından oldukça anlamlıdır.

Yeni Zelanda'daki idari reformun amacı, kamu yönetiminin etkinliğini ve performansını geliştirmek ve onu çıktılar açısından hükümete ve özellikle parlamentoya karşı daha hesap verebilir kılmaktır. Mulgan⁵⁸, Yeni Zelanda'da devletin etkinsizliği ve verimsizliğinin temel nedenleri olarak, kamu kurumlarının hedeflerini belirlemede yaşanan başarısızlığın ve kamu kurumlarının kendi içinde ve politikacılar ile kamu görevlileri arasında yaşanan rol karmaşasının görüldüğünü belirtmektedir. Gerek bu varsayım temelinde gerekse reformun arka planındaki teoriler çerçevesinde düşünüldüğünde, Yeni Zelanda'daki idari reformların temel ilke ve politikaları kısaca şöyle ifade edilebilir.⁵⁹

- Devlet, yalnızca devlet dışı organlarca etkin ve verimli şekilde yürütülemeyen faaliyetlere müdahil olmalıdır.
- Kamu sektörü içerisinde kalan ticari teşebbüsler, özel sektördeki şirketlere benzer bir çizgide yapılandırılmalıdır.
- Hükümetlerin, kurumların, kraliyet kurumlarının (crown entities) ve kamu görevlilerinin amaçları çok açık ve net bir şekilde belirtilmelidir.
- Potansiyel olarak çatışan sorumluluklar, mümkün olduğunca farklı kurumlara verilmelidir.
- Bakanların ve kurum başkanlarının sorumlulukları arasında net bir ayırım olmalıdır.
- Politika tavsiye etmeyi de kapsayacak şekilde, halk tarafından finanse edilen hizmetler, yarışmaya ve rekabetçi ihaleye açılmalıdır.
- Öncelik, vekil maliyetlerini ve işlem maliyetlerini azaltacak yönetim yapılarına verilmelidir.
- Ticari ve ticari olmayan işlevlerin; tavsiye, hizmet sunma ve düzenleme işlevlerinin kurumsal ayrımı yapılmalıdır.
- Kurumsal ve bireysel düzeyde performansı yükseltecek güdülere vurgu yapılmalıdır.
- Üretime ve yönetime ilişkin karar alma süreçleri, mümkün olduğunca adem-i merkezileştirilmelidir.

⁵⁸ Mulgan, Richard, "Public Sector Reform In New Zealand: Issues of Public Accountability", *Public Administration Quarterly*, Vol. 32 (1), 2008, ss. 1-32, s. 2.

⁵⁹ Boston et al., a.g.e., s. 4-5.

Kabul edilen önemli kanunlar ve yayımlanan raporlar, Yeni Zelanda'daki idari reform sürecinin önemli enstrümanları olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu süreçte, “1986 Kamu İktisadi Teşebbüsleri Kanunu” (State-Owned Enterprises Act - 1986), “1988 Devlet Sektörü Kanunu” (State Sector Act – 1988), “1989 Kamu Maliyesi Kanunu” (Public Finance Act – 1989) ve “1994 Mali Sorumluluk Kanunu” (Fiscal Responsibility Act – 1994) olmak üzere, dört temel kanun kabul edilmiş ve bunlar reform çalışmalarını şekillendirmiştir.

Özellikle “Hazine” (Treasury) ve “Devlet Hizmetleri Komisyonu” (State Services Commission), Yeni Zelanda kamu sektöründe yapılan reform sürecinde önemli roller üstlenen kurumlardır. Devlet Hizmetleri Komisyonu, personel politikası alanında gerçekleştirilen değişikliklerde ön plana çıkarken; Hazine, yayımladığı “Ekonomi Yönetimi” ve “Devlet Yönetimi” adlı raporlar aracılığıyla, YKİ bağlamında yapılan idari reformların yönlendirilmesinde etkili olmuştur. Nitekim Mascaranhas⁶⁰, “Devlet Yönetimi” başlıklı raporun YKİ felsefesini desteklediğini belirtmektedir.

Yeni Zelanda'da, 1980'lerdeki reformlar, kamu yönetimini yeniden yapılandırmaya yönelik bir halk baskısına bir yanıt değildir. Başka bir deyişle, Yeni Zelanda'da halk yükselen talepleri ile hükümeti reforma zorlamamıştır. Ayrıca, bu reformlar üzerinde partilerin politik fikirleri etkili olmamış ve İşçi Partisi reform sürecinde sendikalar ile yakın bir ilişki de kurmamıştır.⁶¹ Dolayısıyla, bu ülkede başlatılan reformlar ve onun içeriği, özellikle dışsal ekonomik baskılar karşısında, politikacıların ve elit bir kamu görevlisi grubunun uzlaşısının bir yansımasıdır. Bunun yanı sıra, uluslararası örgütlerin etkisi de önemli rol oynamıştır. Nitekim Christensen ve Laegreid⁶², Yeni Zelanda'nın, OECD'nin de desteğiyle YKİ'nin test alanına dönüştüğünü belirtmektedir.

Ayrıca, idari reformların kanunlara dayandırılması ve arkasında güçlü bir siyasi destek bulması, hayata geçirilebilmeleri açısından önemli unsurlar olarak belirtilebilir. Nitekim, özel sektör şirketlerinin üst düzey yöneticilerinin üye olduğu bir dernek (Business Roundtable) tarafından desteklenen ve Hazine ve Maliye Bakanı Roger Douglas tarafından öncülük edilen küçük bir elit grubun, Yeni Zelanda'da reformun temel sürükleyici gücü olduğu ve bu

⁶⁰ Mascarenhas, a.g.m., s. 324.

⁶¹ Pollitt - Bouckaert, a.g.e., s. 254-255.

⁶² Christensen, Tom - Laegreid, Per, “New Public Management: The Effect of Contractualism and Devolution on Political Control”, *Public Management Review*, Vol. 3 (1), 2001, ss. 73-94, s. 85.

reformların bürokraside, Kabine’de ve parti kurullarında etkin bir muhalefet ile karşılaşmadığı ifade edilmektedir.⁶³

Yeni Zelanda’daki idari reformların daha iyi anlaşılmasını sağlayacak olan bu ön bilgilerin verilmesinden sonra, gerçekleştirilen reformların detaylarına geçilebilir.

B. REFORM ÖNCESİ EKONOMİK VE SOSYAL DURUM: REFAH DEVLETİNİN KRİZİ

1984 yılında başlatılan idari reform öncesi dönemde, Yeni Zelanda, sosyal refah devletinin tipik bir örneğini sergilemektedir. Devletin ekonomik ve toplumsal yaşamdaki ağırlığı, oldukça yoğun bir şekilde hissedilmektedir. Devlet, hem ekonomik faaliyetleri düzenlemekte hem de birçok sektörde çeşitli mal ve hizmetlerin üreticisi olma pozisyonunu işgal etmekteydi. Diğer bir ifadeyle, Yeni Zelanda’da devlet, bir yandan oyunun kurallarını koymakta, diğer yandan sahaya inerek oyuncu rolünü üstlenmekteydi.

İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde, Yeni Zelanda Batı dünyasının en korunmuş ekonomilerinden birine sahipti. Refah devleti projeleri çerçevesinde, Yeni Zelanda’da hanehalkı işsizlik, hastalık ve yaşlılık gibi durumların yaratacağı finansal zorluklara karşı korunmuş, bu ve diğer sosyal harcamalar devlet tarafından finanse edilmiş, ihracatlar sübvansiyonlarla desteklenmiş ve ithalatlar kontrol altında tutulmuştur. Enerji, telekomünikasyon, tarım ve ulaşım gibi alanlarda devlet üretici olarak hareket etmiştir. Yeni Zelanda’da ekonomi, deyim yerindeyse, rekabetçi baskılara karşı onu koruyan bir devlet kozası içinde işlemiştir. Bu koza ekonomisi, 1973 yılında Yeni Zelanda’yı derinden etkileyen iki şok ile son bulmuştur. Bunlar, İngiltere’nin Avrupa Topluluğu’na girişi ve 1973 petrol krizidir. Bunlardan ilki, Yeni Zelanda’yı tarım ihracatları için korunmuş bir piyasadan mahrum bırakmış, diğeri enerji fiyatlarını yükseltmiş ve dünya genelinde ekonomik durgunluğa sebep olmuştur.⁶⁴

⁶³ Goldfinch, Shaun, “Remaking New Zealand’s Economic Policy: Institutional Elites as Radical Innovators 1984-1993”, *Governance*, Vol. 11 (2), 1998, ss. 177-207, s. 179, 196; Nagel, Jack H., “Social Choice in a Pluralitarian Democracy: The Politics of Market Liberalization in New Zealand”, *British Journal of Political Science*, 28, 1998, ss. 223-267, s. 241, 251; Aberbach, Joel D. - Christensen, Tom, “Radical Reform in New Zealand: Crisis, Windows of Opportunity and Rational Actors”, *Public Administration*, Vol. 79 (2), 2001, ss. 403-422, s. 406.

⁶⁴ Schick, Allen, *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*, State Services Commission, Wellington, 1996, s. 11-12.

Esasında, Yeni Zelanda'nın ekonomik performansı 1950'lilerden itibaren zayıflamaya başlamıştır.⁶⁵ Ancak, yaşanan gelişmelerle birlikte, 1980'lerin başında bu durum tam bir ekonomik krize dönüşmüştür. Yeni Zelanda'da, daha önceden işsizlik önemli bir problem değilken, 1983 yılında işsizlik oranı % 7'ye yaklaşmıştır. 1976-1984 yılları arasındaki büyüme oranı % 1 civarında kalmıştır. Borçların milli gelire oranı 1976 yılında % 4 dolayındayken, 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 dondurmıştır.⁶⁶

Yeni Zelanda'nın büyük bir ekonomik krizle mücadele etmeye çalıştığı bu ortamda, 1984 seçimleri yapılmış ve Ulusal Parti parlamentodaki çoğunluğunu kaybederek, iktidarı İşçi Partisi'ne bırakmıştır. İşçi Partisi hükümetinin kurulmasıyla birlikte, Hazine devreye girerek, "Ekonomi Yönetimi" adlı raporu yeni hükümete sunmuştur. Nihayetinde söz konusu rapor, piyasa yanlısı bir tavır sergilemekte ve deregülasyon politikalarını ve kamu sektöründe reformu ön plana çıkarmaktadır. Bu raporun kamu yönetimine yönelik eleştirileri şöyle belirtilebilir:⁶⁷

- Çoğu kamu kurumu, açıkça tanımlanmış hedeflere sahip değildir.
- Çoğu kamu kurumu, açıkça belirlenmiş yönetim planlarına sahip değildir.
- Kamu kurumlarının kendilerinden beklenen çıktıları karşılama konusunda, gerekli performansı gösterip göstermediklerini değerlendirecek etkin mekanizma yoktur.
- Kamu kurumlarının yöneticileri, amaçları başarmak için kurumun işleyiş tarzını değiştirme konusunda çok az serbestliğe sahiptir. En iyi sonuçları üretmek için kendi kararlarını vermede, özerklikleri zayıftır.
- Girdilerin kontrolüne çok fazla vurgu yapılmaktadır.
- Üst düzey yöneticilerin, zayıf performanslarının değerlendirilmesine ilişkin etkin bir mekanizma bulunmamaktadır.

Rekabetçi piyasanın faydalarını yücelten ve ekonominin liberalleşmesini savunan bu raporun öngörülere, yeni hükümetin Maliye Bakanı Roger Douglas'ın, ekonominin zayıf performansının nedenini devlet müdahalesi olarak gören ve deregülasyon vurgusu yapan

⁶⁵ Evans, Lewis – Grimes, Arthur – Wilkinson, Bryce, "Economic Reform in New Zealand 1984-95: The Pursuit of Efficiency", *Journal of Economic Literature*, Vol. 34 (4), 1996, ss. 1856-1902, s. 1860.

⁶⁶ Yılmaz, a.g.e., s. 59.

⁶⁷ Treasury, *Economic Management*, Treasury, Wellington, 1984, s. 290.

düşünceleri ile örtüşmüştür. Üst düzey ekonomi kurmayları tarafından dile getirilen bu hususlar, diğer bakanlar tarafından da kabul görmüştür. Böylece, “Rogernomics” olarak isimlendirilen fikirler bütünü çerçevesinde, İşçi Partisinin ilk görevi, ücret ve fiyat kontrollerini ortadan kaldırarak, ekonominin başlıca sektörlerini deregüle ederek ve çoğu sübvansiyonu sonlandırarak ekonominin liberalleştirilmesi olmuştur.⁶⁸ Bu çerçevede, Yeni Zelanda, piyasa ilkelerini ve uygulamalarını benimseyerek, kamu yönetimine adapte etmeye çalışan en hevesli ülkelerin başında gelmiştir. Doğal olarak, bu süreç devletin faaliyet alanını etkilemiş ve kamu yönetiminde örgütsel değişimlere yol açmıştır. Daha sonraki süreçte ise, kamu kurumlarının hedeflerinin belirlenmesi, kamu personelinin performanslarının değerlendirilmesi ve hesap verebilirliğin geliştirilmesi doğrultusunda reform girişimleri gerçekleştirilmiştir.⁶⁹

C. 1980 SONRASI YENİ ZELANDA’DA İDARİ REFORM

Yeni Zelanda’da, 1980’den sonra gerçekleştirilen idari reformlar, ticarileştirme, şirketleştirme, özelleştirme, kontrat, esneklik, performans ve hesap verebilirlik değerleri çerçevesinde incelenebilir.

1. Kamu Yönetiminde Ticarileşme, Şirketleşme ve Özelleştirme

Yeni Zelanda’da yaşanan ekonomik krizin aşılmasına ilişkin İşçi Partisi hükümeti tarafından benimsenen piyasa yanlısı tutumun ilk yansıması, özel sektördeki birtakım değer ve ilkelerin kamu sektörüne uyarlanma ve kamu kurumları tarafından yürütülen faaliyetlerin çoğunu ticarileştirme çabası olmuştur. Kamu kurumları ve kamu iktisadi teşebbüslerinden, satış hasılatı ile maliyetlerini karşılama temelinde mal ve hizmetleri üretmekten sorumlu olmaları istenmiştir.

Kamu sektöründeki ticarileştirme ve şirketleştirme çabasının yasal çerçevesini 1986 yılında kabul edilen “Kamu İktisadi Teşebbüsleri Kanunu” oluşturmaktadır. Bu noktada, kamu kurumlarının yürüttükleri hizmetler arasında ticari nitelikte olan hizmetler ve ticari nitelikte olmayan hizmetler ayrımı yapılmıştır. Bu ayırımdaki temel amaç, ticari nitelikte olan hizmetleri, kamu iktisadi teşebbüslerinin (KİT) aynı özel sektördeki şirketler gibi ticari değerler çerçevesinde üretmesini sağlamaktır. Daha açık bir ifadeyle, kamu yönetimi tarafından sunulan ticari nitelikteki hizmetler ve bu hizmetleri sunan kurumlar

⁶⁸ Schick, a.g.e., s. 13-14.

⁶⁹ OECD, *Modern Budgeting*, OECD, Paris, 1997, s. 17-18.

şirketleştirilmiştir. Bu yüzden Duggett⁷⁰, Yeni Zelanda'yı YKİ anlayışını gerçekten benimseyen ve idari birimlerini adeta birer ticari örgüte dönüştüren ülke olarak ilan etmektedir.

1987 yılının Nisan ayında, bankacılık, arazi yönetimi, telekomünikasyon, posta hizmetleri, ormancılık ve madencilik gibi, çeşitli ticari faaliyet alanında 9 adet yeni KİT kurulmuştur. Bu KİT'lerin her biri, bunların performanslarının izlenmesinden parlamentoya karşı sorumlu olan hükümet ve iki paydaş (Maliye Bakanlığı ve diğer bir bakanlık) tarafından atanan yönetim kuruluna sahiptir. Ayrıca, mevcut 5 şirket, 1986 yılında kabul edilen Kanun'un çatısı altına alınmıştır. Bu gelişmeler, 60.000 kamu görevlisini etkilemiş ve milyar dolarlar değerindeki kamu varlıklarının devletten yeni şirketlere transferini içermiştir.⁷¹

Esasında, Yeni Zelanda'da şirketleştirme kamu varlıklarının özel sektöre transferi sonucunu doğuran özelleştirme yolunda bir adım olarak değerlendirilmiştir. Ulusal havayolu, turist otel şirketi, telefon hizmetleri, nakliyat hizmetleri, sigorta şirketi ve kalkınma, ticaret ve tasarruf bankalarını da kapsayan 20'nin üzerinde kamu kurumu özelleştirilmiştir.⁷² Yeni Zelanda, askeri hizmetler, polis ve adalet hizmetleri, sağlık ve eğitim gibi sosyal hizmetler, araştırma ve geliştirme ve finansal hizmetler dışında, kamu yönetiminin sunması gereken temel hizmetler dışında gördüğü tüm hizmetleri özelleştirmiştir.⁷³

Buraya kadar aktarılanlar, bir yandan İşçi Partisi iktidarında piyasa mekanizmasına, değerlerine ve araçlarına ne derece önem verildiğini, diğer yandan kamu yönetiminde çok önemli yapısal değişimlerin gerçekleştiğini çok net bir şekilde ortaya koymaktadır. Bunun yanı sıra, aynı dönemde kamu kurumlarının yöneticilerinden girişimcilik ve hesap verebilirlik açısından birtakım beklentiler içerisine girilmiştir. Detayları bir sonraki başlıkta sunulacak bu durum, Yeni Zelanda'da piyasa değerlerinin kamu yönetimine uyarlanma çabasının, diğer bir ifadeyle piyasalaştırma gayretinin bir başka güçlü delilidir.

⁷⁰ Duggett, Michael, "Kamu Yönetimlerinde Değişim: Sonraki Adımlar", çev. Argun Akdoğan - Ender Aslan, *Amme İdaresi Dergisi*, c. 35, sy. 2, 2002, ss. 1-9, s. 4.

⁷¹ Boston, Jonathan, "Transforming New Zealand's Public Sector: Labour's Quest for Improved Efficiency and Accountability", *Public Administration*, Vol. 65 (4), 1987, ss. 423-442, s. 424.

⁷² Halligan, John, "New Public Sector Models: Reform in Australia and New Zealand", *Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems*, ed. Jan-Erik Lane, Sage Publications, London, 1997, ss. 17-46, s. 22.

⁷³ Reschenthaler, G. B. - Thompson, Fred, "The Information Revolution and the New Public Management", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 6 (1), 1996, ss. 123-145, s. 137.

2. Yeni Zelanda'da Sözleşmecilik Kültürü ve Yetki Devri

İşçi Partisi iktidarının ilk döneminden sonra, 1987 yılında seçimlere gidilmiş ve İşçi Partisi seçimlerden zaferle ayrılarak tekrar iktidara gelmiştir. Bu noktada, yine Hazine devreye girmiş ve işbaşına gelen iktidara, “Devlet Yönetimi” başlığını taşıyan raporunu sunmuştur. Bu raporun öngörülleri çerçevesinde, İşçi Partisi'nin ikinci döneminde de idari reformlara hız kesmeden devam edilmiştir. Nitekim, Devlet Yönetimi⁷⁴ raporunda kurumlar için hedeflerin net bir şekilde ortaya koyulmuş olması, yönetme özgürlüğü, hesap verebilirlik, performansın etkili bir şekilde değerlendirilmesi ve performansa dair yeterli bilgi akışı etkin bir yönetim sisteminin özellikleri olarak dile getirilmiştir. 1987 yılından sonra gerçekleştirilen reformlar incelendiğinde, tam da bu temalar etrafında birtakım girişimlerin yaşama geçirilmeye çalışıldığı görülmektedir.

Yeni Zelanda'da sözleşmecilik kültürünün ortaya çıkmasını ve performans kavramına çok büyük bir vurgunun yapılmasını sağlayan, reform sürecinde kabul edilen temel kanunlardan biri olan “1988 Devlet Sektörü Kanunu”dur. Bu Kanun, özellikle kurumların başkanları (chief executives) için çok önemli değişiklikleri beraberinde getirmiş ve kamu yönetimindeki geleneksel kariyer sistemini derinden etkilemiştir.

Bu Kanun'dan önce, Yeni Zelanda, tek tip bir kamu personeli kariyer sistemine sahipti. Her biri kendi ödeme gösterge çizelgesi ve terfi sistemine sahip mesleki sınıflar vardı. Kamu görevlileri, Devlet Hizmetleri Komisyonu tarafından istihdam edilmekte ve daimi pozisyonlara sahip olmaktadır. Ücret ve çalışma koşulları merkezden ve kolektif olarak belirlenmekteydi. Devlet Sektörü Kanunu, kurum başkanlarının istihdam koşullarını değiştirmiş ve onların özel sektördeki muadillerine benzer bir şekilde istihdam edilmesinin yolunu açmıştır. Başka bir deyişle, söz konusu Kanun ile birlikte, geleneksel merkezi istihdam yapısı ve ödüllendirmenin yerini kişiselleşmiş sözleşmeye dayalı atama sistemi almıştır. Bu çerçevede, bakanlar ile kurum başkanları arasında bir kontrat imzalanmakta ve kurum başkanları daimi olarak değil, genelde 5 yıllık süre için işbaşına gelmektedir. Kurum başkanlarının görev süresinin yenilenmesi iyi performansı ile ilişkilendirilmektedir. İyi performans gösteren başkanın görev süresi 3 yıl için uzatılmakta, kötü performans gösteren kurum başkanı ise, işten çıkarılabilmektedir. Kontrat sistemi, üst düzey yöneticiler ile

⁷⁴ Treasury, *Government Management*, Government Printing Office, Wellington, 1987, s. 55-56.

sınırlandırılmamış ve 1991 yılındaki “İstihdam Kontrat Kanunu” aracılığıyla daha büyük bir değişimin parçası olmuştur.⁷⁵

Kurum başkanının performansına dair gereklilikler, bakan ve kurum başkanı arasında, bütçeye paralel bir şekilde yıllık olarak yapılan “performans sözleşmesi” aracılığıyla belirlenmektedir. Bu sözleşmede, kurum başkanının hesap vereceği çıktılar da ortaya koyulmaktadır. Devlet Hizmetleri Komisyonu belirli aralıklarla gerçekleştirilecek performans değerlendirmelerini koordine etmekte ve değerlendirmelere bağlı olarak, kurum başkanı ikramiyeler ile ödüllendirilmekte veya işten çıkarılmaktadır.⁷⁶

Anlaşılacağı üzere, yeni getirilen kontrat sistemi performans yönetimi, çıktı odaklılık ve hesap verebilirlik anlayışları ile yakından ilişkilidir. Sözleşme uygulamasının ilişkili olduğu bir diğer konu, yöneticilere tanınan takdir hakkı ve esnekliktir. Bu bağlamda, Yeni Zelanda’yı, YKİ anlayışının en önemli sloganlarından biri olan “yöneticilerin yönetmesine imkan verme” sloganının en hevesli takipçilerinden biri olarak nitelendirebilmek mümkündür. Nitekim, kamu kurumlarının başkanlarına performansları açısından hesap verme zorunluluğunun karşılığında, kurumlarının işleyişinde daha fazla söz sahibi olma hakkı tanınmıştır.

Devlet Sektörü Kanunu’yla, kurum başkanlarına, kurumda çalışacak kişileri istihdam etme ve kaynakları kullanma konusunda büyük bir özerklik tanınmıştır. Kurum başkanları, kendi kurumlarının etkinliği ve verimliliği açısından daha faydalı olduğunu düşündükleri istihdam koşulları ve insan kaynakları yöntemini oluşturmada veya tercih etmede serbest bırakılmışlardır. Bu Kanun, kamu görevlileri için önceden öngörülen ve rekabetçi girişi engelleyen birtakım korumaları iptal etmiş ve mesleki sınıflara dayalı tek tip ücret gösterge çizelgesini ortadan kaldırmıştır.⁷⁷ Böylece, kurum başkanlarına personelinin ücretlerini belirleme konusunda daha fazla yetki verilmiştir. Artık, kamu personelinin işe alan Devlet Hizmetleri Komisyonu değil, her bir kurumun başkanıdır.

Kamu yönetiminde, yetki devri yapılarak, kurumların işleyişine dair kararların kurumlar seviyesinde alınması çabasını tamamlayıcı nitelikteki bir gelişme, 1986 yılının ortasında başlayan “Sınırlamaların Ortadan Kaldırılması Uygulaması”dır. Bu çerçevede,

⁷⁵ Laegreid, Per, “Top Civil Servants Under Contract”, *Public Administration*, Vol. 78 (4), 2000, ss. 879-896, s. 881.

⁷⁶ Scott, Graham – Ball, Ian – Dale, Tony, “New Zealand’s Public Sector Management Reform: Implications for the United States”, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 16 (3), 1997, ss. 357-381, s. 365.

⁷⁷ Scott - Ball - Dale, a.g.m., s. 366.

Kamu Personeli Rehberi'ndeki 2000 talimattan % 95'i çıkarılmıştır. Söz konusu rehber, karmaşık kurallar ve düzenlemeler bütününden ziyade yöneticilere ve yetkililere rehberlik edecek ilkeler beyannamesi olması için yeniden yazılmıştır.⁷⁸

Sonuç olarak, YKİ anlayışının pratiğe en önemli yansımalarından biri olan kontrat sisteminin bakanlar ve kurum başkanları arasında uygulanmaya başlanması, sadece sözleşmeye dayalı ilişkilerin geleneksel hiyerarşik ilişkilerin yerini alması sonucunu doğurmamış, aynı zamanda performans açısından farklı bir bakış açısının kazanılmasının ve çıktılara odaklanmanın kapısını aralamıştır. Bu yüzden, Yeni Zelanda'daki idari reform sürecinin sonraki adımları, özellikle performans ve stratejik yönetim açısından atılmıştır.

3. Yeni Zelanda'da Kamu Mali Yönetimi Reformu: Performans ve Çıktı Odaklılık

Devlet Sektörü Kanunu ile gündeme getirilen önemli değişiklikler, 1989 yılında kabul edilen ve tamamlayıcı nitelikte olan “Kamu Maliyesi Kanunu” ile genişletilmiştir. Bu Kanun, girdi odaklı bir mali yönetim ve bütçe süreci yerine çıktı ve performans odaklı bir mali yönetime ve kaynak tahsisine geçişi sağlamıştır. Kamu kurumları performansları itibariyle hesap vermekte ve performansların değerlendirilmesi çıktılar üzerine temellendirilmektedir. Kaynak tahsisi, ödenekler ve ücretler performans ile ilişkilendirilmiştir. Burada, yeri gelmişken şunu belirtmek gerekir ki, Yeni Zelanda'daki bu yeni mali yönetim sistemi ve performans yönetimi, reformların arka planındaki teorik zemine paralel olarak, belirli kavramlar arasındaki ayrımlara dayanmaktadır.

Bu ayrımlar, “çıktı - sonuç”, “hesap verebilirlik - kontrol”, “sahip - hizmeti satın alan” ve “politika tavsiye etme - hizmet sunma” kavramları arasında yapılan ayrımlardır. Bunlar kısaca şu şekilde açıklanabilir:⁷⁹

Çıktı – Sonuç Ayrımı: Bakanlar ve kamu kurumları arasındaki hesap verebilirlik ilişkisi, çıktı – sonuç ayrımına dayanmaktadır. Çıktı (output), kamu kurumlarının ürettiği mal ve hizmetlerken; sonuç (outcome), bu çıktıların toplum üzerindeki etkisidir. Bu noktada, kurum başkanları belirlenmiş çıktıları üretmekten sorumluyken; hükümet, sonuçları başarmak için satın alacağı çıktıları seçmektedir.

⁷⁸ Boston, a.g.m., s. 434.

⁷⁹ Bale, Malcolm – Dale, Tony, “Public Sector Reform in New Zealand and Its Relevance to Developing Countries”, *The World Bank Research Observer*, Vol. 13 (1), 1998, ss. 103-121, s. 107-109.

Hesap verebilirlik – Kontrol Ayrımı: Bu ayrımın özündeki temel fikir, yöneticilerin ancak performanslarını etkileyecek girdilerin kontrolü üzerinde yetki sahibi oldukları taktirde hesap verilebilir tutulabileceğidir.

Sahip – Hizmet Satın Alan Ayrımı: Bu ayrım, bakanların yerine getirdiği iki ayrı role işaret etmektedir. Bakan, bir yandan hizmet satın alan aktör (purchaser) olarak, ister özel sektör isterse kamu kesiminden satın alsın, bakanlığını hedeflenen sonuçlara götürecektir ve önceden belirlenen miktarda, kalitede ve en düşük fiyatla çıktıyı (mal ve hizmeti) elde etmek istemektedir. Diğer yandan, haksahibi (owner) olarak, başka bir deyişle kamu kurumunun sahibi olarak, yaptığı yatırımlardan ve tahsis ettiği kaynaklardan mümkün olan en iyi geri dönüşü sağlamayı arzu etmektedir.

Politika Tavsiye Etme ve Hizmet Sunma Ayrımı: Temel fikir, her iki işlevi de yürüten bir kurumda, iki işlev arasında çıkar çatışmasının ortaya çıkacağıdır. Bu perspektiften hareketle, politika tavsiye etmenin hizmet sunmadan farklı bir işlev olduğu kabul edilmektedir. Böylece, politika tavsiye etme bakanlıklara, hizmet sunumu departmanlara bırakılmaktadır.

Bu ayrımlar üzerine düşünüldüğünde, aslında sahip - hizmet satın alan aktör ayrımının arkasında asıl-vekil teorisinin olduğu anlaşılabilir. Bu bağlamda, bakanlık asıl (principal), kamu kurumu vekil (agent) olarak karşımıza çıkar. Politika tavsiye etme – hizmet sunma ayrımının, esasında reformların başında benimsenen “tek amaçlı organizasyonlar ilkesi”nin bir yansıması olduğu söylenebilir. Dolayısıyla, bu örnekler, Yeni Zelanda’daki yöneticilere yetki devredilmesi ve esneklik tanınması gibi uygulamaların işletmecilik anlayışı, kontrat-tarzı pratiklerin, asıl-vekil teorisi gibi yeni kurumsalcı iktisat anlayışı çerçevesinde açıklanabileceğini ortaya koymaktadır.

Ayrıca, Yeni Zelanda’daki reformcular, yönetsel takdir hakkını genişletme ve hesap verebilirliğe dair çağdaş mekanizmaları benimsemeye, ülke deneyimlerinden yararlanmışlardır. Bu ülke deneyimlerinin başında, İngiltere’nin “Finansal Yönetim Girişimi” ve “Gelecek Adımlar Girişimi” ile Avustralya’nın “Finansal Yönetim Geliştirme Programı” gelmektedir. Yeni Zelanda’daki reformcular, yönetsel hesap verebilirliğin üzerine odaklanmışlar ve girdilerin merkezden kontrolünün yöneticilerin güdülerini saptırdığı ve yöneticileri performansları açısından hesap verebilir tutmayı zorlaştırdığı derslerini çıkarmışlardır. Performans ölçme ve performans değerlendirme gibi hesap verebilirlik

mekanizmaları konusunda eğitilmişlerdir. Bazı reformcular ise, İsveç'teki bakanlıkları hizmet sunan birimlerden ayırma şeklindeki yerleşik uygulamayı incelemiş ve bu uygulamanın Yeni Zelanda'da hayata geçirilmesi gerektiğini düşünmüşlerdir.⁸⁰ Esasında, bu aktarılanlar, Yeni Zelanda'nın Anglo-Amerikan veya İngilizce konuşan (english-speaking) ülkeler grubunun bir üyesi olmasının, bazı reform unsurlarını, ABD ve İngiltere'den taklit etmesini kolaylaştırabileceği⁸¹ iddialarını teyit etmektedir.

Yeni Zelanda'da, belirli teoriler temelinde ve diğer bazı ülkelerden ilham alınarak geliştirilen yeni mali yönetim sisteminin en önemli unsurlarından biri, bakan ve kurum başkanları arasında yapılan yıllık performans sözleşmesidir. Performans sözleşmesinde üç ana bölüm yer almaktadır. Birinci bölümde, stratejik olarak belirlenen kilit sonuç alanları (key result areas) ve bu sonuç alanlarının uygulanmasına kurum başkanının gerekli önemi vermesine ilişkin vurgu vardır. İkinci bölümde, satın alma sözleşmelerini (purchase agreements) de kapsayacak şekilde, satın alınacak çıktılarla ilgili detaylı bilgi; üçüncü bölümde ise, kurumsal sorumluluklar ve hükümet politikalarına uygun olarak kurum hakkındaki gerekli bilgiler yer almaktadır.⁸² Daha önce de belirtildiği gibi, kurum başkanlarının performansı, performans sözleşmesi çerçevesinde değerlendirilmektedir.

Performans sözleşmesinin de önemli bir parçasını oluşturan "satın alma sözleşmesi", kurumların performans ölçümü açısından ön plana çıkmaktadır. Çünkü, bakan ve kurum arasındaki yıllık satın alma sözleşmeleri, kurumun alacağı ödenek karşılığında tipini, zamanını ve maliyetini kapsayacak şekilde, kurumun sunacağı çıktılarını ortaya koymaktadır. Bu satın alma sözleşmeleri, bakanların bütçe süreci boyunca aldıkları satın alma kararlarını yansıtmaktadır.⁸³

Yeni Zelanda performans yönetiminin önemli bir özelliği, performans ölçümlerinin çıktılar üzerinde yapılmasıdır. Bu bağlamda, çıktıların miktarına, maliyetine, kalitesine odaklanılmaktadır. Ölçümler ve standartlar, çıktıların doğruluk, eksik olmama, erişilebilirlik, zamanlılığı kapsayan kalite ölçümlerini; risk alanını; yasal standartlara uygunluğu; müşteri ihtiyaçlarını tatmin etmeyi; miktar ve maliyeti kapsamaktadır. Kamu Maliyesi Kanunu çerçevesinde, her bir kurumun yıllık raporlar hazırlaması beklenmekte ve

⁸⁰ Schick, a.g.e., s. 15-17.

⁸¹ Christensen - Laegreid, a.g.m., s. 77.

⁸² Yılmaz, Hakkı Hakan, *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Yeni Zelanda Örneği*, DPT Yayınları, Ankara, 1999, s. 35.

⁸³ OECD, *In Search of Results: Performance Management Practices*, a.g.e., s. 81.

kurumun gerçek performansı, yıllık raporlarında yer alan “hizmet performans beyannameleri”nde ortaya koyulmaktadır. Bu beyannameler, çıktıları, miktarı, ücreti, kaliteyi, yeri ve çıktıların zamanlamasına ilişkin bilgileri kapsamaktadır.⁸⁴

Yeni Zelanda’da performans ölçme, satın alma sözleşmesi ve raporlar aracılığıyla yapılan performans değerlendirmelerinden elde edilen bilgiler, bütçeleme sürecinde ve çalışanlara yapılacak ödemelerde kullanılmaktadır. Böylece, kurumlara yapılacak kaynak tahsisatları ve çalışana yapılacak ödemeler performansla ilişkilendirilmekte ve daha rasyonel ve esnek bir zemine oturtulmak istenmektedir. Nitekim bu amaç, Yeni Zelanda mali yönetimine ilişkin çıktı ve sonuç odaklı yeni sistemin en temel özelliğidir.

Yeni Zelanda’daki yeni kamu mali yönetim sisteminin bir diğer önemli özelliği, şeffaflık ve sorumluluk değerlerini ön plana çıkarmasıdır. 1990 yılında yapılan seçimlerin ardından iktidara gelen Ulusal Parti, 1994 yılında kabul ettiği Mali Sorumluluk Kanunu aracılığıyla, bu temel değerleri Yeni Zelanda mali sisteminin vazgeçilmez bir parçası haline getirmeye çalışmıştır.

Mali Sorumluluk Kanunu, yine Hazine’nin işbaşına gelen iktidara tavsiyesini ve Maliye Bakanı Ruth Richardson’un bütçe karar alma sürecinin şeffaflığını artırmaya yönelik iradesini yansıtmaktadır. Bu Kanun, isminden de anlaşılacağı üzere, devletin mali açıdan sorumlu olması gerektiğini vurgulamaktadır. Söz konusu gereklilik, mali politika hedeflerinin formüle edilmesini ve parlamentoya raporlanmasını beraberinde getirmektedir. Kanun’da, borcu makul seviyelere indirmek, işletme gelirlerini aşmayan işletme giderleri, yüzleşilen mali risklerin basiretli yönetimi ve mali politikaların tahmin edilebilir sabit vergi oranları ile tutarlı olması sorumlu mali yönetimin temel özellikleri olarak ifade edilmektedir. Bu ilkeler çerçevesinde, Kanun, hükümete bilgilendirmeden raporlamaya (halka ve parlamentoya) kadar şeffaflıkla ilgili birçok konuda sorumluluklar yüklemektedir.⁸⁵

Dolayısıyla, Yeni Zelanda mali yönetimi, performans yönelimlilik, çıktı odaklılık, şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi çağdaş yönetim kavramları ile bezenmiş bir yapıya kavuşturulmaya çalışılmış ve girdi kontrollerinin karakterize ettiği eski sistemden keskin bir ayrılışın emarelerini göstermiştir. Böylece, halk denetiminin de etkinleştirilmeye çalışıldığı

⁸⁴ OECD, In Search of Results: Performance Management Practices, a.g.e., s. 82-84.

⁸⁵ Goldfinch, Shaun, “Evaluating Public Sector Reform: Have the Benefits Been Oversold?”, *Asian Journal of Public Administration*, Vol. 20 (2), 1998, ss. 203-232, s. 207.

bir ortamda, kamu mali yönetimindeki reformlarla kamu kaynaklarının daha etkin ve rasyonel kullanımını sağlanmaya çalışılmıştır.

4. Yeni Zelanda’da Stratejik Yönetim

1993 yılındaki seçimden sonra, Ulusal Hükümet, stratejik yönetime ilişkin yeni bir sistem başlatmak istemiştir. 1990’ların başlarında Devlet Hizmetleri Komisyonu, kurum başkanlarının performanslarının belirlenmesi, izlenmesi ve değerlendirilmesinde zorluklar olduğunu tespit etmiştir. Bu Komisyon, kurum başkanlarının performans yönetim sisteminin geliştirilmesi için, daha önemli alanlara özellikle dikkat çekilmesi gerektiğini düşünmüştür. Bunu sonucunda, Komisyon “Kilit Sonuç Alanları” (Key Result Areas - KRA) fikrini geliştirmiştir. Kilit sonuç alanları, her bir mali yıl boyunca, kurum başkanlarının başaracağı en önemli hedeflerdir. Kurum başkanları, bunları gerçekleştirip gerçekleştirilmemeleri açısından hesap verecektir. Diğer yandan, Devlet Hizmetleri Komisyonu ile Başbakan ve Kabine Ofisi, “Stratejik Sonuç Alanları” (Strategic Result Areas - SRA) kavramını ortaya koymuştur. Bu sürecin sonu, Yeni Zelanda’da yeni bir stratejik yönetim sürecinin başlatılması olmuştur.⁸⁶

Anlaşılabacağı üzere, yeni stratejik yönetim anlayışının iki temel unsuru, KRA ve SRA’dır. SRA, hükümetin uzun dönem politika vizyonlarını ortaya koyan belirli alanlardaki amaçlar bütünüdür. SRA’lar kurum başkanları ve kıdemli bakanlara danışılarak geliştirilmektedir. KRA’lar ise, hükümetin stratejik sonuç alanlarındaki amaçlarını karşılamasını sağlayacak hizmetlerin sunumunu temin etmek amacıyla, kamu kurumlarına yardımcı olması için ortaya koyulmaktadır. SRA’lar, ekonomik büyümeyi sürdürme ve artırma; girişim ve yenilik; dışsal bağlantılar; eğitim ve öğretim; topluluk güvenliği; sosyal yardım; sağlık ve engelli hizmetleri; anlaşmazlıkların çözümü ve çevre koruma ve geliştirme olmak üzere dokuz grupta toplanmaktadır. SRA’ları destekleyen ve üç yıllık bir odağa sahip olan KRA’lar, kurum başkanlarıyla bakanlar arasında imzalanan performans sözleşmelerinin bir parçasıdır. Kurumların hedeflerine ulaşması için faaliyetlerinin en önemli yönlerine işaret eden KRA’lar, bakanlar ile toplanan yetkililer tarafından, SRA’ların başarılmasına katkı sağlayıp sağlamadıkları ve tutarlı olup olmadıkları açısından her yıl teyit edilmekte veya yeniden değerlendirilmektedir.⁸⁷

⁸⁶ Boston, Jonathan – Pallot, June, “Linking Strategy and Performance: Developments in the New Zealand Public Sector”, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 16 (3), 1997, ss. 383-404, s. 387-389.

⁸⁷ Goldfinch, Evaluating Public Sector Reform: Have the Benefits Been Oversold?, a.g.m., s. 208.

Bu bağlamda, Yeni Zelanda, SRA'lar ve KRA'lar temelinde stratejik yönetim için bir çerçeve oluşturmuştur. Oluşturduğu bu sistem çerçevesinde, stratejik bir bakış açısıyla, hükümetler ülkenin geleceği açısından önemli gördükleri alanlara dikkat çekmekte, deyim yerindeyse öncelikli alanları ortaya koymakta ve KRA'lar aracılığıyla uzun vadede belirledikleri hedefler için kurumların koordineli bir şekilde seferber olmalarını sağlamaktadırlar. Ayrıca, KRA'ları, kurum başkanlarının üzerinden hesap verecekleri performans sözleşmelerinin bir parçası yaparak, bu hedeflerin gerçekleştirilmesini garanti altına almaya çalışmaktadırlar.

Esasında bu uygulama, stratejik yönetimi Yeni Zelanda'daki yeni kamu mali sisteminin bir parçası haline getirmektedir. Nihayetinde, KRA'lar kurum başkanlarının hesap vereceği performans sözleşmelerinin bir parçası olmakta, bu sözleşmeler başkanın başında bulunduğu kurumun üretmesi gereken çıktıları belirlemekte ve çıktıların üretilip üretilmediğinin değerlendirilmesi çerçevesinde kurumlara kaynak tahsisatı yapılmaktadır. Böylece, Yeni Zelanda'daki stratejik yönetim anlayışı ile yeni kamu mali sistemi bütünleştirilmekte ve ülke kaynaklarının daha öncelikli alanlara yönlendirilmesi ve kaynakların kullanımında daha rasyonel davranılması hedeflenmektedir.

Yeni Zelanda'daki idari reformlara dair buraya kadar aktarılanlar, gerçekten de 1984-1994 döneminde yapılan reformların radikal sıfatını hak ettiğini göstermektedir. Bu süreçteki reform uygulamaları, Yeni Zelanda'da önceki ilke, politika ve araçlardan çok keskin bir şekilde kopuşa işaret etmektedir. Zaten Yeni Zelanda'da, 1994 yılından sonra, reform dalgaları tabiri caizse durulmuş ve yeniden yapılanma girişimleri yavaşlamıştır.

1990 yılından 1999 yılına kadar Ulusal Parti iktidarda kaldıktan sonra, 1999 yılında yapılan seçimlerde İşçi Partisi önderliğindeki bir koalisyon hükümeti işbaşına gelmiştir. Clark hükümeti, 2001 yılında "Merkezin Değerlendirilmesi" (Review of the Centre) isimli resmi bir değerlendirme yapmış ve üç temel öncelik belirlemiştir: Daha bütünleşmiş ve insan odaklı hizmet sunumu; kamu hizmetlerinin geliştirilmesi ve kamu sektöründeki beşeri unsur ve kültürün geliştirilmesi. Ancak, 2005 yılı sonları itibariyle, Yeni Zelanda'da YKİ reformları dokunulmadan kalmıştır. 1988 Devlet Sektörü Kanunu ve 1989 Kamu Maliyesi Kanunu

tarafından gerçekleştirilen reformların ortadan kaldırılmasına yönelik bir öneri söz konusu değildir.⁸⁸

Yeni Zelanda’da özellikle 1984-1994 yılları arasındaki reform girişimlerinin, YKİ anlayışından çokça etkilendiği aşıkardır. Yeni Zelanda kamu sektöründeki piyasalaşma eğilimi ve özelleştirme uygulamaları, sözleşmecilik kültürünün yerleştirilmesi bağlamında kurum başkanlarının daimi statülerine son verilmesi ve performanslarına odaklanması, yöneticilere tanınan esneklik, performansa dayalı kaynak tahsisatı ve ücretlendirme, sonuç odaklılık ve stratejik yönetime geçiş, YKİ anlayışının ilke ve öngörülerini ile doğrudan ilişkilidir.

Ayrıca, İşçi Partisi iktidarından sonra Ulusal Parti’nin de idari reform çalışmalarına devam etmesi ve Ulusal Parti’nin yaptığı reformların içeriği dikkate alındığında, bu dönem açısından gerek idari reforma yönelik heves gerekse reform girişimlerinin içeriği açısından bir süreklilikten bahsedebilmek mümkündür. Bu, farklı dönemlerde yapılan idari reformlarda bir uyumu da beraberinde getirmektedir. Bu uyum, idari reform girişimlerinin uygulanabilirliği açısından hayati bir önem arz etmektedir.

IV. FRANSA’DA İDARİ REFORM

Fransa, Kıta Avrupası yönetim geleneğini temsil eden önemli ülkelerden biridir. Merkeziyetçi ve hiyerarşik bir yapıya sahip idari sistemiyle ön plana çıkan Fransa’da, 1980’lerden itibaren, ardı sıra işbaşına gelen hükümetler, Fransız kamu yönetimini yapısal ve işlevsel açıdan modernleştirmeye çalışmışlardır. Söz konusu reform çabaları, “adem-i merkeziyetçilik” ve “idari modernizasyon” temaları çerçevesinde gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Genel olarak, Fransa YKİ anlayışı ve fikirlerine direnen ülkelerden biri olarak düşünülse de, özellikle 1980’lerin sonlarından itibaren gerçekleştirilen reformlarda YKİ anlayışının etkili olduğu belirtilebilir.

1980’den sonra Fransa’da yapılan idari reformlar detaylı bir şekilde incelendiğinde, YKİ anlayışıyla paralellik arz eden birtakım fikir ve girişimlerin hayata geçirildiği görülebilir. Nitekim Flynn ve Strehl⁸⁹, 1980’li yıllardan itibaren gerçekleştirilen reform girişimlerini dört başlık altında toplamaktadır: Sorumlulukları devrederek, karar alma ve hesap verebilirliği

⁸⁸ Chapman, Jeff – Duncan, Grant, “Is There Now A New New Zealand Model?”, *Public Management Review*, Vol. 9 (1), 2007, ss. 1-25, s. 11-12.

⁸⁹ Flynn, Norman - Strehl, Franz, “France”, *Public Sector Management in Europe*, ed. Norman Flynn - Franz Strehl, Prentice Hall, London, 1996, ss. 112-131, s. 112.

geliştirmek; verimliliği artırmak ve kamuda çalışan sayısını azaltmak veya sınırlandırmak; insanların yönetilme tarzında değişim ve daha yüksek halk memnuniyeti için müşteri hizmetlerinde değişim. Bu sonuncu unsur, sadece müşteri odaklılığı değil, karar alma sürecine katılımı artırarak demokrasi vurgusunu da içerisinde barındırmaktadır.

Ancak, ABD, Yeni Zelanda, İngiltere gibi ülkeler ile kıyaslandığında, Fransa'nın yönetsel geleneğinin ve idari sisteminin etkisiyle, YKİ reformlarına direnç gösterdiği tespitinin de doğruluk payı vardır. Bu yüzden, Fransa'da 1980 sonrası yapılan idari reformların ayrıntılarına geçmeden önce, söz konusu Fransız idari sisteminin kendine has özelliklerine kısaca değinmekte fayda vardır. Böyle bir açılım, ABD'nin yönetsel kültürüne ilişkin dile getirilen hususlar da göz önünde tutulduğunda, yönetsel sistem ve kültürlerin özelliklerinin, bir ülkenin YKİ reformlarına yatkınlığını nasıl etkilediği konusuna ışık tutacaktır.

A. FRANSIZ İDARİ SİSTEMİNİN KENDİNE HAS ÖZELLİKLERİ

Bir ülkenin idari sisteminin özellikleri, o ülkede gerçekleştirilmesi düşünülen idari reformları, söz konusu reformların arkasındaki fikir ve düşünceleri ne kadar benimseyeceği ve idari reformların nasıl sonuçlanacağı konusunda oldukça etkilidir. Fransız idari sistemi bağlamında düşünüldüğünde, dört temel özgün özelliği dile getirmek mümkündür. Bu özelliklerden ilki, “dirigisme” veya devlet müdahaleciliğidir. Fransa'da, ulusun toplumsal ve ekonomik yaşamının her yönüne müdahalede bulunan bir idari sistem söz konusudur. Bu devlet müdahaleciliği, kendilerini devletin gücünün aktörleri olarak gören üst düzey Fransız kamu görevlilerinin meşruluklarını pekiştirmelerine de hizmet etmektedir. Çünkü, bu kamu görevlilerinin meşruluğu, özel çıkarlar karşısında tarafsız ve yasal devlet müdahaleciliğinin savunulmasına dayanmaktadır.⁹⁰

Esasında, Fransa'daki devlet müdahaleciliği özelliği, Fransa'dan yeşeren ve Güney Avrupa ülkelerine yayılan Napolyonik idari geleneğin bir sonucudur. Fransız idari sisteminin kökleri, Napolyonik idari geleneğe uzanmaktadır. Napolyonik gelenek, devlet-toplum ilişkileri açısından, bir anlamda sözleşmecî anlayışın zıddını ifade eden organik anlayışı benimsemiştir. Bu bağlamda, devletin toplum ile başlangıcından beri ilişkili olduğu varsayılmakta ve devlet toplumu bütünleştirmenin aracı olarak düşünülmektedir. Vatandaşlara

⁹⁰ Cole, Alistair – Jones, Glyn, “Reshaping the State: Administrative Reform and New Public Management in France”, *Governance*, Vol. 18 (4), 2005, ss. 567-588, s. 569.

ve topluma daha az özerk bir rol verilmekte ve gücün kendisi içsel olarak devlette kabul edilmektedir.⁹¹

Fransız idari sisteminin kendine has ikinci özelliği, merkeziyetçilik ve hiyerarşik yapıdır. Nitekim Peters⁹², Napolyonik yönetim geleneğinin, ülke genelinde tek biçimliliği korumak amacıyla, yüksek düzeyde merkeziyetçi yapılar ile ilişkili olduğunu ve bunu sağlamada valilerin önemli bir araç olarak kullanıldığını belirtmektedir. Fransa'nın örgütsel yapısı, asıl olarak, Paris'teki merkezi bakanlıklar ve onların bölge ve illerde (départements) bulunan alan hizmetlerinden (field services) oluşmaktadır. Geleneksel olarak, merkezdeki bakanlıklar, politika hedeflerini ve bu hedefleri başarmayı sağlayacak araçları belirlemektedir. Alan hizmetlerine ilişkin örgütlerden ise, merkezde belirlenen bu hedef ve yönelimleri, taşra düzeyinde uygulaması beklenmektedir. Alan hizmetleri, valiler tarafından uygulanan düzenli bir denetime tabidir ve bu denetimin amacı daha çok idari prosedürlere uygunluğu sağlamaktır.⁹³ Dolayısıyla, her bir ilde bulunan vali, idarenin bütünlüğünün ve yürütülen politika ve hizmetlerin arasında koordinasyonunun sağlanmasında çok önemli roller üstlenmektedir.

Üçüncüsü, kamu personelinin, özellikle elit grup olarak nitelendirilen üst düzey sınıfların (grands corps) sahip olduğu sosyal ve politik statüdür. Fransa'da birbirini tamamlayan iki elit grup vardır: İdari ve teknik üst düzey sınıflar. Maliye Bakanlığı'na eklenen Mali Müfettişlik Kurumu, Sayıştay ve Danıştay üyesi olan ve "Ulusal Yönetim Okulu" (Ecole Nationale d'Administration - ENA) mezunları arasından işe alınan idari sınıf, mali ve yasal uzmanlığın kaynağıdır. Üst düzey teknik sınıf ise, başlangıç eğitimini Ecole Polytechnique'de gören uzmanlardan oluşmaktadır. Fransa'da kamu personeli, dört (A, B, C, D) mesleki kategori çerçevesinde ve 1800 farklı sınıf bağlamında gruplandırılmaktadır. Bir sınıfta, Kamu Personel Kanunu'na göre aynı koşullara tabi olan görevliler yer almaktadır. Kamu Personel Kanunu, kamu görevlilerine istihdam garantisi sağlamaktadır. Aynı zamanda, söz konusu sınıf sistemi, aşırı bölümlenme ve sosyal tabakalaşmanın kaynağıdır. Üst düzey makamların, sadece idari ve teknik üst düzey sınıflara açık olduğu Fransa'da, sınıflar arasında şiddetli bir rekabet söz konusudur. Çünkü her biri, kendilerine ayrılmış sektörlerde uzmanlık

⁹¹ Peters, Guy, "The Napoeionic Tradition", *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 21 (2), 2008, ss. 118-132, s. 121-122.

⁹² Peters, Guy, "Four Main Administrative Traditions", <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/0,,contentMDK:20134002~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:286305~isCURL:Y,00.html#5>, 10 Mart 2009.

⁹³ Jones, Glyn, "Why Public Sector Reform Does not Transform: A Processual Explanation of the 1989-1997 French Experience", *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 19 (1), 2006, ss. 79-94, s. 80.

tekellerini korumaya, yeni politika alanlarına yayılmaya ve üyelerine prestijli memuriyetler elde etmeye çalışmaktadır.⁹⁴

Ayrıca, geleneksel olarak Fransa’da yönetim ve siyaset birbirinden çok fazla ayrılmış değildir.⁹⁵ Üst düzey kamu görevlileri, bürokrasideki kariyerlerini bırakarak, politik kariyerini başlatabilmekte, önemli siyasi makamları işgal edebilmekte ve politik kariyeri sona erdiğinde tekrar bürokrasideki kariyerine geri dönebilmektedir. Benzer şekilde, Fransa’da “pantouflagé” mekanizması sayesinde, kamu görevlileri, özel sektörde üst düzey pozisyonlara gelebilmektedirler.⁹⁶

Son olarak, idare hukukunun önemi Fransız idari sisteminin önemli bir özelliğidir. İdari prosedürün düzenlenmesinde, kamusal hizmetlerin sunumunda ve kamu personel sisteminde, idare hukuku önemli bir yere sahiptir. Fransa bu özelliğini, diğer bazı Avrupa ülkeleri ile paylaşmaktadır. 1946 yılında kabul edilen Kamu Personel Kanunu’nun kendisi, idare hukukundan kaynaklanan genel kuralların derlenmesi ve kodlanmasıdır. Fransa’da, kamu personel yönetiminin çoğu boyutu (işe alım, terfi, disiplin, ücret gibi) idare mahkemelerinin yetki alanına girmektedir. Fransa’da, kamu yönetimi sivil toplumdan ayrı olan ve yasalarca düzenlenen özerk bir alan olarak kabul edilmektedir.⁹⁷ Başka bir deyişle, Fransa’da yönetimin temel rolünü ve görevlerini tanımlayan bir idare hukuku vardır ve yöneticilerden beklenen inisiyatif ve risk almaları yerine kuralları uygun ve adil bir şekilde bireysel olaylara uygulamalarıdır.

Fransız idari sisteminin yukarıda belirtilen ayırteci özellikleri, bu ülkede yapılan ve yapılacak idari reformların amacının, içeriğinin, stratejisinin, sonuçlarının ve idari reform sürecine dahil olacak aktörlerin, onların süreçteki güç ve ağırlıklarının ve reforma karşı gelişebilecek olası direncin şiddetinin üzerinde belirleyici olacaktır. Bu özellikler bir bütün olarak değerlendirildiğinde, Fransa’da YKİ fikir ve girişimlerine olan görelî mesafeli duruş ve kuşku daha iyi anlaşılabilir.

⁹⁴ Clark, David, “The Modernization of the French Civil Service: Crisis, Change and Continuity”, *Public Administration*, Vol. 76 (1), 1998, ss. 97-115, s. 99-100.

⁹⁵ Knapp, Andrew – Wright, Vincent, *The Government and Politics of France*, Fifth Edition, Routledge, London, 2006, s. 283.

⁹⁶ Lynn, Laurence E., *Public Management: Old and New*, Routledge, New York, 2006, s. 33.

⁹⁷ Clark, a.g.m., s. 100.

B. 1980 SONRASI FRANSA'DA İDARİ REFORMLAR

Napolyonik yönetim geleneğinin en önemli temsilcisi olan ve çevresindeki bazı ülkeleri de etkileyen Fransa'da, 1980'li yıllardan sonra önemli idari reform girişimleri gözlemlenmiştir. Bu girişimlerin arkasında yatan temel neden, Fransız kamu yönetiminin krizde olduğu yönünde oluşan uzlaşdır. Sektörel sendikacılığın erozyonu, toplumsal arabuluculuk ve kamu politikasının oluşum sürecinde devletin merkezi rolünde yaşanan erime ve Fransız ekonomisinin artan şekilde liberalleşmesi, bu krizin temel belirtileri olarak değerlendirilmektedir. Bu bağlamda, ayrı ve özerk bir alan olarak algılanan kamu yönetiminin içine piyasa değerleri sızmaya başlamış ve devlet değil, şirketler Fransız ekonomisinin motoru olarak görülmüştür.⁹⁸

Bu dönemden itibaren, Fransız kamu yönetimi değişim için yoğun bir baskı ile yüzleşmek zorunda kalmıştır. Reform ve değişim için baskıyı teşvik eden unsurlar, özellikle refah devleti krizinin beraberinde getirdiği sorunlar (bütçe açıkları gibi) ve kamu personel sisteminin problemleri⁹⁹ ile Avrupalılaşıma ve AB'nin bütünleşme politikalarıdır.¹⁰⁰ AB'nin bütünleşme politikalarının Fransız idari reformları üzerindeki etkisini, bilhassa adem-i merkezîyetçilik, subsidiarite ilkesi, Avrupa Parasal Birliği'nin yakınsama kriterini yakalama ve kamu harcamalarını azaltma konuları etrafında gösterdiği belirtilebilir.

1980'den itibaren, Fransa'da neo-liberal fikirlere kayış olsa da, kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasına ilişkin tek bir idari reform paketinden söz etmek mümkün değildir. Fransa'daki idari reformlar, daha ziyade bazı temalar etrafında toparlanabilecek, farklı hükümetler tarafından uygulanan ayrı girişimler serisi olarak değerlendirilebilir.¹⁰¹ Ancak, yapılan reformlar adem-i merkezîyetçilik ve idari modernizasyon olmak üzere iki temel başlıkta toplanabilir. Bundan sonra, Fransa'da 1980'den sonra gerçekleştirilen reformlar, bu temalar çerçevesinde detaylı bir şekilde açıklanacaktır.

⁹⁸ Clark, a.g.m., s. 101.

⁹⁹ Rouban, Luc, "The Administrative Modernisation Policy in France", *Public Management and Administrative Reform*, ed. Walter J. M. Kickert, Edward Elgar, Cheltenham, 1997, ss. 141-156, s. 143-146.

¹⁰⁰ Avrupalılaşıma ve Avrupa Birliği'nin Fransa'nın siyasal ve yönetsel yapıları üzerindeki etkisi için bkz. Meunier, Sophie, "Globalization and Europeanization: A Challenge to French Politics", *French Politics*, Vol. 2, 2004, ss. 125-150; Cole, Alistair – Drake, Helen, "The Europeanization of the French Polity: Continuity, Change and Adaption", *Journal of European Public Policy*, Vol. 7 (1), 2000, ss. 26-43; Ladrech, Robert, "Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France", *Journal of Common Market Studies*, Vol. 32 (1), 1994, ss. 69-88.

¹⁰¹ Pollitt - Bouckaert, a.g.e., s. 229.

1. Fransa’da Adem-i Merkeziyetçi Çabalar

a. 1982-1983 Reformları: I. Dalga

Fransa, Napolyonik gelenek çerçevesinde oluşturduğu merkeziyetçi idari yapıyı 1980’lere kadar korumuştur. 1982 yılında başlatılan bir dizi yasa aracılığıyla, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki sıkı vesayet denetimi sınırlandırılarak, yerel yönetimler özerkleştirilmeye çalışılmıştır. Bu ilk yerelleşme hamlesinin sonucunda, Fransa’da örgütsel ve işlevsel boyutlarıyla çok daha farklı bir yerel yönetim yapısına ulaşılmıştır.

Yerel yönetimlere ilişkin ilk reform dalgasının öncesinde, Fransa, I. Napolyon dönemindeki merkeziyetçi özelliklerini korumuştur. Bu çerçevede, mevcut iki yerel yönetim biriminde bir meclis ve yürütme organı bulunmakta ve bu birimler üzerinde Paris’ten atanan valiler aracılığıyla çok yoğun bir idari vesayet denetimi uygulanmaktaydı.¹⁰² Söz konusu reform girişimi ile birlikte, bir yandan Fransa’daki yerel yönetim türlerinin sayısı artmış, diğer yandan yerel yönetimlerin görev ve yetkileri, organları, denetimleri ve gelirleri itibarıyla önemli değişimler gerçekleştirilmiştir.

1982-1983 reformlarının amacı, yerel nitelikli işlerin vatandaşların beklentilerine göre yürütülmesini ve onların Paris’in teknokratik engellerinden kurtulmasını sağlamaktır.¹⁰³ Bu çerçevede, 1982 Mart’ında kabul edilen yasa ve devamında benimsenen yasalar, öncelikle valinin ulus-altı (sub-national) düzeydeki hakim pozisyonunu zayıflatmış ve yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet denetimini sınırlandırmıştır. Reformların sonucunda, vali taşrada daha çok koordinasyon işlevi ile ön plana çıkmıştır. Bu reformlar, valilerin yerel yönetimler üzerinde uyguladığı denetimin yasalara uygunluk denetimini kapsamasını ve bu denetimin işlem uygulandıktan sonra uygulanmasını öngörmüştür.¹⁰⁴ Reformdan önce, valiler tarafından uygulanan denetim, yasallık ve yerindelik denetimini kapsamakta ve bu denetim karar yürürlüğe girmeden önce uygulanmaktaydı. Yeni düzenlemede, kararın yürürlüğe girmesi için valiye bildirilmesi yeterlidir, vali kararın hukuka aykırı olduğunu düşünüyor ise, yargıya

¹⁰² Kayıkçı, Sabrina, “1982 Reform Yasası Sonrası Fransa’da Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik Şartı”, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, c. 12, sy. 3, 2003, ss. 22-47, s. 24.

¹⁰³ United Nations, *Selected Studies on Major Administrative Reforms*, United Nations, New York, 1988, s. 40-41.

¹⁰⁴ Wallman, Hellmut, “Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organizations”, *Local Government Studies*, Vol. 30 (4), 2004, ss. 639-665, s. 656.

başvurabilmektedir.¹⁰⁵ Böylece, Fransa'daki yerel yönetimlerin özerkliği açısından çok önemli bir adım atılmış ve yerel yönetimlerin kararlarının kendi karar organları aracılığıyla kesinleşmesi usulü benimsenmiştir.

Bir diğer değişiklik, il özel yönetiminde valinin yürütme organı olma sıfatına son verilmesi ve il genel meclisi başkanının yürütme organı haline gelmesidir. Bu değişiklikle, il genel meclisi başkanının vali karşısındaki konumu güçlendirilmiştir.¹⁰⁶ Böylece, bölgede ve il özel yönetiminde yürütme organı, bu birimlerin meclislerinin başkanları olmuştur. Bu söz konusu yerel yönetimlerin demokratikliğini güçlendirme ve özerkliğini tesis etme açısından çok önemli bir hamleyle işaret etmektedir.

2 Mart 1982 yılında kabul edilen Yasa'nın gündeme getirdiği diğer önemli değişiklik, 1960'da kurulup, 1972 yılında tüzel kişilik kazanan bölgenin, bir yerel yönetim birimi haline dönüştürülmesidir. Reformdan önce, tüzel kişiliğe sahip kamu kurumu statüsündeki bölge, seçimle işbaşına gelen karar organına (bölge meclisi) sahip ve yürütme organı bölge meclisi başkanı olan bir yerel yönetim birimi olmuştur.¹⁰⁷

Ayrıca, 1983, 1985, 1986 yıllarında kabul edilen birtakım yasalar ile yerel yönetimlere önemli ölçüde görev ve yetki devredilmiş ve yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki bölüşümüne ilişkin ilkeler ortaya koyulmuştur. Bunlar, yeni görev ve yetkilerin "blok" olarak tek bir yerel yönetim düzeyine verilmesi; yerel yönetimler arasında bir hiyerarşi ilişkisinin olmaması ve birinin diğeri üzerinde bir kontrol uygulayamaması ve yerel yönetimlere yeni görevlerini etkin bir şekilde yürütebilmeleri için gerekli kaynakların aktarılmasıdır. Bu çerçevede, bölgeler uzun dönemli planlama perspektifleri geliştirme, ekonomik planlama ve mesleki eğitim alanlarından sorumludur. İl özel yönetimi, refah hizmetlerinin yönetimi, sosyal politika ve yardımlar, kırsal altyapı çalışmaları ve şehir sınırları dışında okul ulaşımından sorumludur. Halka en yakın birimler olarak belediyeler ise, günlük işlerin yönetimi çerçevesinde ilkokul, kütüphane, müze, kent ulaşımı ve kent planlaması alanlarında görev ve yetkilere sahiptir.¹⁰⁸

¹⁰⁵ Eliçin-Arıkan, Yeşeren, "Fransız Yerel Yönetim Sistemi ve Türkiye'ye Yansımalar", *Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler*, ed. Hüseyin Özgür - Bekir Parlak, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa, 2006, ss. 267-294, s. 278.

¹⁰⁶ Keleş, Ruşen, "Fransa'da Yerinden Yönetim", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, c. 3, sy. 1, 1994, ss. 3-18, s. 8.

¹⁰⁷ Karaer, Tacettin, "Fransa'da Yerel Yönetim Reformu Üzerine", *Amme İdaresi Dergisi*, c. 23, sy. 3, 1990, ss. 47-67, s. 57.

¹⁰⁸ Loughlin, John, *Subnational Government: The French Experience*, Palgrave Macmillan, Hampshire, 2007, s. 70-71.

1982-1986 yıllarında ardı sıra kabul edilen yasalardan sonra, Fransa'daki yerelleşme çabası açısından önemli gelişme, 1992 yılında kabul edilen düzenlemelerdir. Bu düzenlemeler ile özellikle iki konu üzerinde durulmuştur. Bunlardan ilki, merkezi yönetimden kendi taşra örgütlerine yetki aktarımıdır. Bu düzenlemelerle taşra örgütleri ve yerel yönetimlerin birbirleri üzerinde hiyerarşik bir üstünlükleri olmadığı kabul edilmiş ve valiye daha çok bir arabulucu rolü verilmiştir. Diğer konu ise, bilgi alma ve danışma komisyonları aracılığıyla yurttaşlara kararlara katılma hakkının tanınmasıdır. Ayrıca yurttaşlara, karar niteliğinde olmasa da, yönetimlerini ilgilendiren konularda yerel referandum yoluyla görüşlerini bildirme imkanı tanınmıştır.¹⁰⁹ Dolayısıyla, ikinci konu yerel demokrasiyle ilişkilidir. Bu değişikliklerle, yurttaşların yönetsel karar alma süreçlerine etkide bulunmasını sağlayacak birtakım katılımcı mekanizmaların oluşturulması aracılığıyla, yerel demokrasi ve halk katılımının etkinleştirilmesi konusunda önemli adımlar atılmıştır.

b. 2003 Anayasa Değişikliği: II. Dalga

1980'den itibaren, Fransa'da merkezîyetçilikten uzaklaşma konusundaki uzlaşının en kuvvetli delillerinden biri, 2003 yılında yapılan anayasa değişikliğidir. Çünkü 1982 yılında başlayan reformlar, sosyalistler döneminde gerçekleştirilirken, 2003 Anayasa değişikliği liberal-demokrat başbakan Raffarin döneminde yapılmıştır. Başka bir deyişle, Fransa'da adem-i merkezîyetçilik partiler üstü bir konu olmuş ve güçlü bir siyasi destek bulmuştur.

2003 yılında yapılan anayasa değişikliği ve devamında kabul edilen yasalar ile yerel yönetimlerin anayasal statüsü, görev ve yetkileri, mali özerkliği ile yerel demokrasinin güçlendirilmesi konularında önemli değişikliklere gidilmiştir. Fransız Anayasası'nın devletin niteliklerini sayan 1. maddesine "adem-i merkezîyet ilkesi"nin eklenmesi, 1982 yılındaki yasayla oluşturulan bölge yerel yönetimine anayasal statü kazandırılması, yerel yönetimlere düzenleyici işlem yapma yetkisi ve deneysel uygulama yapma yetkisi verilmesi, yerel yönetimlerin mali özerkliğini pekiştirici hükümlere yer verilmesi, yerel yönetimlerin referandum aracılığıyla karar alabilmesi ve seçmenlerin imza kampanyası düzenleyerek, yerel meclisin gündemine bir konunun alınmasını talep edebilmesi, söz konusu anayasa değişikliği ve devamında kabul edilen yasaların öngördüğü yeniliklerin kısa bir özeti'dir.¹¹⁰

¹⁰⁹ Eliçin-Arıkan, a.g.m., s. 280.

¹¹⁰ Canatan, Bilal, "Fransa'da 28 Mart 2003 Anayasa Değişikliği: Üniter Devlette Yerel Yönetimlerin Yeniden Tanımlanması", *Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler*, ed. Hüseyin Özgür - Bekir Parlak, Alfa Aktüel, Bursa, 2006, ss. 295-315, s. 306-311.

Anlaşılabacağı üzere, 2003 yılındaki anayasa değişikliği, Fransa'da 1982-1983 reformlarını tamamlayıcı niteliktedir. Farklı siyasal görüşlere rağmen, reformların arkasındaki zihniyet aynıdır. 1982 reformlarının izinden giden anayasa değişikliğiyle, üniter ve merkeziyetçi devletin simgesi haline gelmiş Fransa'da, adem-i merkeziyetçilik yolunda çok önemli adımlar atılmıştır.

2. Fransa'da Bürokrasinin Modernizasyonu ve Neo-Liberalizmin Etkileri: Rocard ve Juppé Sirküleri

1980'den sonra gerçekleştirilen idari reformlardaki ortak temalardan biri, bürokrasinin modernizasyonudur. Modernizasyon çerçevesinde yapılan idari reformlar, özellikle 1989-1997 yılları arasında yoğunlaşmıştır. Bu dönemdeki idari reformlar, neo-liberalizmden ve YKİ gündeminden oldukça etkilenmiştir. 1970'li yılların sonlarında dünya genelinde yaşanan ekonomik krizle birlikte ortaya çıkan mali sıkıntılar bağlamında, biraz gecikmeli de olsa, dirigisme terk edilmeye ve devletin merkezi rolü erimeye başlamıştır. Bu dönüşüme, kamu yönetimine ilişkin piyasa yanlısı bir retorik eşlik etmiştir.

Fransa'da idari modernizasyon politikası, neo-liberalizmin devlete yönelik meydan okuyuşundan gerek zamanlama gerekse içerik itibarıyla etkilenmiştir. Ancak, şu husus peşinen belirtilmelidir ki, Fransa'da neo-liberalizm devletin kendisinin meşruluğuna yönelik bir saldırıdan ziyade, başka bir deyişle ideolojik bir kavrayıştan ziyade daha yönetsel bir çerçevede değerlendirilmiş ve desteklenmiştir.¹¹¹ Rouban'ın ifadesiyle¹¹², Fransa'da modernizasyon süreci, neo-liberalizm ve idari muhafazakarlık arasındaki üçüncü bir yol arayışıdır.

Fransa'da 1989-1997 yılları arasındaki idari reform politikası devamlılık göstermektedir. Ardı sıra gelen hükümetler, kendi çalışmalarının daha gerçekçi olduğunu ileri sürseler bile, idari reform çalışmalarını bir öncekinin üzerine inşa etmişlerdir. Bu çerçevede, vatandaşa yönelik hizmet sunumunu geliştirmek, vatandaşların kamu hizmetinden beklediği standartları tanımlamak ve kalitesini yükseltmek, mesleki eğitimin geliştirilmesi ve özel amaçların geliştirilmesinden sorumlu yerel birimler oluşturmak gibi bazı hedefler hükümetler tarafından paylaşılmıştır.¹¹³

¹¹¹ Clark, a.g.m., s. 103.

¹¹² Rouban, a.g.m., s. 141.

¹¹³ Guyomarch, Alain, "Public Service, Public Management, and the Modernisation of French Public Administration", *Public Administration*, Vol. 77 (1), 1999, ss. 171-193, s. 173.

1989-1997 dönemindeki reform politikasına ilişkin temel nitelik olan süreklilik, belki de sadece özelleştirme konusunda kendini göstermemiştir. Fransa’da 1980’den sonra, devletleştirme ve özelleştirme konusunda deyim yerindeyse büyük gelgitler yaşanmıştır. Ancak, özellikle 1990’lı yıllarda özelleştirme yanlısı bir eğilimin hakim olmaya başladığını söylemek mümkündür. Nitekim Hemerjick ve arkadaşları¹¹⁴, özelleştirme konusundaki bu dalgalanmaları dönemselsel olarak şöyle özetlemektedirler: Fransa’da sosyalist hükümetler devletleştirme, neo-liberal hükümetler özelleştirme eğilimindedirler. Sosyalist dönem (1981-1986) boyunca, yoğun devletleştirme politikaları yürütülmüştür. Daha sonra, 1986-1988 yıllarındaki Chirac hükümeti, bu süreci tamamiyle tersine çevirmiş, devletleştirilen çoğu şirketi özel sektöre iade etmiş ve “özelleştirilebilir” nitelikte olan 66 şirketin ismini yayımlamıştır. Ancak, 1988’de Sosyalistler yeniden iktidara geldiğinde, bu radikal özelleştirme sürecini durdurmuşlar ve ne özelleştirme ne de devletleştirme (ni-ni policy) politikasını benimsemişlerdir. Bu politika uygulamada işlememiş ve başbakan Rocard, Cresson ve Bérégovoy döneminde, kamu varlıklarının satışına dayalı bir çeşit gizli özelleştirme eğilimi yaşanmıştır. 1993 yılında ise, sağcı Muhafazakarlar iktidarı elde etmiş ve yeni bir özelleştirme dalgasına yönelmişlerdir. Bu kez, en büyük bankalardan ikisi ve en önemli sigorta şirketlerinden bazıları özelleştirilmiştir.

1989-1997 yılları arasındaki idari reform çalışmalarının ilk aşamasını, Başbakan Rocard’ın 1989 yılında bir sirküler aracılığıyla başlattığı “Kamu Hizmetinin Yenilenmesi Programı” (Public Service Renewal) oluşturmaktadır. Bu programın öngörülleri çerçevesinde, genel olarak vatandaş-yönelimlilik, hizmet sunumunun kalitesini geliştirme, yöneticilere esneklik tanıma, ilişkileri sözleşmeye dayandırma gibi, YKİ ile doğrudan ilişkili birtakım kavram ve anlayışlar ön plana çıkmaktadır.

Rocard sirkülleri dört temel hedef belirlemiştir. Bunlar maddeler halinde kısaca şöyle ifade edilebilir:¹¹⁵

- Yeniden yapılandırılan çalışma ilişkileri politikası: Bu hedef, insan kaynakları yönetimi, çalışan eğitimi ile yönetim ve çalışanlar arasındaki diyalogu geliştirme aracılığıyla, kamu yönetimi içerisindeki çalışma ilişkilerini geliştirmeyi kapsamaktadır.

¹¹⁴ Hemerjick, Anton - Huiskamp, Rien - de Boer, Rob, *Public Sector Reform Under EMU: A Literature Review*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin, 2002, s. 81.

¹¹⁵ Jones, a.g.m., s. 81; Cole ve Jones, a.g.m., s. 571.

- Yetki genişliği: Alan hizmetlerinin yöneticilerine, daha esnek hizmet üretmeleri için mali ve idari meselelerde daha fazla sorumluluk devredilmiştir. İşletme bütçelerine ilişkin blok tahsisler ile gayrimenkuller, insan kaynakları yönetimi ve yerel personelin işe alımında verilen yetkiler sağlanan özerklik ve devredilen sorumlulukların işaretidir.
- Kurumsallaşmış ve kalıcı bir değerlendirme sistemi: Bu değerlendirme sistemi, kamu programlarının hem politika performansı, hem de yönetsel performansı açısından daha hesap verebilir olmaları amacıyla kurulmuştur.
- Kullanıcılara yönelik hizmet sunumunu geliştirmek: Bu hedef, yeni teknolojilerin kullanımı aracılığıyla, hizmetleri daha kullanıcı dostu ve daha erişilebilir kılmayı, idari prosedürlerin basitleştirilmesini ve daha kişiselleştirilmiş hizmete vurguyu kapsamaktadır.

Rocard hükümeti hedeflerini hayata geçirebilmek için, birtakım tedbirler almış ve yasal değişikliklere gitmiştir. Bu tedbirlerden ilki, kamu yönetiminde performans değerlendirmeyi geliştirmek için, “Bakanlıklar Arası Değerlendirme Komitesi”, “Ulusal Bilimsel Değerlendirme Konseyi” ve küçük bir “Değerlendirme Fonu” kurmak olmuştur. İkinci tedbir olarak, valilere ve alan hizmetlerinin yöneticilerine, çalışanlarına danıştıktan sonra, özel sektördeki işletme planlarının muadili olan “hizmet planlarının” taslağının hazırlanması emredilmiştir. Bu planlar, çalışma ilişkilerini, eğitimi, iletişimi ve kullanıcılara sunulacak hizmetin kalitesini geliştirmek için somut öneriler getirecektir. Üçüncü olarak, her bir bakanlık, 1989 Eylül’ündeki hükümet seminerinden önce, bir modernizasyon planı tasarısı hazırlayacaktır. Ayrıca, Kamu Personel Bakanlığı, eğitim programlarını gözden geçirmeye, ENA ve Bölgesel Yönetim Enstitüleri’ndeki müfredatı güncellemeye ve bilgi sistemleri, yönetim teknikleri ve performans değerlendirme konularında yeni dersler koymaya başlamıştır.¹¹⁶

Rocard döneminde, gerek ikinci ve dördüncü hedeflerin hayata geçirilmesine yönelik bir tedbir gerekse bu hedeflerin bir sonucu olarak iki önemli gelişme ortaya çıkmıştır: “Sorumluluk Merkezleri”nin oluşturulması ve “1992 Kamu Hizmeti Şartı”. Bu uygulamaların içeriği ve sonuçları, Fransa’da idari reform çalışmalarındaki YKİ gündeminin etkisini iyiden iyiye gün yüzüne çıkarmaktadır.

¹¹⁶ Guyomarch, a.g.m., s. 173-174.

Rocard, 25 Ocak 1990 tarihli bir kanun hükmünde kararname ile sorumluluk merkezlerinin kurulmasını kararlaştırmıştır. Bu çerçevede, isteyen alan hizmeti, sorumluluk merkezi statüsünü elde edebilecektir. Bu, merkezi bakanlıklar ile taşra örgütleri arasındaki ilişkilerin sözleşmeye dayandırılması anlamına gelmektedir. Ayrıca, bu uygulama, yöneticilere verilen yetki, sorumluluk ve esneklik karşılığında, performansları açısından daha hesap verebilir olmalarını sağlama amacına hizmet etmektedir.

Şöyle ki, sorumluluk merkezi ile bağlı olduğu bakanlık arasında yapılan bir müzakere çerçevesinde, sorumluluk merkezinin yürüteceği hizmete dair hedefler, ilkeler ve performans ölçütleri ile bunun karşılığında sorumluluk merkezinin elde edeceği idari ve mali özerklik ve esneklik belirlenmektedir. Daha sonra, bu müzakerelerin sonuçları bir sözleşmeye (contract) dönüştürülmektedir. Sözleşme, sorumluluk merkezi ile bağlı olduğu bakanlık, Bütçe Bakanlığı ve Kamu Personel Bakanlığı arasında imzalanmaktadır. Sözleşmeler, üç yıllıktır. Bakanlık, yıllık olarak veya yılda iki kez sorumluluk merkezinin performansını izlemektedir. Her yıl, bakanlık ve sorumluluk merkezi sözleşmede belirtilen hedefleri göz önünde tutarak, değerlendirme yapmak amacıyla bir araya gelmektedir. Üç yıllık periyodun sonlarına yaklaşırken, iki kurum üç yılın genel değerlendirmesini yapmakta ve düzenlemeye ilişkin devam veya değişiklik kararı almaktadır. Sorumluluk merkezi uygulaması hızla genişlemiştir. 1992 yılında sorumluluk merkezi sayısı 100'ün altında iken, 1995 yılının başlarında 350'yi bulmuştur. 1995 yılında sorumluluk merkezi uygulaması zorunlu hale getirilmiştir.¹¹⁷

Sorumluluk merkezi uygulamasının yaygınlaşması ve zorunlu hale getirilmesinde, yapılan değerlendirmeler itibariyle, başarılı oldukları sonucuna varılmış olması etkilidir. Nitekim, bu merkezlerin yönetimi geliştirdiği, kullanıcılara sunulan hizmetin kalitesini artırdığı, yöneticilerin maliyet bilincini geliştirdiği ve onlara kaynakların kullanımında esneklik sağladığı ve adem-i merkeziyetçiliği güçlendirdiği yönünde bir uzlaşma vardır. Ancak, ilerlemelerin yavaş ve istikrarsız olduğu da belirtilmektedir.¹¹⁸

1992 Kamu Hizmeti Şartı (Public Service Charter), Rocard döneminde özellikle göze çarpan diğer gelişmedir. Kamu Hizmeti Şartı, YKİ'nin önemli unsurlarından biridir ve piyasa ve müşteri yönelimliğe işaret etmektedir. Drewry¹¹⁹, İngiltere, Hollanda, Portekiz, Belçika ve İtalya gibi ülkelerle birlikte, Fransa'yı da tanınmış "Şart" (Charter) uygulamasına yer veren

¹¹⁷ OECD, *Modern Budgeting*, a.g.e., s. 68-70.

¹¹⁸ OECD, *Modern Budgeting*, a.g.e., s. 73.

¹¹⁹ Drewry, Gavin, "Citizen's Charters", *Public Management Review*, Vol. 7 (3), 2005, ss. 321-340, s. 323.

ülkeler arasında saymaktadır. Nikos¹²⁰ ise, “yurttaş şartı” tarzı uygulamaların nerdeyse tüm AB üyesi ülkelerde ortak bir olgu haline geldiğini iddia etmektedir.

Fransa’da 1992 Mart’ında benimsenen Kamu Hizmeti Şartı, Fransız kamu hizmetine dair eşitlik, tarafsızlık ve süreklilik gibi geleneksel ilkelere; şeffaflık, katılım ve basitlik gibi yeni ilkeler eklemiştir. Bu şartın temel amacı, her vatandaşa yönetimin işlerini nasıl yürüttüğünü değerlendirme imkanı vermek, müşterilere sunulan hizmetin kalitesini geliştirmek ve prosedürleri basitleştirmek ve daha erişilebilir kılmaktır. Kamu Hizmeti Şartı üç bölümden oluşmaktadır: Modern kamu yönetiminin üzerine inşa edileceği ilkeler; kamu hizmetinin “altın kuralları” ve kamu hizmetlerinde kullanıcıların haklarının tanımlanması. Söz konusu Şart ile kullanıcıların ihtiyaçlarını dikkate almak; “kullanıcı konferansları” düzenleyerek ve bilgiyi daha erişilir kılarak, yönetimin işleyişini daha demokratik ve katılımcı yapmak; gecikmeleri azaltmak ve prosedürleri basitleştirmek ve kalite göstergeleri aracılığıyla hesap verebilirliği yükseltmek hedeflenmektedir.¹²¹

Anlaşılabacağı üzere, Rocard döneminde yapılan idari reformlarda hesap verebilirlik, esneklik, müşteri odaklılık, sonuç odaklılık, performans değerlendirme gibi, 1980’den sonraki idari reformlarda ortak temalar olarak ortaya çıkan ve YKİ ile doğrudan ilişkili birçok kavram, ilke ve uygulamaya rastlamak mümkündür. Bu çerçevedeki çalışmalar, Rocard’dan sonra, Cresson ve Bérégovoy hükümetleri zamanında da devam etmiştir.

1989-1997 dönemi idari reformlarının ikinci aşamasını, başbakan Alain Juppé tarafından yayımlanan bir sirküler ile ilan edilen, “Devletin Reformu” (Reform of State) girişimi oluşturmaktadır. Devletin Reformu Programının* öngörülerini, birkaç grupta toplamak mümkündür. Bunlar kısaca şöyle açıklanabilir:¹²²

- Devletin görevlerini ve kamu hizmetlerinin faaliyet alanını yeniden tanımlamak.
- Revize edilmiş bir “Vatandaşlar ve Kamu Hizmeti Şartı” bağlamında, erişimi, şeffaflığı, hizmet hızı ve sorumluluk anlayışını geliştirmek ve vatandaşların ihtiyaçlarını ve beklentilerini daha iyi hesaba katmak. Bu hedef, kullanıcılar ile olan sözleşmeleri basitleştirmeyi ve performans göstergelerini belirlemeyi gerektirmektedir.

¹²⁰ Nikos, Michalopoulos, “Trends of Administrative Reform in Europe: Towards Administrative Convergence”, *International Public Management Review*, Vol. 2 (2), 2001, ss. 39-53, s. 39.

¹²¹ Flynn - Strehl, France, a.g.m., s. 116.

* Fransa’da devlet (state) kavramı, merkezi yönetimi ifade etmek için kullanılmaktadır.

¹²² Guyomarch, a.g.m., s. 175.

- Kararları halka daha yakın bir şekilde almak, tüm görevlerin yerelden yürütülmesini sağlamak ve merkezi yönetimin düzenleyici rolünü ön plana çıkarmak.
- Bütçe prosedürlerini basitleştirmek ve ücret ve terfileri sonuçlara bağlayarak, kamu personel sistemini modernize etmek ve kamunun yönetimini yenilemek. Ayrıca, bu sirküler “Devlet Reformu Üzerine Bakanlıklar Arası Komite” ve “Devlet Reformu Sekreterliği”ni kurmuştur.

1995 Juppé sirkülerinin önemli sonuçlarından biri, kamu hizmetinde sözleşmecilik anlayışının yaygınlaşmasına yol açmasıdır. Juppé sirkülerini takiben, pilot çalışma olarak bazı bakanlıklarda “hizmet sözleşmesi” uygulaması başlatılmıştır. Bu sözleşmeler, hizmetin amaçlarını, hizmet sağlayıcılarına özellikle bütçe yönetimi konusunda verilen esnekliği, maliyetleri ve sonuçları değerlendirme yöntemi gibi konuları belirlemektedir. Esasında, bu hizmet sözleşmeleri, sorumluluk merkezleri uygulamasının mantıksal sonuçlarıdır.¹²³

Bu bağlamda, öncelikle belirtmek gerekir ki, Juppé'nin Devlet Reformu programı, Rocard'ın programı ile ortak unsurları paylaşmaktadır. Bunun yanı sıra, merkezi yönetimin rolünü düzenleyicilik olarak görmesi önemli bir gelişmedir. Böylece, merkezi yönetim politikaları belirleme, izleme ve değerlendirme faaliyetleri ile ön plana çıkarken, bu politikaları uygulama ve hizmeti sunma daha yerel otoritelere bırakılmıştır. Bu, Fransa'da politika belirleme ve uygulama görevlerinin ayrımlaştırılması anlamına gelmektedir. Nitekim Clark¹²⁴, bu sirkülerin hedeflerinden birinin, bakanlıkları politika oluşturma ve değerlendirmeden sorumlu holding şirketlerine dönüştürmek olduğunu ifade etmiştir. Bütün bu unsurlar, idari reform konusunda, Juppé döneminde de YKİ'nin etkilerinin hissedildiğini göstermektedir.

Juppé döneminden sonra, Başbakan Jospin hükümeti de, Juppé'nin amaçlarına bağlı kalmıştır. Devlette reforma dair oluşturduğu “Bakanlıklar Arası Komite” (CIRE) aracılığıyla, önceliklerini üç başlıkta ortaya koymuştur: Vatandaşların beklentilerini karşılamak; şeffaf ve etkin bir tarzda yönetmek ve daha yerel düzeyde karar almak.¹²⁵ Daha sonraki Başbakan Raffarin ise, Jospin'in çizgisinden devam etmiş ve 2002 yılında devlet reformuna ilişkin üç

¹²³ OECD, Modern Budgeting, a.g.e., s. 66.

¹²⁴ Clark, a.g.m., s. 106.

¹²⁵ Graham, Andrew, “The Legitimacy, Powers, Accountability and Oversight of Public Administration in a Democratic State”, <http://post.queensu.ca/~grahama/publications/BASISOFPUBLICADMIN.pdf>, 27 Şubat 2009.

temel hedefini ilan etmiştir: İdarede özel sektör tarzı yönetim kültürünü yayarak, daha fazla etkinlik sağlamak; insan kaynakları yönetimini geliştirmek ve düzenlemelerin basitleştirilmesi aracılığıyla müşteri memnuniyetinde iyileşme temin etmek. Bu çerçevede, Raffarin dönemindeki reformların üç ana teması etkinlik, yakınlık (proximity) ve basitlik olmuştur.¹²⁶ Dolayısıyla, devletin rolü üzerine düşünme; yetki devri ve adem-i merkezîyetçilik; sululan hizmette kalite; kaynakların rasyonel kullanımı; vatandaş odaklılık gibi YKİ ile doğrudan ilişkili unsurlar, Fransa'daki idari reformların ilerleyen aşamalarında da yapılan girişimlerin parçaları olmuşlardır.

Bu tespiti teyit eder bir şekilde, Guyomarch¹²⁷, Fransa'da Hood tarafından YKİ'nin ilkeleri olarak dile getirilen yedi husustan beşine rastlamanın mümkün olduğunu ifade etmiştir. Bunlar, profesyonel yönetime geçiş, açıkça belirlenmiş standartlar ve performans ölçümleri, çıktılarının kontrolüne daha fazla vurgu, kamu sektöründe birimleri parçalanması ve kaynak kullanımında daha fazla disiplindir. Kamu sektöründe daha fazla rekabet ve kamu görevlilerinin işe alım, çıkarılma, terfi ve ücretlerinde özel sektör tekniklerine başvurma ilkelerinin uygulanmadığını belirtmektedir.

Hood'un YKİ'ye ilişkin dile getirdiği birçok ilkenin, Fransız idari reform çalışmalarında yerini alması, YKİ'nin yayıldığı, farklı iktidar dönemlerinde hayata geçirildiği ve Kıta Avrupası geleneğindeki ülkelere bile sıçradığı iddiaları açısından anlamlıdır. Ayrıca, yeri gelmişken şunu da ifade etmek gerekir ki, Fransa'da 2000'li yıllarda yapılan reformlarda, kamu görevlilerinin özellikle terfileri ve ücretleri konularında, özel sektör tekniklerini kullanmaya yönelik girişimlerde bulunulmuştur. Bir sonraki başlıkta bu konulara detaylı olarak değinilecektir.

3. Fransız Kamu Yönetiminde Performans Değerlendirme ve Sonuç-Odaklı Yönetim

Güçlü ve rasyonel bir kamu personel sisteminin en önemli unsurlarından biri olan performans değerlendirme, 1980'li yıllardan itibaren Fransa'ya da sirayet etmiştir. Fransa'da, kamu kurumlarında gerçekleştirilen iç ve dış denetimler, çok daha fazla performans yönelimli bir anlayış çerçevesinde yapılmaya başlanmıştır. Performans ölçme ve değerlendirme bağlamında, bazı bakanlıklarda (Millî Eğitim Bakanlığı, Sağlık ve Sosyal İşler Bakanlığı ve

¹²⁶ Kickert, Walter J. M., "Distinctiveness in the Study of Public Management in Europe", *Public Management Review*, Vol. 7 (4), 2005, ss. 537-563, s. 545.

¹²⁷ Guyomarch, a.g.m., s. 177.

Çalışma Bakanlığı gibi) yeni ve özel birimler kurulmuştur. Ayrıca, performans değerlendirmenin kalitesini ve bağımsızlığını yükseltmek için “Bilimsel Değerlendirme Konseyi” oluşturulmuştur. Ancak, performans ölçümleri ve değerlendirmeleri sonucunda elde edilen bilgilerin, bütçe ve kaynak tahsisinde kullanımında sorunlar vardır.¹²⁸ Dolayısıyla, Fransa’da 1980’lerden itibaren, performans ölçümleri ve yönetimine ilişkin farkındalık ve ilgi düzeyi yükselmiştir. Ancak, bu süreçler sonucunda elde edilen performans bilgisinin, bütçe sürecinde etkin kullanımından ve bütçeleme ile doğrudan ilişkilendirilmesinden söz edebilmek mümkün değildir.

Fransa’da performans değerlendirme açısından, 2002 yılında önemli bir adım atılmıştır. 1 Ocak 2005 tarihinde tam olarak işlerlik kazanan yeni yasal çerçeveye, bireysel performansın daha objektif ve şeffaf bir şekilde değerlendirilmesi amaçlanmış ve performans değerlendirme mülakatları zorunlu hale getirilmiştir. Ayrıca, performans değerlendirme raporları hem ilgili kamu görevlisi hem de onun üstü tarafından imzalanacaktır. Performans değerlendirme, profesyonellik ve teknik yetenekler (işe dair teknik bilgi, ikna kabiliyeti ve kendini yetiştirmeye ilgisi), metotlar ve sonuçlar (çalışma metodu, bir takımı koordine etme ve gözetip denetleme yeteneği, karar alma kapasitesi, sorumluluk alma ve sıkı çalışma becerisi) ve kişisel nitelikler ve kişiler arası yetenekler (iyi sunum ve kendini kontrol, arkadaşça ve girişken tavır, sadakat, girişim ruhu, zamanlılık, kendini disipline etme) kriterleri çerçevesinde yapılacaktır.¹²⁹ 2000’li yıllardan sonra yapılan düzenlemeler de göstermektedir ki, Fransa’da kamu personel sisteminin rasyonelleştirilmesi ve performans odaklanma hususundaki çabalar devam etmektedir.

Kamu yönetiminde performans odaklı bakış açısı, Fransa’da performansla ilgili diğer bir uygulamayı beraberinde getirmiştir. Bu, “performansla ilişkili ödeme” uygulamasıdır. Fransa, görece olarak geç de olsa, performansla ilişkili ödeme uygulamasını başlatmıştır. Nitekim, günümüz itibarıyla OECD ülkelerinin 2/3’ünde bu uygulamanın bir şekilde hayata geçirildiği ve Fransa’nın yakın zamanda uygulayan 3. dalga ülkeler arasında yer aldığı belirtilmektedir.¹³⁰

Fransa’da performansla ilişkili ödeme, 2004 yılında başlatılmıştır. 2005 yılında tüm kamu görevlilerine uygulanmadan önce, altı pilot bakanlıkta üst düzey kamu görevlileri için

¹²⁸ OECD, *In Search of Results: Performance Management Practices*, a.g.e., s. 70-71.

¹²⁹ OECD, *Performance-Related Pay Policies for Government Employees*, OECD, Paris, 2005, s. 117.

¹³⁰ OECD, “Paying for Performance: Policies for Government Employees”, *Policy Brief*, May, 2005, ss. 1-8, s. 2.

uygulanmıştır. Ödemeler, ikramiyeler şeklinde yapılmaktadır ve bütçe sınırları çerçevesinde iyi performans, fazla mesai ve zor görevler için verilmektedir. İkramiyelerin verilmesinde her bir bakanın geniş bir takdir hakkı vardır. Bu ikramiyeler, genel olarak temel ücretin % 15-20'si arasında olmakta ve üst düzey yöneticiler için daha yüksek (% 40-60 arası) miktarlar belirlenebilmektedir. Ayrıca, yakın zamanda, Fransa'da kamu personel sisteminde meritokrasi çerçevesinde, terfi konusunda performans değerlendirme de devreye sokulmuş ve terfilerde içsel rekabetçi sınavlar ile performans temelli kriterler birleştirilmiştir.¹³¹ Bu uygulamalar, kamu personel sistemindeki esneklik, sonuç odaklılık, şeffaflık ve performans açısından hesap verebilirlik arayışlarına işaret etmektedir.

Fransa'daki daha yakın tarihli reformların yöneldiği alan kamu mali yönetimidir. Bu alanda gerçekleştirilmek istenen reformlar da, performans değerlendirme ve sonuç-odaklı yönetim ile yakından ilişkilidir. 2001 yılının Ağustos ayında, Fransız parlamentosu bütçe sürecini yönlendiren organik kanun olarak LOLF'u (Loi organique relative aux lois de finances) kabul etmiştir. Bu Kanun, devletin yıllık bütçe kanunlarının içeriği, hazırlanışı, benimsenmesi ve raporlanmasına ilişkin ilkeleri ortaya koymuş ve 1959'dan 2001 yılına kadar uygulanan usulde, önemli bir zihniyet değişikliğini beraberinde getirmiştir. Öncelikle şunu belirtmek gerekir ki, 2006 yılında tam olarak uygulanmaya başlanan LOLF ile "girdi-yönelimli" bir bütçelemeden, "performans ve sonuç-odaklı" bütçelemeye geçiş amaçlanmaktadır.¹³²

LOLF ile ulaşılmak istenen hedefler, yöneticilerin artan hesap verebilirliği, bütçe sürecinde parlamentoya daha aktif rol verilmesi ve kamu finansmanında tercihlere ilişkin şeffaflığı geliştirmedir.¹³³ Dolayısıyla, yeni Kanun ile birlikte, performans ve sonuç odaklılığın yanı sıra, hesap verebilirlik, şeffaflık ve sorumluluk bütçe sürecinin temel değerleri olmuştur.

LOLF çerçevesinde, parlamento, hükümetin kendini taahhüt altına soktuğu net hedeflere göre bütçeyi oylamaktadır. Başka bir deyişle, bakanlıkların ortaya koyduğu hedefler ve belirlediği göstergeler bağlamında sonuçları ölçmenin karşılığında, bakanlıklara genel

¹³¹ World Bank, *Improving Public Sector Governance – Chapter 3*, <http://siteresources.worldbank.org/TURKEYEXTN/Resources/361711-120915326622/Chapter3.pdf>, 27 Şubat 2009.

¹³² OECD, *OECD Journal on Budgeting, Special Issue: The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison*, Vol. 4 (3), 2004, s. 188.

¹³³ Waintrop, Françoise – Chol, Céline, "France: The Challenge of a Systemic Reform: Issues of the Budgetary Reform", *Presented Paper at Performance Measurement and Public Management Reform, EGPA, Study Group on Productivity and Quality in the Public Sector*, Ljubljana, 1-4 September 2004, s. 2.

bütçeler sağlanmaktadır. Yeni Kanun, bütçeyi özellikle misyonlar ve programlar çerçevesinde oluşturmayı öngörmektedir. Bu bağlamda, devlet politikasının temel alanlarını tanımlayan 40'ın üzerinde misyon, politika uygulama sorumluluklarını tanımlayan 150 program ve programların amaçlarını daha detaylı şekilde tanımlayan 500 faaliyet söz konusudur. Misyonlar, ödeneklerin onaylandığı seviyedir ve bir misyon birtakım programları kapsamaktadır. Bakanların ve program koordinatörlerinin çabalarıyla, her bir program için strateji ve stratejiyle uyumlu hedefler belirlenmektedir. Ayrıca hedefler, onlara ilişkin belirlenen göstergeler tarafından ölçülebilir olmalıdır. Bakanlıklar her bir program için, parlamentoya bütçe yasası itibariyle yıllık performans planı; bütçe değerlendirme yasası itibariyle yıllık performans raporu sunmak zorundadır.¹³⁴

Performansa ilişkin bu dokümanlar aracılığıyla elde edilen bilgi çerçevesinde, ödeneklerde yeniden düzenlemeye gidilebilmektedir. Dolayısıyla, LOLF'un öngördüğü yapı, performans kriteri ile kaynak tahsisi arasında ilişki kurmakta ve daha rasyonel bir ödenek tahsisini arzu etmektedir. Böylesi bir anlayış, sonuç-odaklı yönetimi de beraberinde getirmektedir.

Yukarıda aktarılanlardan anlaşılacağı üzere, Fransa'da YKİ anlayışının idari reform üzerine etkileri, Rocard ve Juppé döneminin (1989-1997) ötesine geçmiştir. 2000'li yıllarda gerçekleştirilen idari reformların öngörü ve temaları da, çok açık bir şekilde YKİ gündemi ile yakından ilişkilidir. Bu dönemde gerçekleştirilen yeniden yapılanma çalışmaları ve düzenlemelerindeki, performans temelli ödeme ve kaynak tahsisi, hesap verebilirlik, sonuç odaklılık ve esneklik vurguları bunun en kuvvetli delilleri olarak dile getirilebilir.

Hatta, 2000'li yıllardan sonraki çalışmalar, Guyomarch'ın, Fransa'da YKİ ilke ve özelliklerinin uygulanması konusunda belirttiklerinin yeniden gözden geçirilmesini gerektirebilir. Nitekim Guyomarch, Fransa'da kamu personelinin işe alımı, çıkarımı, terfisi ve ücretleri konularında özel sektör tarzı yönetim tekniklerinin uygulanmadığını belirtmişti. Ancak, son zamanlarda Fransa'da, özellikle performans ölçme ve değerlendirme konusuna gösterilen yakın ilgi, ödeme ve terfilerde performansın dikkate alınması, parlamentoda kaynak tahsisinde performans bilgisinin etkin bir şekilde kullanılmaya çalışılması ve sonuçlara

¹³⁴ Minister of Economy, Finance and Finance; Minister of State for the Budget and Budget Reform; National Assembly Finance Committee; The Senate Finance Committee; The State Audit Office ve The Interdepartmental Programme Audit Committee, *The Performance-Based Approach: Strategy, Objectives, Indicators*, 2004, s. 10-30.

bakılması, Fransa’da kamu personel sistemi ve kamu mali yönetiminde, aslında özel sektör kökenli bazı yönetim tekniklerinin kullanılmaya başlandığına işaret etmektedir.

Kısacası, Fransa’daki idari reform girişimleri analiz edildiğinde, YKİ’nin idari reformların içeriğine ve araçlarına etkisi açıkça görülebilir. YKİ anlayışının en temel ilkelerinden olan adem-i merkeziteçilik başta olmak üzere, vatandaş odaklılık, sözleşmecilik, performans ve sonuç odaklılık gibi YKİ reformları ile yakından ilişkili birçok uygulama Fransa’da da yaşama geçirilmeye çalışılmıştır. Yukarıda aktarılanlardan da anlaşılacağı üzere, Fransa’daki reformlar üzerine odaklanan yabancı literatürde bu düşünceyi teyit etmektedir.

O halde, bu çalışmada zaman zaman sorulan şu soru akıllara gelmektedir: Kıta Avrupası yönetim geleneğinin önemli temsilcisi Fransa’ya YKİ nasıl sirayet etmiştir? Politika transferi açısından, bu soruya yapı-aktör temelli bir bakış açısıyla cevap verilebilir. Bu bağlamda, AB’nin etkisi, danışmanlık şirketleri, epistemik topluluklar ve bir dönem önemli bürokratik konumların neo-liberal eğilimlere sahip kişiler tarafından işgal edilmesi, soruya ilişkin analizin önemli unsurları olarak karşımıza çıkmaktadır. Daha sonra bu konuya ayrıntılı bir şekilde değinilecektir.

V. MALEZYA’DA İDARİ REFORM

1980’li yıllardan sonra, kamu yönetiminin teorisi ve uygulamalarında yaşanan değişim sadece gelişmiş Batılı ülkelerde gözlenmemiştir. Gelişmekte olan ülkelerin birçoğu da, bu değişimi tecrübe etmiş ve halen etmektedir. Başka bir deyişle, YKİ anlayışı, gelişmekte olan ülkelerde de gerçekleştirilen idari reformların önemli bir parçası olmuş ve YKİ’nin öngördüğü ilke ve araçlar geniş kabul görmüştür. YKİ’nin uygulandığı coğrafyalardan biri, genelde Güneydoğu Asya; özelde ise, Malezya’dır. Nitekim Haque¹³⁵, Güneydoğu Asya ülkelerinin kamu yönetimlerinin, günümüzde piyasa yönlü ilkeler ve özel sektör tarzı yapı ve standartların rehberlik ettiği önemli bir değişimi benimsediğini dile getirmektedir.

Ancak, bu ülkelerde idari reformun alanı, YKİ’nin benimsenme derecesi ve reform girişimlerinin uygulanması siyasi tarih, devlet geleneği, makroekonomik düşünce, uluslararası yardım kuruluşlarının etkisi ve sivil toplumun durumu gibi politik, ekonomik ve toplumsal

¹³⁵ Haque, M. Shamsul, “Theory and Practice of Public Administration in Southeast Asia: Traditions, Directions and Impacts”, *International Journal of Public Administration*, Vol. 30 (12), 2007, ss. 1297-1326, s. 1297.

unsurların etkisiyle ülkeden ülkeye farklılaşmaktadır.¹³⁶ Bu çerçevede Malezya değerlendirildiğinde, Malezya'nın YKİ reformlarını en kapsamlı şekilde uygulayan ve nispeten başarılı olan ülkelerden biri olduğu görülmektedir. Nitekim Turner¹³⁷, Güneydoğu Asya ülkelerini incelediği ve YKİ uygulamalarının ne derece benimsendiğini konu aldığı çalışmasında, YKİ'yi bir menüye benzetmiş ve Malezya'yı bu menüyü en hevesli ve iştahlı şekilde yiyen ülkeler grubuna yerleştirmiştir.

Doğal olarak, Malezya için idari reform 1980'lerde gündeme gelmiş bir olgu değildir. Malezya bağımsızlığını elde ettiği tarihten beri, kamu yönetiminde reform çalışmalarını sürdürmektedir. Ancak, Malezya'da 1980'lerden sonra gerçekleştirilen reformlar, daha önce gerçekleştirilen reformlardan keskin bir kopuşu simgelemektedir. 1980'li yıllardan sonra yapılan idari reformlar, bir yandan devletin ekonomik ve toplumsal yaşamdaki rolünü sorgulamakta, diğer yandan piyasa yanlısı, daha etkin ve verimli, daha hesap verebilir, performans temelli ve müşteri odaklı bir kamu yönetimi mekanizması inşa etmeye çalışmaktadır. Bu yüzden, 1980 öncesi ve 1980 sonrası ayrımı çerçevesinde, Malezya'da günümüzde gerçekleştirilen idari reformlara odaklanmakta fayda vardır.

A. MALEZYA'DA 1980 ÖNCESİ İDARİ REFORMLAR

Malezya, 1957 yılında İngiliz sömürge yönetiminin hakimiyetinden kurtulmuş ve bağımsızlığını kazanmıştır. Malezya bağımsızlığını elde ettiği günden itibaren, kamu yönetiminde reform çalışmalarını aşamalı olarak sürdürmüştür. Bu bağlamda, 1980 öncesinde Malezya'da gerçekleştirilen idari reformların ilk aşaması, kurum inşa etmek (institution building) ve yeni bir ulusun ihtiyaçlarını karşılayacak bir kamu yönetimi tesis etmek amacıyla gerçekleştirilmiştir.

Bu dönemde, Malezya politik alanda parlamenter demokrasinin İngiliz modelini ve yönetsel alanda İngiliz sömürge yönetiminin oluşturmaya çalıştığı Weberyen bürokrasi modelini benimsemiştir. Ayrıca, oluşturulan Kamu Hizmeti Komitesi (Public Service

¹³⁶ Samaratunge, Ramanie – Alam, Quamrul – Teicher, Julian, “The New Public Management Reforms in Asia: A Comparison of South and Southeast Asian Countries”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 74 (1), 2008, ss. 25-46, s. 28.

¹³⁷ Turner, Mark, “Choosing Items From The Menu: New Public Management In Southeast Asia”, *International Journal of Public Administration*, Vol. 25 (12), 2002, ss. 1493-1512, s. 1505.

Committee) aracılığıyla, kamu yönetiminin özerkliği ve liyakat ilkesinin yaşama geçirilmesi sağlanmaya çalışılmıştır.¹³⁸ Bu süreç, 1960'lı yılların ortalarına kadar devam etmiştir.

1980 öncesi, Malezya'da idari reform açısından asıl önemli gelişmeler, “kalkınma yönetimi” modelinin benimsenmesi ile yaşanmıştır. İdari reformların ikinci aşaması olarak nitelendirilebilecek bu dönemde, bağımsızlığını yeni elde etmiş her ülkede olduğu gibi, devlet sosyo-ekonomik kalkınmanın öncüsü olma rolünü üstlenmiştir. Bu çerçevede, kalkınma yönelimli bir yönetim mekanizması oluşturulmak ve kalkınma plan ve programlarını uygulayabilmek için idari kapasitenin güçlendirilmesi amaçlanmıştır.¹³⁹ Bu dönemde başlatılan idari reformlar, usul itibarıyla büyük ölçüde hiyerarşiktir. Nitekim Painter¹⁴⁰, Montgomery ve Esman Raporu'nun, hem politik hem de bürokratik elitlerin paylaştığı ulus- inşa etme amacı çerçevesinde, yukarıdan aşağı doğru gerçekleşen bir idari reform stratejisi şekillendirdiğini ifade etmiştir.

Esasında, Malezya'daki idari reformların bu aşamasını yönlendiren iki önemli çalışma vardır. Bunlardan ilki, 1965 yılında Malezya'daki kamu yönetiminin bir değerlendirmesini yapmak için davet üzerine Malezya'ya gelen ve Ford Vakfına bağlı çalışan iki Amerikalı danışman tarafından hazırlanan “Malezya'da Kalkınma Yönetimi” isimli (Montgomery-Esman Raporu olarak bilinir) rapordur.

Bu raporda, öncelikle “Kalkınma Yönetimi Birimi”nin (Development Administration Unit - DAU) kurulması önerilmiştir. Bu birim, idari gelişime ilişkin problemlerin ortadan kaldırılmasında planlama ve rehberlik yapacak ve devletin genelini ilgilendiren sistemlere (personel, bütçeleme, satın alma, ihale gibi) odaklanacaktır. Ayrıca, söz konusu raporda, devletin eğitim ve mesleki eğitim programlarının geliştirilmesi ve idari liderliği sağlama adına kamu personelinin mesleki yeterliliğinin güçlendirilmesi tavsiye edilmiştir.¹⁴¹

Bu rapordan sonraki süreçte, Malezya'da kalkınma yönetimi çerçevesinde, gerek uzun dönemli kalkınma programlarını uygulamak gerekse kamu personelinin eğitilmesi ve profesyonelleşmesi için birçok kurumsal reform yapılmıştır. DAU'nun yanı sıra, “Kamu

¹³⁸ Haque, a.g.m., s. 1301-1302.

¹³⁹ Siddiquee, Noore Alam – Mohamed, Mohd. Zin, “Paradox of Public Sector Reforms in Malaysia: A Good Governance Perspective”, *Public Administration Quarterly*, Fall (October), 2007, ss. 284-312, s. 288.

¹⁴⁰ Painter, Martin, “The Politics of Administrative Reform in East and Southeast Asia: From Gridlock to Continuous Self-Improvement?”, *Governance*, Vol. 17 (3), 2004, ss. 361-386, s. 367.

¹⁴¹ Ahmad, Abdullah Sanusi B., “Public Administration Reform in Malaysia: A Developing Country Perspective”, *Governance: Promoting Sound Development Management*, Asian Development Bank, Metro Manila, 1997, ss. 57-77, s. 61-62.

Hizmeti Departmanı” (Public Service Department), “Ulusal Kamu Yönetimi Enstitüsü” (National Institute of Public Administration – INTAN), “Malezya İdari Modernizasyon ve Personel Planlama Birimi” (Malaysian Administrative Modernisation and Manpower Planning Unit – MAMPU) ve “Kamu Hizmetine Yönelik İdari Gelişmeler Hakkında Heyet” (Panel on Administrative Improvements to the Civil Service – PANEL), bu dönemde oluşturulan başlıca kurumlardır.¹⁴²

Kalkınma yönetimi aşamasına yön veren ikinci önemli olay, “Yeni Ekonomi Politikası”nın (New Economic Policy - NEP) ortaya çıkışıdır. 1970 yılında benimsenen NEP, Malezya’da ekonomi politikalarına ilişkin 20 yıllık bir bakış açısı ortaya koymaktadır. Ekonomik ve toplumsal yaşama devlet müdahalesini öngören NEP’in hedefleri, ırk gözetmeksizin yoksulluğun azaltılması ve ekonomik faaliyetler çerçevesinde ırk tespitini ortadan kaldırmak için toplumun yeniden yapılandırılmasıdır. Bu politika çerçevesinde, Malezya toplumundaki sınıf yapısını değiştirmeye yönelik birçok sosyal proje yürütülmüş, devletin ekonomik yaşama müdahalesi artmış, yeni kamu kurumları ve kamu iktisadi teşebbüsleri kurulmuş ve devlet harcamaları önemli artışlar göstermiştir.¹⁴³

Başka bir deyişle, söz konusu 20 yıllık süreçte, Malezya’da kamu yönetiminin örgütsel ve fonksiyonel hacmi büyümüş ve kamu sektörü harcamaları sürekli artmıştır. Dolayısıyla, benimsenen ekonomi politikalarının Malezya’daki kamu yönetimi açısından önemli sonuçları olmuştur. Bu durum, 1980’li yıllara kadar devam etmiştir. Ancak, gerek içsel gelişmelere gerekse dünya genelinde yaşanan gelişmelere bağlı olarak, 1980’li yıllardan itibaren, Malezya önemli değişimleri tecrübe etmiştir.

B. MALEZYA’DA 1980 SONRASI İDARİ REFORMLAR

Malezya’da 1980’li yıllardan sonra gerçekleştirilen idari reformlar, önceki idari reformlardan hem amaç hem de içerik açısından çok keskin farklılıklar arz etmektedir. Malezya’da, 1980’den sonra sosyo-ekonomik kalkınmaya yönelik bakış açısı değişmiş ve içsel ve dışsal bir takım unsurların etkisiyle devletin öncülük ettiği kalkınma modeli terk edilmiştir. 1980’den sonra gerçekleştirilen idari reformlar, birtakım kurumsal reformların ötesinde, Malezya’da devletin toplumsal ve ekonomik yaşamdaki rolünü sorgulamıştır.

¹⁴² Siddiquee, Noore Alam, “Administrative Reform in Malaysia: Recent Trends and Development”, *Asian Journal of Political Science*, Vol. 10 (1), 2002, ss. 105-130, s. 110.

¹⁴³ Sundaram, Jomo K. – Teik, Khoo Boo – Tan, Chang Yüi, *Vision, Policy and Governance in Malaysia*, World Bank, PSD Occasioanal Paper No: 10, 1995, s. 13-14.

Malezya’da 1980’den sonra gerçekleştirilen idari reformlar çok kapsamlıdır. Örgütsel ve fonksiyonel değişimlerin yanı sıra, kamu yönetimindeki hakim kültürü ve kamu görevlilerinin zihniyet yapısını değiştirmeyi de içermektedir. Bu çerçevede, idari reformlar aracılığıyla, Malezya’da piyasa yanlısı, performans temelli, sonuç ve müşteri odaklı, daha hesap verebilir, daha etkin, kaliteli ve verimli bir kamu yönetimi mekanizması oluşturmak amaçlanmıştır. Nitekim Chiu¹⁴⁴, Malezya’da yakın zamanlı reformlar ile birlikte, kamu yönetiminin sonuç ve müşteri odaklı modelinin, geleneksel süreç yönelimli modelinin yerini aldığını belirtmektedir.

Böylesi bir paradigma değişiminin arkasında, ulusal ve küresel düzeyde yaşanan önemli gelişmeler vardır. Küresel olarak, 1980’li yılların başında yaşanan durgunluk sonucu ortaya çıkan, devlet müdahalesine karşı duyulan kuşku ve etkinliği ve hızlı ekonomik büyümeyi sağlamada alternatif yol olarak piyasaya duyulan sempati, söz konusu paradigma değişiminin ortaya çıkışında etkilidir. Ayrıca, Malezya’da ortaya çıkan birtakım gelişmeler idari reform taleplerini tetiklemiştir. Malezya’da idari reform taleplerini daha kaçınılmaz hale getiren gelişmelerin başında, finans sektöründe yaşanan skandal gelmektedir. 2.5 milyar MR’lık (Malezya Ringgit) skandalı halk duyduğunda, devletin meşruluğu sarsılmış, devlet içerisindeki yolsuzluk ve kötü yönetim uygulamaları ortaya çıkmış ve daha fazla şeffaflık ve hesap verebilirlik istekleri yükselmeye başlamıştır.¹⁴⁵

Malezya’daki 1980 sonrası idari reformlar açısından diğer bir önemli gelişme, 1981 yılında Mahathir Mohamad’ın Başbakan olmasıdır. Mahathir’in başbakan olmasından sonra, kamu yönetimi nezdinde önemli reformlar gerçekleştirilmiştir. Nitekim, Malezya’da idari reformların en yüksek politik seviyeden destek bulduğu ve idari reformların başarısında bu desteğin önemli olduğu belirtilmektedir.¹⁴⁶ Başka bir deyişle, Mahathir’in kişiliği ve idari reformlara karşı ilgisi ve bağlılığı, Malezya’da 1980’den sonraki idari reformların geleceği üzerinde etkili olmuştur.

Bu dönemde gerçekleştirilen idari reformların arkasındaki temel mantığı ortaya koyan belgeler ise, 1990 yılında NEP’in sona ermesiyle birlikte, 1991 yılında benimsenen “Ulusal Kalkınma Politikası - 1991-2000” (National Development Policy - NDP) ve Başkan Mahathir

¹⁴⁴ Chiu, Ng Kam, “Service Targets and Methods of Redress: The Impact of Accountability in Malaysia”, *Public Administration and Development*, Vol. 17 (1), 1997, ss. 175-180, s. 175.

¹⁴⁵ Siddiquee, *Administrative Reform in Malaysia: Recent Trends and Developments*, a.g.m., s. 107.

¹⁴⁶ Kaul, Mohan, “The New Public Administration: Management Innovations In Government”, *Public Administration and Development*, Vol. 17 (1), 1997, ss. 13-26, s. 25; Samaratunge, Alam ve Teicher, a.g.m., s. 40; Ahmad, a.g.m., s. 68-69.

tarafından başlatılan “Vizyon 2020” (Vision 2020)’dir. NDP, sosyo-ekonomik alandaki hedefleri ve kalkınma amaçlarına ulaşmak için takip edilecek stratejileri belirlemiştir. Vizyon 2020 ise, Malezya’nın tam bir gelişmiş devlet olmasını sağlamak için benimsenen ilke ve politikaların ana hatlarını ortaya koyan 30 yıllık bir stratejik plandır. Her iki doküman da, ülkenin kalkınması için sanayileşmeye odaklanmakta ve bunu çok büyük oranda özel sektöre dayandırmaktadır. Ayrıca, her ikisi de yatırımların artırılması ve hızlı ekonomik büyüme için kamu-özel işbirliğine vurgu yapmaktadır. Ancak, burada kamu yönetimine verilen rol öncekinden farklıdır; kamu yönetimine doğrudan hizmet üretme yerine kolaylaştırıcı olma rolü verilmiştir.¹⁴⁷

Bu belgelerde ortaya koyulan bakış açısı bağlamında, 1980’den sonra, Malezya’da kamu yönetiminde önemli reformlar gerçekleştirilmiştir. Bu idari reformlar, piyasayı ve özel sektör tarzı yönetim tekniklerini incelemekte ve kamu yönetiminde mükemmeli, etkinliği ve verimliliği aramaktadır. Bu anlamda, Malezya’da 1980 sonrasında yapılan idari reformlar, YKİ ile benzerlik arz etmektedir. Bu yüzden, bundan sonraki kısımda, 1980 sonrasında Malezya’daki idari reformlar belirli başlıklar halinde sunulacaktır.

1. Özelleştirme ve Kamu Yönetiminin Küçültülmesi

Malezya’da 1983 yılında başlatılan özelleştirme programı, esasında “Malezya Anonim” (Malaysia Incorporated) politikasının tamamlayıcısıdır. Malezya Anonim politikası ise, 1981 yılında benimsenen “Doğuya Bakma Politikası”nın (DBP) bir sonucudur. DBP, Malezya’nın 1980’li yıllarda küresel belirsizliklerle mücadelesinde, başka yerlerdeki tecrübelerden öğrenebileceği dersler olduğu varsayımına dayanmaktadır. Bu çerçevede, özellikle kalkınma konusunda Japonya ve Güney Kore’nin tecrübelerinden yararlanmasını ve dersler çıkarmasını kapsamaktadır. Dolayısıyla Malezya, Japonya’dan esinlenerek Malezya Anonim politikasını oluşturmuştur. Malezya Anonim politikası, ulusal kalkınma konusuna yeni bir yaklaşımı temsil etmekte ve sosyo-ekonomik kalkınma için, kamu-özel sektör arasında daha yakın ve birbirini daha destekleyici yeni bir ilişki tanımlamaktadır. Bu politika çerçevesinde, ülke bir özel sektör şirketi gibi görünmektedir. Burada, özel sektör büyümeyi ve yayılımı ateşlemekte, kamu sektörü ise, söz konusu şirketin başarısı için hayati desteği sağlamaktadır.¹⁴⁸ Aslında, Malezya Anonim politikasının arkasında yatan temel mantık,

¹⁴⁷ Siddiquee, Noore Alam, “Public Management Reform in Malaysia: Recent Initiatives and Experience”, *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 19 (4), 2006, ss. 339-358, s. 342.

¹⁴⁸ Siddiquee, Public Management Reform in Malaysia: Recent Initiatives and Experiences, a.g.m., s. 344.

YKİ'nin kamu yönetimine verdiği, piyasa ve özel sektörün önündeki engelleri kaldırma, yönlendiricilik ve kolaylaştırıcılık rolü ile paralellik arz etmektedir.

Malezya Anonim politikası ile benimsenen kalkınmada özel sektör yanlısı anlayışın ve devletin rolünün sorgulanmasının bir gereği olarak, Malezya'da 1983 yılında yoğun bir özelleştirme programı devreye girmiştir. Malezya'da kamu yönetiminin yapısı üzerinde en önemli etkiye sahip girişim özelleştirme değildir. Özelleştirme Master Planı (bir İngiliz danışmanlık şirketi hazırlanmıştır) çerçevesinde, hem devletin mali yükü hafifletilmek hem de kamu yönetimi küçültülmek istenmiştir. Malezya'da özelleştirme aşamalı bir şekilde uygulanmış ve 2003 yılı itibarıyla, farklı sektörlerden 471 proje özelleştirilmiştir. Ayrıca, kamu sektöründeki çalışan sayısı 111.000 azaltılmış ve işlem maliyetlerinde yıllık 7.7 milyar RM, sermaye harcamalarında da 125.2 milyar RM tasarruf sağlanarak, devletin mali yükü hafifletilmiştir.¹⁴⁹

2. Kamu Yönetiminde Kalite ve Verimliliğe Vurgu

Malezya'da yapılan idari reformların önemli bir parçasını, kamu yönetiminin ve hizmet sunumunun kalitesini ve verimliliğini geliştirmek oluşturmaktadır. Bu reform girişimleriyle, kamu yönetiminde “mükemmellik kültürü” kurumsallaştırılmak istenmiştir. 1983 yılında neredeyse tüm bakanlıklar ve kurumlarda benimsenen “Kalite Kontrol Çemberleri”nin yanı sıra, 1990'lı yıllarda yoğunlaşan mükemmel çalışma kültürü hareketi çerçevesinde, “Toplam Kalite Yönetimi” (TKY), “Kalite Garanti Birimi” (Quality Assurance Unit), “Stratejik Planlama” ve “Müşteriler Şartı” (Clients' Charter) gibi uygulamalar hayata geçirilmiştir. Kalite yönetimini başarabilmeleri için kurumlara yardımcı olması için “Kamu Hizmetinde Kalite Geliştirme Stratejileri Hakkında İlkeler” ve “Kamu Hizmetinde Toplam Kalite Yönetimi Rehberi” gibi sirkülerler yayımlanmıştır.¹⁵⁰

Yine, kalite ve verimliliğin yükseltilmesi açısından, 1986 yılında “Verimlilik Ölçme Programı” ortaya koyulmuştur. Bu gelişme, kalkınma yönetiminden YKİ'ye geçişin işareti olarak görülmektedir.¹⁵¹ Ayrıca, OECD ülkelerinden esinlenerek, 1996 yılında ISO 9000 belgesinin benimsenmesi kabul edilmiş ve tüm kurumların bu belgeyi alması istenmiştir. Malezya, devletin tamamında ISO 9000'i uygulamaya koymaya çalışan dünyadaki ilk devlettir. 2003 yılı itibarıyla, Malezya'da 476 kamu kurumu ISO 9000 belgesini almıştır.¹⁵²

¹⁴⁹ Siddiquee ve Mohamed, a.g.m., s. 291-292.

¹⁵⁰ Siddiquee, *Administrative Reform in Malaysia: Recent Trends and Developments*, a.g.m., s. 115.

¹⁵¹ Common, Richard, “Business As Usual In Malaysia?”, *Governance and Public Sector Reform in Asia*, ed. Anthony Cheung - Ian Scott, Routledge, London, 2003, ss. 163-185, s. 176.

¹⁵² Siddiquee ve Mohamed, a.g.m., s. 293.

Bunun yanı sıra, 1999 yılında kamu yönetiminde kıyaslama (benchmarking) uygulamasına geçilmiştir. Bu çerçevede, kaliteyi ve performansı artırmak üzere, fikirlerin ve en iyi uygulamaların öğrenilmesine ve ödünç alınmasına imkan tanınmıştır. Bu kıyaslama, benzer faaliyetleri gerçekleştiren kurumlar, farklı faaliyetleri yürüten kurumlar ve yabancı ülkenin kurumlarıyla yapılabilir.¹⁵³

Malezya’da kalite kültürünün kurumsallaştırılması ve hizmetlerin kalitesinin yükseltilmesi için bazı ödül programları oluşturulmuştur. Örneğin, kalite yönetiminde mükemmel performans gösteren kuruma “Başbakan Kalite Ödülü” veya kurumlarının çıktılarının veya hizmetlerinin kalitesinin geliştirilmesine yenilikçi fikirleri ile katkı sağlayan yetkiliye “Kamu Hizmeti Yenilik Ödülü” verilmektedir.¹⁵⁴

3. Kırtasiyeciliğin Azaltılması ve Hizmet Süreçlerine İlişkin Değişiklikler

Malezya’da kamu yönetiminin etkinliğini ve verimliliğini artırmak ve sunulan hizmetlerin kalitesini yükseltmek için, gereksiz düzenlemelerin ortadan kaldırılması ve hizmet süreçlerinin basitleştirilmesi önemli reform girişimlerinden biri olmuştur. Başka bir deyişle, dünya genelindeki reform girişimleriyle paralel olarak, kırtasiyeciliğin azaltılması ve deregülasyon, Malezya’da 1980 sonrası idari reformların bütüncül bir parçasıdır.

Bu çerçevede, devlet kurumlarından hâlihazırdaki kural ve düzenlemeleri üzerine yeniden düşünmeleri ve hizmet sunumunun kolaylaştırılması ve müşteri memnuniyetinin sağlanması adına iş görme yöntemleri ve süreçlerinin gözden geçirilmesi amaçlanmıştır. Bu bağlamda, kurumlar başvuranlardan istedikleri bilgilerin miktarını, doldurulması gereken formların kopyalarının sayısını azaltmış ve bir form ile birkaç iznin alınmasına imkan verecek şekilde formlar birleştirilmiştir. Özellikle, yatırımcıların lisans ve izin alma işlemlerini kolaylaştırmak için, “tek-durak lisans verme merkezleri” (one-stop licensing system centres) kurulmuş ve girişimcinin tek bir merkeze giderek, işine ilişkin tüm izin ve lisansları almasına imkan tanınmıştır.¹⁵⁵

¹⁵³ Prime Minister’s Department, *Guidelines on Implementation of Benchmarking in the Civil Service*, Development Administration Circular No. 1 of 1999.

¹⁵⁴ Hamid, Tan Sri Dato’ Seri Ahmad Sarji Bin Abdul, “Government in Transition: Building A Culture of Success-The Malaysian Experience”, *Public Administration and Development*, Vol. 15 (3), 1995, ss. 267-269, s. 269.

¹⁵⁵ United Nations, *Improving The Efficiency of Public Sector: A Case-Study of Malaysia*, United Nations, New York, 1995, s. 7-8.

Ayrıca, ülke genelinde postaneler “tek-durak fatura ödeme merkezleri” (one-stop bill payment centres) olarak düşünülmüş ve çeşitli lisansların yenilenmesi, damga vergisi ve araçlar için yol vergilerinin ödenmesi gibi hizmetleri de sağlamaya başlamışlardır. Bu yönde gerçekleştirilen bir başka gelişme, birçok devlet olanaklarını tek bir çatı altında bir araya getiren bütünlük binaların inşası olmuştur. Bunların yanı sıra, halkla doğrudan ve herkesden önce muhatap olan gişe hizmetleri fiziksel koşullar ve donanım açısından daha iyi konuma getirilmiştir.¹⁵⁶

4. Kamu Yönetiminde Müşteri Odaklılık

YKİ reformları çerçevesinde, piyasa yanlısı politikaların etkisi ve refah devletinin sürekli olarak kötülenmesinin de tesiriyle, kamu yönetimi-vatandaş ilişkileri yeniden tanımlanmaktadır. Bu çerçevede, vatandaşlar müşteri olarak görülmekte ve bu fikir dünya genelinde benimsenmektedir. Nitekim Haquee¹⁵⁷, vatandaşları müşteri gibi görme fikrinin kamu yönetimi ve özel sektör arasındaki ortaklığı yaydığını, vatandaş-yönetim ilişkisinin doğasını değiştirdiğini ve bu ortaklığın Malezya gibi Asya ülkelerine de yayıldığını belirtmektedir.

Hizmet süreçlerinin ve gişe hizmetlerinin müşteriler düşünülerek yeniden düzenlenmesinin ötesinde, Malezya’da, vatandaşın müşteri gibi görülmesi fikri veya müşteri odaklılık en iyi ifadesini 1993 yılında kabul edilen “Müşteriler Şartı”nda bulmuştur. İngiltere’deki Yurttaş Şatı’ndan model alınan Müşteriler Şartı, tüm devlet kurumlarının, kendi müşterilerine hizmetlerinin ve çıktılarının, müşterilerin beklentilerine ve belirlenen kalite standartlarına uygun olacağını yazılı taahhüdüdür. Bu mekanizma sayesinde, müşteriler bekleyecekleri kalite standartları hakkında bilgi sahibi olmakta ve benzer hizmetleri sunan diğer kurumlarla karşılaştırma yapma ve sunulacak hizmeti değerlendirme imkanı elde etmektedirler. Ayrıca, Müşteriler Şartı, “hizmet düzeltme mekanizmasını” içinde barındırmaktadır. Eğer kurum, Şartta belirtilen standartları sağlayamaz ise, müşteriler şikayet hakkına; kurum da, düzeltme mekanizmasıyla, müşterinin güvenini tekrar kazanabilmek için gereken önlemleri alma imkanına sahiptir.¹⁵⁸ Dolayısıyla Müşteriler Şartı, müşteri odaklılık kadar sonuç odaklılık ve hesap verebilirlik açısından da önemli bir araçtır.

¹⁵⁶ Siddiquee, *Administrative Reform in Malaysia: Recent Trends and Developments*, a.g.m., s. 112.

¹⁵⁷ Haquee, M. Shamsul, “Relationship Between Citizenship and Public Administration: A Reconfiguration”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 65 (3), 1999, ss. 309-325, s. 312-313.

¹⁵⁸ Siddiquee, *Public Management Reform in Malaysia: Recent Initiatives and Experiences*, a.g.m., s. 347-348.

5. Kamu Mali Yönetiminin Geliştirilmesi ve Performans-Temelli Bütçeleme

Malezya’da kamu mali yönetiminin iyileştirilmesi açısından önemli girişimlerde bulunulmuştur. Bu girişimlerin temelinde, “Değiştirilmiş Bütçeleme Sistemi” (Modified Budgeting System - MBS) yer almaktadır. Bu yeni sistem, devletin bütçeleme sisteminde büyük değişiklikleri beraberinde getirmesinin yanı sıra, hesap verebilirlik ve yöneticilere esneklik tanınması konularında da önemli sonuçlara sahiptir.

1989 yılında benimsenen MBS’den önce, Malezya’da bütçe sistemi olarak, 1969 yılından itibaren uygulanmaya başlanan PPBS vardı. Malezya’da PPBS, Montgomery-Esman ve Mudford gibi Amerikalı danışmanların etkisiyle, ABD örnek alınarak benimsenmiştir. Söz konusu danışmanların hazırladığı raporlarda, İngilizlerden miras alınan geleneksel harcama bütçesinin yetersizliklerine dikkat çekilmiş ve bu sistemin ne parlamento ve hazineye bilgiye dayalı karar almaları için ne de vatandaşa devlet performansını değerlendirebilmeleri için bir bilgi sunmadığı dile getirilmiştir. Bu telkinler sonucunda, “Birleşmiş Milletler El Kitabı” örnek plan alınarak ve ABD Genel Hizmetler Yönetimi’nin bir denetçisi resmi danışman olarak istihdam edilerek, PPBS’ye geçiş yaşanmıştır.¹⁵⁹

Avustralya sisteminden örnek alınan MBS ise, PPBS’nin geliştirilmesini öngören bir girişimi temsil etmekte ve bu yönde birtakım çabaları içermektedir. MBS, devletin kaynakların tahsisinde daha fazla performans yönelimli bir sistem kurma isteğinin merkezinde yer almaktadır. Bu sistem ile kurumların mali yönetimini geliştirmek için, kaynakları kullanan yöneticilere daha fazla yetki ve esneklik verilmesi, ancak bunun karşılığında faaliyetin çıktıları ve sonuçları açısından daha hesap verebilir olmaları istenmektedir.¹⁶⁰

1980’lerde İngiltere’deki Finansal Yönetim Girişimi’nin mantığına paralel olarak, MBS çerçevesinde, tüm kamu kurumları Hazine ile bir “program sözleşmesi” imzalamaktadır. Bu program sözleşmeleri, belirli çıktıları başarmak için kullanılacak girdileri ve her faaliyetin çıktıları ve etkilerini belirlemektedir. Kamu mali yönetiminin geliştirilmesine ilişkin diğer bir çalışma, devlet kurumlarının çıktılarının maliyetlerini belirlemek ve yöneticiler arasında

¹⁵⁹ Dean, Peter N., “Programme and Performance Budgeting in Malaysia”, *Public Administration and Development*, Vol. 6 (3), 1986, ss. 267-286, s. 268; Joon-Chien, Doh, “Modernizing the Budget System: The Malaysian Experience”, *Public Administration and Development*, Vol. 1 (4), 1981, ss. 291-305, s. 293.

¹⁶⁰ Xavier, John Anthony, “Budget Reform in Malaysia and Australia Compared”, *Public Budgeting & Finance*, Spring, 1998, ss. 99-118, s. 102.

maliyet bilincini yükseltmek amacıyla 1992 yılında başlatılan “mikro muhasebe sistemi”dir.¹⁶¹

Dolayısıyla, YKİ'nin temel sloganlarından biri olan “yöneticilerin yönetmelerine izin vermek” sloganı bağlamında, MBS kabul edilmiş ve bir yandan kaynakların kullanımında yöneticilere daha fazla yetki devredilirken, diğer yandan sadece kurallara uygunluk açısından değil, programların etkinliği ve sonuçları açısından da hesap verebilir olmaları sağlanmaya çalışılmıştır.

6. Kamu Yönetiminde Performans Değerlendirme ve Hesap Verebilirlik

Kamu yönetiminin ve sunduğu hizmetin etkinliği ve kapasitesi, kamu personelinin kapasitesi ve motivasyonu ile yakından ilişkilidir. Bu bağlamda, Malezya'da insan kaynakları yönetimine ilişkin önemli girişimler başlatılmıştır. Bunların başında “Yeni Performans Değerlendirme Sistemi”ne (New Performance Appraisal System - NPAS) geçiş vardır. NPAS, 1992 yılında başlatılan “Yeni Ücret Sistemi”nin (New Remuneration System - NRS) tamamlayıcı bir parçasıdır. Bu yüzden, öncelikle NRS'ye kısaca değinmekte fayda vardır.

NRS, mevcut sistemdeki eksiklikleri ortadan kaldırarak, ödeme ve yükseltme sistemini daha objektif ve güvenilir kılmayı amaçlamaktadır. Bu sistem performans ve ödüllendirmeler arasında bağlantı kurmayı ve kamu personel sisteminde meritokrasiyi tesis ve teşvik etmeyi istemektedir. NRS, çeşitli ücret hizmet grubunu bütünleştirmekte (574'ten 274'e düşürmüştür) ve ücret artışlarını çalışanın performansına dayandırdığı için daha esnek bir ücret sistemi oluşturmaktadır.¹⁶²

NRS'nin çalışan performansına yaptığı vurgu ile birlikte, kamu görevlilerinin performans değerlendirme sisteminin gözden geçirilmesi ihtiyacı gündeme gelmiştir. Çünkü, mevcut sistemin, performans ve ödüllendirme arasında doğrudan ilişki kurmaması; performans değerlendirmenin gizli olması ve performans amaç ve hedeflerinin üst ve ast arasındaki bir istişare ile belirlenmemesi; performans standartlarının ve değerlendirme yöntemlerinin iyi tanımlanmaması gibi eksiklikler ve zafiyetler gösterdiği belirtilmektedir. Bu çerçevede, yeni sistem ile çeşitli seviyelerde, gruplarda ve sınıflandırmalardaki kamu görevlilerinin iş performansını adil, objektif ve şeffaf bir şekilde ölçmek için sistematik ve

¹⁶¹ Common, Business As Usual in Malaysia, a.g.m., s. 177.

¹⁶² Siddiquee, Administrative Reform in Malaysia: Recent Trends and Developments, a.g.m., s. 113.

kapsamlı bir sistem kurmak ve terfi, yerleştirme ve eğitim gibi konularda performans yönetiminin kullanımını artırmak amaçlanmaktadır.¹⁶³

NPAS, birtakım aşamalardan oluşmaktadır. Buna göre, ilgili kurum, öncelikle bir yıllık faaliyetleri, programları ve projeleri içeren yıllık kurum planını yapmalıdır. Yıllık kurum planı ortaya koyulduktan sonra, bölümlerin hedefleri belirlenmeli ve bunlara uygun olarak çalışanların hedefleri tespit edilmelidir. Daha sonra, uygulama izlenmeli ve başarılar ölçülmelidir. Sürecin bundan sonraki aşaması, yıl ortası performans değerlendirmesidir. Burada, çalışanın performansı ile hedefler karşılaştırılmaktadır. Bu noktada, iş planları, hedefler vb. konularda gerekli tedbirler alınabilmektedir. Gerekli tedbirler alındıktan sonra, çalışma izlenmeye devam etmekte ve yılsonu performans değerlendirmesi için performans değerlendirme raporu, “Performans Değerlendirme Komitesi” tarafından hazırlanmaya başlanmaktadır. Bu Komite tarafından tüm performans değerlendirme formları alınmakta ve “Ücret Hareketleri Kurulu”na (Board of Salary Movement - BSM) sunulmak üzere bir performans değerlendirme raporu hazırlanmaktadır. BSM, performans değerlendirme ve ücret artışları konusunda bir koordinasyon sağlamak ve çalışanın ücret hareketine karar vermektedir.¹⁶⁴

7. Malezya’da E-Devlet Girişimleri

Malezya’daki idari reformların önemli bir parçasını e-devlet bağlamında yapılan girişimler oluşturmaktadır. Malezya, kamu yönetiminde bilgi ve iletişim teknolojilerinin stratejik kullanımından yararlanarak, yönetimin içsel süreçlerini geliştirmeyi ve diğer aktörlerle daha sağlıklı bir ilişki kurmayı öngörmüştür. Nitekim Abdul Karim¹⁶⁵, Malezya’da e-devlet uygulamalarıyla, devletin vatandaş ve iş dünyasıyla olan ilişkilerini ve kendi içinde kurumlar arasındaki ilişkileri yeniden tanımlamayı, kırtasiyeciliği azaltarak ve hizmet süreçlerini daha etkin ve verimli kılarak, kamu hizmetinde mükemmellik kültürünü tesis etmeyi ve devletin daha erişilebilir olmasını sağlamayı amaçladığını belirtmiştir.

Bu çerçevede, Malezya’da “Kamu Hizmeti Ağı” (Public Service Network - PSN), “E-Hizmetler” (E-Services - ES), “E-Satın Alma” (E-Procurement - EP), “Genel Büro Ortamı”,

¹⁶³ Shafie, Halim Bin, “Malaysia’s Experience in Implementing the New Performance Appraisal System”, *Public Administration and Development*, Vol. 16 (4), 1996, ss. 341-352, s. 342-343.

¹⁶⁴ Ahmad, Rusli – Ali, Nur Azman, “Performance Appraisal Decision in Malaysian Public Service”, *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 17 (1), 2004, ss. 48-64, s. 49-50.

¹⁶⁵ Karim, Muhammad Rais Abdul, “Technology and Improved Service Delivery: Learning Points From the Malaysian Experience”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 69 (2), 2003, ss. 191-204, s. 195-196.

“İnsan Kaynakları Yönetimi Bilgi Sistemi”, “Proje İzleme Sistemi”, “Elektronik Emek Değişimi” (Electronic Labor Exchange - ELE), “Devlet Çok Amaçlı Kart” ve “Tele-Sağlık” (Tele-Health - TH) gibi birtakım e-devlet girişimleri ve projeleri hayata geçirilmiştir. Burada, postaneleri tek-durak fatura ödeme merkezlerine dönüştüren PSN; vatandaşların ve iş dünyasının tek-durak hizmet pencerelerinden (one-stop service windows) birçok hizmete ulaşmasını sağlayan ES; devlet ve tedarikçileri elektronik ortamda buluşturan ve sürecin bu ortamda gerçekleşmesini sağlayan EP; kamu kurumları, iş dünyası ve vatandaşlar için emek piyasasına yönelik tek bilgi kaynağı olarak hizmet eden ELE; vatandaşların sağlık bilgi ve olanaklarına daha fazla ve kolayca ulaşmalarını amaçlayan TH, özellikle önem verilen e-devlet girişim ve projeleri olarak dikkat çekmektedir.¹⁶⁶

Malezya’da 1980’li yıllardan itibaren gerçekleştirilen idari reformlar bir bütün olarak değerlendirildiğinde, YKİ anlayışının öngörü ve ilkeleri ile uyumlu birçok unsuru içinde barındırdığını söyleyebiliriz. Genel olarak, etkinlik ve verimlilik arayışı çerçevesinde yapılan idari reformlar, devletin küçültülmesi ve özelleştirme programları başta olmak üzere, rekabet, deregülasyon, müşteri ve sonuç odaklılık, performans yönetimi ve ölçümü, kıyaslama, hesap verebilirlik, kamu-özel sektör işbirliği gibi önemli YKİ ilke ve uygulamalarını benimsemiştir. Bu uygulamaların temelinde de, farklı ülkelerin tecrübelerinden yararlanma ve model alma anlayışı vardır. 1997 yılındaki Asya krizinde IMF politikalarını reddeden bir ülke olarak, Malezya’nın YKİ anlayışını benimsemesi, üzerinde ayrıca durulması ve açıklanması gereken bir duruma işaret etmektedir.

VI. TÜRKİYE’DE İDARİ REFORM

1980’li yıllarda dünya genelinde yaşanan değişim sürecinden Türkiye de etkilenmiş ve bu tarihten itibaren ekonomik, toplumsal, mali ve yönetsel boyutlu çok önemli reformlara girişmiştir. Bu süreçte, Türkiye’nin özellikle 2000’li yıllardan sonra yaptığı reformlar, çok daha kapsamlı, hatta Türkiye açısından çok daha radikaldir. Türkiye’nin günümüzde gerçekleştirdiği veya gerçekleştirmek istediği reformların “radikal” gibi iddialı nitelendirmeleri hak edip etmediğini daha iyi değerlendirebilmek için, Türkiye’nin idari reform tarihine kısaca bakmakta fayda vardır. Bu tarihsel süreç ortaya koyulduktan sonra, günümüz idari reformlarının detaylarına geçilecektir.

¹⁶⁶ Siddiquee, Noore Alam, “E-Government and Innovations in Service Delivery: The Malaysian Experience”, *International Journal of Public Administration*, Vol. 31 (7), 2008, ss. 797-815, s. 801-805.

A. TÜRKİYE'DEKİ İDARİ REFORM ÇALIŞMALARINA GENEL BİR BAKIŞ

Türkiye'deki idari reform çalışmalarını, belirli zaman dilimleri çerçevesinde ele alıp değerlendirmek mümkündür. Bu zaman dilimlerinin ilki, Tanzimat Dönemi'nden Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşuna kadar geçen dönemdir. Cumhuriyet döneminde yapılan çalışmalar ise, Planlı Dönem Öncesi ve Planlı Dönem olmak üzere iki periyotta incelenebilir.

Türkiye'nin idari reform tarihinin kökenleri Tanzimat dönemine kadar uzanmaktadır. Bilindiği üzere, Osmanlı Devleti'ndeki ilk reform çalışmalarının III. Selim ile başladığı ve II. Mahmut dönemindeki reform çabaları ve Tanzimat dönemiyle devam ettiği genel olarak kabul görmektedir. Bu dönemde, Fransa'nın model ülke olarak benimsendiği bir çerçevede, Osmanlı Devleti'nin merkezi yönetimi ve taşra birimleri, merkeziyetçilik anlayışı bağlamında yeniden yapılandırılmak istenmiştir. Nitekim Ortaylı¹⁶⁷, Osmanlı Devleti'nin 19. yüzyılda modern merkeziyetçi bir devlet tipine doğru bir geçiş süreci yaşadığını ve merkeziyetçiliğin askeri ve idari alanda yoğun bir şekilde görüldüğünü ifade etmektedir.

II. Mahmut ve Tanzimat döneminden Cumhuriyet'e kadar geçen süre içerisinde, önemli reform çabaları gündeme gelmiş ve birtakım yönetsel değişimler yaşanmıştır. Bu dönemde, bir yandan merkezi yönetimi güçlendirme eğilimi çerçevesinde, yasal ve ussal bürokrasi mekanizmasının temelleri atılmış, bugün bile Türk idari teşkilatında varlığını koruyan bazı kurumlar oluşturulmuş ve eyalet sisteminden vilayet sistemine geçilmiş, diğer yandan belki de istenilmeden, ironik bir şekilde bazı yerel yönetimlerin ve meclislerin ilk örnekleri oluşturulmaya başlanmıştır. Mali alanda merkezi güçlendirmek amacıyla oluşturulan Muhassıllık Teşkilatı içerisindeki Muhassıllık Meclisleri, 1864 yılında deyim yerindeyse pilot bölge olarak düşünülen Tuna'da kurulan ilk il özel idaresi, öncelikle İstanbul'da, sonrasında ise Anadolu'da oluşturulan ve süreç içerisinde geliştirilen belediye örgütlenmesi, bu dönemde oluşturulan yerel yönetimler ve meclislerin en belirgin örnekleri olarak belirtilebilir.

Ancak, nihayetinde Tanzimat döneminde yapılan yeniden yapılanma çalışmalarıyla merkezi yönetim güçlendirilmek istenmiştir. İşte, söz konusu dönemde, zihni arka plandaki merkeziyetçilik eğilimi doğrultusunda şekillendirilen örgütsel yapı, Türkiye Cumhuriyeti'nin kurulmasıyla birlikte yönetsel miras olarak aynen devralınmıştır. Dolayısıyla, günümüzde Türk kamu yönetiminin en temel özelliklerinden biri olan, görev ve yetkilerin merkezde

¹⁶⁷ Ortaylı, İlber, *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*, Hil Yayın, İstanbul, 1983, s. 108-109.

toplanması ve hizmetlerin merkezden veya onun hiyerarşik denetimi altındaki kurumlar tarafından sunulmasında, bahsedilen yönetsel mirasın etkisi oldukça fazladır.

Cumhuriyet dönemi boyunca, idari reform olgusu Türk kamu yönetiminin gündemini her zaman meşgul etmiştir. Cumhuriyet döneminde yapılan reform çalışmalarını, planlı dönem öncesi (1924-1960) ve planlı dönem olmak üzere iki temel periyotta incelemek mümkündür. Her ne kadar, Cumhuriyet'in ilk yılları örgütsel yapının tamamlanmaya çalışıldığı bir dönem işaret etse de, planlı dönem öncesinde de birtakım yeniden yapılanma çalışmaları olmuştur.

Planlı dönem öncesi reform çalışmalarının temel özelliği, çoğunlukla yabancı uzmanlar tarafından gerçekleştirilmesidir. Bu çalışmaların başında, Dorr Raporu (1933), Hilts Raporu (1948), Thornburg Raporu (1949), Neumark Raporu (1949), Barker Raporu (1951), Roy Blough Raporu (1951), Martin-Cush Raporu (1951), Leimgruber Raporu (1952), Hanson Raporu (1954), Baade Raporu (1959), Chailloux–Dantel Raporu (1959) ve Max Porten'in çeşitli alanlarda yaptığı çalışmalar gelmektedir. Bu çalışmalar, çoğunlukla birbirini tekrar etmiş ve çalışmaların yaptığı saptamalar ve önerilerin çok büyük bir kısmı uygulamaya aktarılamamıştır.¹⁶⁸

Ayrıca, 1947 yılında Başbakanlığın emri ile devletin daha rasyonel ve verimli çalışmasını sağlamak amacıyla çeşitli bakanlıkların içinde komisyonlar kurulmuş ve 1948 yılında Başbakanlık, çeşitli bakanlık teftiş kurulları ve devlet dairelerinin yeniden yapılanmaya ilişkin hazırladıkları raporları Başbakanlığa sunmalarını emretmiştir.¹⁶⁹

Yeri gelmişken şu konuyu da belirtmek gerekir ki, bu çalışmalar genel olarak Türk kamu yönetimi mekanizmasının tümünü ele almaya, anlamaya ve değerlendirmeye yönelik bütüncül bir bakış açısından ve sistematikten yoksundur. Söz konusu çalışmalar, genel itibarıyla ya kamu yönetiminin içindeki bir kuruma veya bakanlığa ya da Türk kamu yönetimi sisteminin bir boyutuna, örneğin personel meselesine odaklanmaktadır. Bu durumun, raporlardaki tespit ve önerilerin çoğunun yaşama geçirilememesiyle yakından ilişkili olduğu belirtilebilir.

Bu raporlar arasında Neumark ve Barker raporları, görece olarak daha bütüncül bir bakış açısına sahiptir ve kapsamı itibarıyla daha geniştir. “Devlet Daireleri ve Müesseselerinin

¹⁶⁸ Yayman, Hüseyin, *Türkiye'nin İdari Reform Tarihi*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008, s. 9.

¹⁶⁹ Tortop, Nuri, *Yönetim Bilimi*, Yargı Yayınları, Ankara, 1993, s. 198.

Rasyonel Çalışması Hakkında” ismini taşıyan Neumark’ın raporu, kamu yönetiminde yeniden düzenlemeyi gerektiren nedenler, yeni düzenleme için gerekli olan örgütler, personel sorunları ve rasyonel çalışmayı sağlayacak ilke ve öneriler üzerinde durmuştur. Türkiye ve Uluslararası İmar ve Kalkınma Bankası (Dünya Bankası) tarafından finanse edilen bir kurul tarafından hazırlanan Barker Raporu ise, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerini ve personel sorunlarını ön plana çıkarmaktadır. Merkeziyetçiliği ve yetki devrinin yapılmamasını eleştirmekte, personel sorunları ile ilgilenecek bir kurumun oluşturulmasını ve kurumlardaki danışmanlık hizmetinin iyileştirilmesini önermektedir.¹⁷⁰

Planlı döneme geçişle birlikte, Türkiye’de idari reform çalışmalarının, nispeten daha kapsamlı, düzenli ve sistemli bir şekilde yürütüldüğü görülmektedir. Planlı dönemde, Mook Raporu (1962), Fischer Raporu (1962), Podol Raporu gibi (1963), yine yabancı uzmanlar tarafından gerçekleştirilen çalışmaların yanı sıra, 1961 yılında Türkiye Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE) tarafından hazırlanan “İdari Reform ve Reorganizasyon Hakkında Ön Rapor”, 1962 yılında başlanan ve merkezi yönetimdeki görev ve yetki paylaşımı ve bu paylaşımın kamu hizmetlerinin verimli şekilde sunulması üzerindeki etkisini inceleyen “Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi” (MEHTAP), 1960 yılında kurulan Devlet Personel Dairesi’nin hazırladığı “Devlet Personel Rejimi Hakkında Ön Rapor” (1962), 1971 yılında yaşanan siyasi bunalımdan sonra, devlet kesiminin yeniden düzenlenmesine dair genel yön ve stratejiyi tespit etmek amacıyla oluşturulan İdari Reform Danışma Kurulu tarafından 1972 yılında hazırlanan ve kendisiyle aynı ismi taşıyan Rapor ve 1988 yılında başlanan ve o güne kadar yapılan en kapsamlı yeniden yapılanma çalışmasına işaret eden “Kamu Yönetimi Araştırma Projesi” (KAYA) gibi daha kapsamlı idari reform çalışmaları olmuştur.¹⁷¹

Yukarıda dile getirilen çalışmalar sonucunda hazırlanan raporlarda, Türk kamu yönetimi mekanizmasına ilişkin dile getirilen sorun başlıkları büyük ölçüde benzerlik taşımaktadır. İyi örgütlenmemiş bir merkeziyetçilik ve aşırı örgütsel büyüklük, kamu hizmetlerinin sunumunda yaşanan aksaklıklar ve mevcut yapının toplumsal gereksinimleri karşılayamaması, personel sistemindeki eksiklikler ve aksaklıklar, etkin bir yol gösterici ve denetleyici mekanizmanın olmayışı, yönetsel kademeler arasındaki koordinasyon noktasında

¹⁷⁰ DPT, *Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, DPT Yayınları, Ankara, 2000, s. 7.

¹⁷¹ Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, *2001 Hedefleri Doğrultusunda 21. Yüzyıla Girerken Türkiye’de Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bazı Ülkelerdeki Uygulamalar*, İdareyi Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 1994, s. 39-50.

yaşanan sorunlar, kırtasiyecilik ve yönetsel usullerin tam olarak oturtulamaması nedeniyle yaz-çizcilik raporlarda dile getirilen ortak sorun başlıklarına örnek olarak gösterilebilir.¹⁷²

İdari reform raporlarında dile getirilen sorunlar sürekli olarak tekrar edilmiştir. Hatta, 2000’li yıllardan itibaren yapılan idari reformların dayandırıldığı gerekçelere bakıldığında, Türk kamu yönetimine dair benzer sorunların dile getirildiği görülebilir. Esasında, bu durum, Türkiye’deki idari reformlar açısından pek de iç açıcı olmayan bir tabloyu ortaya koymaktadır. Türk kamu yönetiminde, 1960’lardaki sorunlar ne ise, günümüzde de o sorunlar varlığını korumaktadır. Diğer bir ifadeyle, Cumhuriyet tarihi boyunca yapılan idari reformlardan istenilen sonuçlar elde edilememiştir. Bunun nedenleri, belki de başka bir çalışmanın ana temasını oluşturarak, derinlemesine incelenmesi gereken ilginç ve önemli bir konudur. Ancak, bu bağlamda şu belirtilebilir ki, Türkiye’de birçok reform dosyası veya raporu, arzu edilen sonuçları üretmeden veya uygulamaya aktarılamadan üzeri kat kat tozla kaplanmış bir şekilde raflardaki yerini almıştır.

Türkiye’nin idari reform tarihi açısından, 1980’li yıllar önemli bir mihenk noktasını oluşturmaktadır. Çünkü, bu tarihten itibaren, dünya genelinde de egemen olmaya başlayan neo-liberal politikalar, Türkiye’nin ekonomik ve toplumsal yaşamını etkilediği kadar yönetsel alanını da etkisi altına almıştır. Bu bağlamda, Türkiye’de devletin küçülmesi, özelleştirme ve deregülasyon gibi kavram ve uygulamalar ön plana çıkmıştır. Nitekim, neo-liberal politikaların yükselişi, ABD’de Reagan, İngiltere’de Thatcher, Türkiye’de ise, 1983 yılında Turgut Özal’ın iktidara gelişi ile özdeşleştirilmektedir.¹⁷³

Günümüzde, Türkiye’nin idari reform gündeminin ana maddelerini oluşturan düzenlemeler ve girişimler, 1980’li yıllarda başlayan sürecin yansımaları olarak değerlendirilebilir. Nitekim Güler¹⁷⁴, Türkiye’de 1980’lerden itibaren gerçekleştirilen veya gerçekleştirilmek istenen reformları, “yapısal uyarlanma” başlığı altında iki büyük dalga çerçevesinde açıklamaktadır. Birinci dalga, 1980’lerin başlarında yaşanan ekonomik ve mali liberalizasyondur. İkinci dalga ise, onun devamı ve tamamlayıcısı niteliğinde olan siyasi ve yönetsel liberalizasyondur.

¹⁷² Parlak - Sobacı, a.g.e., s. 364-367.

¹⁷³ Kapucu, Naim, “Yeni Yönetim Yaklaşımları ve Yerel Yönetimler”, *Yerel ve Kentsel Politikalar*, ed. Akif Çukurçayır - Ayşe Tekel, Çizgi Kitabevi, Konya, 2003, ss. 279-310, s. 281; Kutlu, Önder, “Kamu Yönetiminde Küreselleşme”, *Küresel Sistemde Siyaset Ekonomi Yönetim*, ed. Akif Çukurçayır, Çizgi Kitabevi, Konya, 2003, ss. 165-186, s. 174.

¹⁷⁴ Güler, Birgül Ayman, “İkinci Dalga: Siyasi ve Yönetsel Liberalizasyon-Kamu Yönetimi Temel Kanunu”, *Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Sempozyumu*, Ankara, 10-11 Ekim 2003, s. 4-5.

1980'den itibaren, Türkiye ekonomisinin liberalizasyonu çabalarını, “24 Ocak 1980 İstikrar Kararları” temsil etmektedir. Kamu kesiminin daraltılması ve piyasalara müdahalenin kaldırılması şeklinde iki yapısal amaca sahip olan 24 Ocak Kararları, neo-liberal politikalar çerçevesinde hazırlanan bir programdır. Temel felsefe, ekonomide devlet müdahalesini asgari seviyeye indirmek, piyasa ekonomisine işlerlik kazandırmak ve fiyat mekanizmasını geçerli kılmaktır. 24 Ocak Kararları çerçevesinde, ithal ikameci sanayileşme terk edilerek, dışa açılmaya ve ihracata dayanan bir ekonomik kalkınma modeli benimsenmiştir. Bu bağlamda, devletin ekonomideki rolünü zayıflatan veya azaltan önlemler alınmış; bazı tekeller kaldırılmış; KİT'ler özelleştirilmeye başlanmış; tarım sektörü başta olmak üzere bazı sektörlerde destek alımları ve sübvansiyonlar kaldırılmış; dış ticaret, ithalat ve döviz alım ve satımı liberalleştirilmiş; döviz piyasası üzerindeki kontroller kaldırılmıştır.¹⁷⁵

24 Ocak Kararları, 1980'den itibaren Türkiye'de yaşanan neo-liberal dönüşümün başlangıcını ifade etmektedir. Bundan sonraki süreçte de, özellikle IMF ve WB gibi uluslararası örgütlerin öneri ve telkinleriyle, neo-liberal politikalar çerçevesinde Türkiye'nin ekonomik ve toplumsal yaşamına yön verilmeye çalışılmıştır. Nitekim, 1999 yılında IMF ile imzalanan antlaşmayla başlayan 10 yıllık süreçle birlikte, koalisyon ortağı veya tek başına olmak üzere, çeşitli siyasal partilerin iktidara geldiği, ancak uygulanan neo-liberal politikaların özünde bir değişimin olmadığı belirtilmekte ve bu durum “farklı hükümetler, tek siyaset” söylemiyle ifade edilmektedir.¹⁷⁶

Türkiye'de 1980'lerden itibaren yaşanan neo-liberal ekonomik dönüşüme paralel olarak, günümüzde ülkenin kamu yönetimi de neo-liberal anlayış bağlamında dönüştürülmeye çalışılmaktadır. Bu dönüşümün genel çerçevesini, “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı” oluşturmaktadır. Söz konusu yönetsel dönüşümün ayrıntılarına ve reform girişimlerine geçmeden önce, şu belirtilmelidir ki, arka planındaki neo-liberal anlayış ile birlikte, günümüzde yapılan veya yapılmaya çalışılan idari reformlar farklı bir nitelik arz etmektedir. Bugüne kadar yapılan idari reformlar, Türk kamu yönetiminin kendi içine dönük, onun işleyişini daha etkin ve rasyonel kılmaya yönelikken, günümüzdeki idari reformlar, devletin rolünü, onun piyasa ve vatandaş ile olan ilişkisini, kamu yönetiminin çalışma usul ve ilkelerini sorgulayan ve yeniden yapılandırmaya çalışan girişimlerdir. Bu anlamda,

¹⁷⁵ Karluk, Rıdvan, *Türkiye Ekonomisi*, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2002, s. 450-451.

¹⁷⁶ Boratav, Korkut, “Bir Çevrimin Yükseliş Aşamasında Türkiye Ekonomisi”, *Küreselleşme, Kriz ve Türkiye'de Neoliberal Dönüşüm*, ed. Nergis Mütevellioğlu - Sinan Sönmez, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2009, ss. 1-24, s. 3; Sönmez, Sinan, “Türkiye Ekonomisinde Neoliberal Dönüşüm Politikaları ve Etkileri”, *Küreselleşme, Kriz ve Türkiye'de Neoliberal Dönüşüm*, ed. Nergis Mütevellioğlu - Sinan Sönmez, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2009, ss. 25-75, s. 55.

günümüzdeki reform girişimleri, önceki çabalara göre, idari reform olgusuna çok daha geniş bir anlam yüklemektedir. Bu ise, arka planındaki anlayış da düşünüldüğünde, günümüzdeki idari reformları YKİ anlayışı ile yakından ilişkilendirmekte ve Türkiye'nin idari reform tarihinde, nispeten “radikal” olarak nitelendirilebilecek şekilde farklı bir yere oturtmaktadır.

B. GÜNÜMÜZDE TÜRKİYE'DEKİ İDARİ REFORM GİRİŞİMLERİ

2000'li yıllardan sonra, Türkiye'de kabul edilen bazı kanunlar ile kamu yönetiminde önemli değişimler gerçekleştirilmiştir. Bu süreçte, TBMM tarafından kabul edilen kanunların başında yerel yönetim yasaları (5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu), “5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu”, “4982 sayılı Bilgi Edinme Kanunu”, “5176 sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun” gelmektedir. Bu yasalara ilave olarak, 2000'li yıllardan sonraki değişimin genel çerçevesini çizen ve yasalaşmayan “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı” (KYTKT) vardır. Bu Tasarı, reform sürecinde, Türk kamu yönetimine yönelik temel bakış açısını ve eğilimleri ortaya koymaktadır. Ayrıca, hazırlık aşamasında olan veya kabul edilmeyi bekleyen birtakım kanun tasarıları söz konusudur.

KYTKT ve en azından kabul edilen diğer kanunların bütüncül bir bakış açısı ile değerlendirilmesi gerekmektedir. Çünkü, bunlar Türk kamu yönetiminin örgütsel ve işlevsel yapısı ile bu mekanizmanın iş görme teknik ve usullerini hep birlikte etkileyecek ve dönüştürecek düzenlemelerdir. Bu yüzden, bundan sonraki kısımda, tüm bu Kanunlar birer birer ele alınacak ve özellikle genel eğilimi betimleyen KYTKT ve öngörülerini ile YKİ anlayışı arasındaki yakın ilişki ortaya koyulmaya çalışılacaktır.

1. Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı ve Öngörülerini

KYTKT, 29.12.2003 tarihinde TBMM'ye gönderilmiş ve 15.07.2004 tarihinde TBMM tarafından “5227 sayılı Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun” başlığı ile kabul edilmiştir. Hukuksal prosedüre uygun olarak, bu Kanun 21.07.2004 tarihinde onaylanması için Cumhurbaşkanı'na gönderilmiş, ancak Cumhurbaşkanı 5227 sayılı Kanunu veto ederek meclise iade etmiştir. Daha sonraki süreçte, söz konusu Kanun, karşılaştığı yoğun eleştiri ve direnç nedeniyle olsa gerek, hükümet tarafından TBMM'nin gündemine tekrar getirilmemiştir. Mevcut durum itibarıyla, Tasarı hala yasalaşmış değildir. Ancak, yukarıda da belirtildiği gibi, Türkiye'de 2000'li yıllardan sonra

yapılan reformlara dair genel bakış açısını ortaya koyması ve reformların yönüne işaret etmesi nedeniyle, KYTKT'nin detaylı bir şekilde analiz edilmesinde fayda vardır. Aynı zamanda, bu analiz KYTKT ile YKİ arasındaki yakın ilişkiyi de gözler önüne serecektir.

KYTKT'nin YKİ anlayışından oldukça yoğun bir şekilde etkilendiği görülmektedir. Türk kamu yönetiminde çok köklü değişiklikler öngören bu Tasarı, YKİ ile doğrudan veya dolaylı şekilde ilişkili birçok yeni kavram ve ilkeyi de içerisinde barındırmaktadır. Başka bir deyişle, KYTKT incelendiğinde, YKİ anlayışının, Tasarı'nın kullandığı dili bile etkilediği görülebilmektedir. Nitekim Akıllı ve arkadaşları¹⁷⁷, bu Tasarı'nın kullandığı kavramlar üzerinden hareket ederek yaptıkları içerik analizi bağlamında, Tasarı'nın işletme kavramlarını esas aldığı ve neo-liberalizmin temellerinin tasarı metninin ruhunu yansıttığı sonucuna varmışlardır.

KYTKT, Türk kamu yönetiminin örgütsel ve işlevsel yapısına, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerine, kamu hizmetinin sunumuna, kamu yönetiminin işgörme usul ve tekniklerine, personel sistemine, kamu yönetimindeki denetim olgusuna ilişkin birçok öngörüyle içerisinde barındırmaktadır. Bu Tasarı öngörülerıyla birlikte, esasında geleneksel bürokratik yönetim anlayışından bir kopuşu veya uzaklaşmayı ifade etmektedir. Bu anlamda, Tasarı'nın kapsamı ve değişimin boyutu tartışmaları ve eleştirileri beraberinde getirmektedir. Ancak, Tasarı'nın YKİ, dolayısıyla neo-liberalizm ile olan ilişkisi eleştirileri artırmakta ve şiddetlendirmektedir. Türkiye'de, Tasarı'nın eleştirisi, neo-liberalizm eleştirisi ile özdeşleşmiştir.

Anayasaya aykırı olduğu, üniter devlet yapısını ve idarenin bütünlüğü ilkesini zedeleyeceği, kamu yönetimini piyasalaştıracağı, sosyal devleti ortadan kaldırarak yerine düzenleyici devleti getireceği, kamu personelinin statüsünü değiştireceği ve denetimi zayıflatacağı, genel olarak bu Tasarı'ya getirilen eleştiriler olarak belirtilebilir.* Ayrıca,

¹⁷⁷ Akıllı, Hüsnüye – Kemahlı Duman, Funda – Okudan, Kadriye, “Kamu Yönetimi Reform Dinamiklerinin Kavramsal Analizi”, *Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar*, ed. Şinasi Aksoy - Yılmaz Üstüner, Nobel Yayıncılık, Ankara, 2007, ss. 153-162, s. 162.

* KYTKT'ye yönelik eleştirilerin detayları için bkz: Güler, Birgül Ayman, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine”, *Hukuk ve Adalet Dergisi*, c. 1, sy. 2, 2004, ss. 24-61; Cılga, İbrahim, “Küreselleşme Sürecinde Devlet Sorunu ve Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma”, *Hukuk ve Adalet Dergisi*, c. 1, sy. 2, 2004, ss. 162-175; Yayla, Yıldızhan, “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısında Denetim”, *Hukuk ve Adalet Dergisi*, c. 1, sy. 2, 2004, ss. 127-130; Karahanoğulları, Onur, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağındaki Anayasaya Aykırılıklar”, *Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiyeden Perspektifler 1 – Tartışma Metinleri*, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ankara, 2003, ss. 47-67; Dikmen, Ahmet Alpay, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağı Hakkında Sorular ve Yanıtlar”, *Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiyeden Perspektifler 1 – Tartışma Metinleri*, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ankara, 2003, ss. 35-39; Dinler, Demet – Sönmez, Umut, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı: Halkın İhtiyaçlarına Yönelik Reform mu? Neo-Liberal Dönüşümün Kurumsallaşması mı?”, *Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiyeden Perspektifler 2 – Tartışma Metinleri*, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ankara, 2003, ss. 32-43.

Tasarı'yı destekleyen akademisyenler ve sivil toplum örgütler de vardır. KYTKT'ye yöneltilen her bir eleştiriyi veya yapılan savunmayı detaylı bir şekilde ele almak, bu çalışmanın amacını aşmaktadır. Bu eleştiri veya savunuların her biri, ayrı bir çalışmada derinlemesine incelenmesi gereken ayrıntıları içeren başlıca çalışma konuları olabilir. Bu nedenle, Tasarı'ya dair bu genel tabloyu sunduktan sonra, bu çalışmanın amacına hizmet edecek şekilde, KYTKT ile YKİ arasındaki ilişki irdelenecektir.

KYTKT'nin YKİ ile arasındaki yakın ilişkiyi ortaya koyabilmek için, Tasarı'nın genel gerekçesi ve madde gerekçeleri ile bir bütün olarak değerlendirilmesi gerekmektedir. Öncelikle, Tasarı'nın genel gerekçesine bakıldığında, Tasarı'nın temel aldığı yeni yönetim anlayışı tanımlanırken, YKİ ile doğrudan ilişkili konulara referansta bulunulduğu görülmektedir. Nitekim genel gerekçede, Tasarının öngördüğü yeni yönetim anlayışının, piyasaya saygılı olduğu ve mümkün olduğunca piyasa araçlarını kullandığı; yerel ve yerinden yönetim kuruluşları ile sivil toplum örgütlerini ön plana çıkardığı; stratejik yönetim anlayışı çerçevesinde öncelikli alanlara yoğunlaştığı ve performans ve kalite odaklı olduğu; yatay organizasyon yapısı ve yetki devrini gerektirdiği; şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerini önemseydiği ve mevzuatta kısalık ve basitlikten yana olduğu ifade edilmektedir.¹⁷⁸ Yeni yönetim anlayışını betimleyen bu kavram ve ilkelerin tümü, YKİ anlayışının merkezinde yer alan ilke ve özelliklerle benzerlik taşımaktadır.

Ayrıca, Tasarı'nın genel gerekçesinde, mevcut yönetim anlayışına birtakım eleştiriler getirilmekte ve gelecek değil, geçmiş yönelimli olduğu; amaç değil, sorun çözme yönelimli olduğu; teşhis değil, çözüm yönelimli olduğu; ödüllendirme değil, cezalandırma yönelimli olduğu ve tek taraflı ve kapalı bir sistem olduğu ifade edilmektedir.¹⁷⁹ Gerek yeni yönetim anlayışının dayandığı ilke ve özellikler, gerekse mevcut sisteme yöneltilen eleştiriler bir bütün olarak düşünüldüğünde, KYTKT'nin öngörülerinin, Osborne ve Gaebler tarafından dile getirilen YKİ anlayışının özellikleri ile çok büyük paralellik arz ettiği söylenebilir. Bu çerçevede, Tasarı'da YKİ'nin temel özellikleri olan piyasa temelli yönetim, katalizör yönetim, ileri görüşlü yönetim, amaçlara göre yönetim, adem-i merkezîyetçi yönetim, sonuç odaklılık ve müşteri odaklılığa vurgu yapıldığı belirtilebilir.

¹⁷⁸ T.C. Başbakanlık, *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 2: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı*, Başbakanlık, Ankara, 2003, s. 71.

¹⁷⁹ T.C. Başbakanlık, *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 2: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı*, a.g.e., s. 78.

Nitekim, kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmaları kapsamında, KYTKT'yi hazırlama komitesi adına Dinçer ve Yılmaz tarafından kaleme alınan kitapta¹⁸⁰, kamu yönetimi zihniyeti ve yapısının, tek taraflılıktan çok aktörlülüğe ve katılımcılığa; tepkisel ve geçmiş yönelimli anlayıştan pro-aktif ve gelecek yönelimli bir anlayışa; girdi odaklı olmaktan sonuç odaklı olmaya; bürokrasi odaklı olmaktan vatandaş odaklı olmaya; vatandaşı müşteri gibi algılamaya; hizmet sunan bir anlayıştan katalizör ve kolaylaştırıcılık rolü üstlenen bir anlayışa ve ayrıntılarda boğulmaktan asli işlevini yürütmeye çalışan bir anlayışa doğru evrildiğini ifade etmiştir. Çalışmanın ilk bölümünde dile getirilen YKİ anlayışının öngörü ve özellikleri düşünüldüğünde, KYTKT'nin ve bu metni hazırlayanların üzerinde YKİ anlayışının oldukça etkili olduğu belirtilebilir.

Tasarı'nın 1. maddesi, Tasarı'nın amacını ortaya koymaktadır. Buna göre, Tasarı'nın amacı, "katılımcı, saydam, hesap verebilir, insan hak ve özgürlüklerini esas alan bir kamu yönetiminin oluşturulması; kamu hizmetlerinin adil, süratli, kaliteli, etkili ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi için merkezi idare ile mahalli idarelerin görev, yetki ve sorumluluklarının belirlenmesi; merkezi idare teşkilatının yeniden yapılandırılması ve kamu hizmetlerine ilişkin temel ilke ve esasları düzenlemektir". Bu çerçevede, Türk kamu yönetimi mevzuatında ilk defa yer alan birçok kavrama yer verilmiş ve kamu yönetiminin oluşturulmasında temel alınacak ilke ve kavramlar ile kamu hizmetinin sunumunda esas alınacak ilke ve kavramlar çok açık bir şekilde ortaya koyulmuştur.

Tasarı'nın 5. maddesinde ise, kamu yönetiminin kuruluş ve işleyişine dair temel ilkeler belirlenmektedir. Bu çerçevede, idarenin bütünlüğü, sürekli gelişim, katılım, hesap verebilirlik, şeffaflık, öngörülebilirlik, vatandaşların ihtiyaçlarına ve hizmetlerin sonuçlarına odaklılık, beyana güven ve görev, yetki ve sorumlulukların hizmetten yararlananlara en uygun ve en yakın birimlere verilmesi gibi kavram ve ilkeler dikkat çekmektedir. Böylece, tüm kamu kurum ve kuruluşları için geçerli olacak şekilde temel ilkeler sıralanmıştır. Bu ilkeler, birçok çağdaş yönetim konseptini içermekte ve YKİ anlayışı ile paralellikler arz etmektedir. Ayrıca, görev ve yetkilerin halka en uygun ve en yakın birimlere verilmesi, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'ndaki hizmette yerellik (subsidiarite) ilkesinin açıkça benimsenmesidir.

YKİ anlayışının en temel kabullerinden piyasa temelli yönetim de, Tasarı'daki yerini almıştır. Tasarı, birçok hizmetin piyasaya bırakılmasına ve özelleştirme uygulamalarının yaygınlaşmasına yol açacak bazı hükümler içermektedir. Örneğin, Tasarı'nın 5. maddesinin

¹⁸⁰ Dinçer - Yılmaz, a.g.e., s. 29.

(1) bendi, “kamu kurum ve kuruluşları, kanunlarla kendilerine açıkça görev olarak verilmeyen ve kuruluşun amacıyla doğrudan ilgili olmayan alanlarda işletme kuramaz, mal ve hizmet üretimi yapamaz, bu amaçla personel, bina, araç, gereç ve kaynak tahsis edemez” ifadesine yer vermektedir. Yine, Tasarı’nın 11. maddesinde, “kamu hizmetlerinin daha etkili ve verimli olarak yerine getirilebilmesi amacıyla, merkezi idare ile mahalli idareler, kendilerine ait hizmetlerden yetkili organlarının kararı ile uygun görülenleri, ilgileri itibariyle üniversitelere, noterlere, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına, hizmet birliklerine, özel sektöre ve alanında uzmanlaşmış sivil toplum örgütlerine gördürebilir” ibaresine yer verilmektedir.

Katalizör yönetim, KYTKT’de karşılığını bulan bir diğer YKİ ilkesidir. Tasarı’da merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki ilişkiyi düzenleyen maddelerden hareket ederek bu sonuca varabilmek mümkündür. Tasarı’nın 6. maddesinde, merkezi yönetimin kamu hizmetlerine ilişkin yetkileri, kamu hizmetlerine ilişkin genel ilke ve politikalar, amaç ve hedefler ile standartları belirlemek; kamu hizmetlerinin hukuka, belirlenen politika ve standartlara uygunluğunu izlemek, değerlendirmek ve denetlemek; kamu hizmetlerinin verimli ve yönetsel kademeler arasında koordinasyon içerisinde yerine getirilmesini sağlamak; kamu kurum ve kuruluşları ile özel sektör, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları ve sivil toplum örgütleri arasında iletişim ve işbirliğini sağlayıcı mekanizmalar oluşturmak olarak belirlenmiştir. Söz konusu yetki ve görevler düşünüldüğünde, Tasarı’nın her türlü kamu hizmetini üstlenen ve üreten devlet anlayışı yerine üretilmesinin önündeki engelleri kaldıran ve diğer aktörleri yönlendiren katalizör devlet anlayışını benimsediğini söyleyebiliriz.

Nitekim, Tasarı’nın 6. maddesinin gerekçesinde, günümüzde devletin rolüne ilişkin değerlendirmelerde bulunmuş ve devletin hizmet üretmekten ziyade hizmetin üretilmesinde kolaylaştırıcı önlemler alma ve düzenlemeleri yapma işlevine vurgu yapılmıştır. Bu durum, YKİ anlayışı çerçevesindeki reform pratiğinde görülen, bakanlıklara daha çok politika oluşturma sorumluluğunun verilmesi uygulaması ile uyumlu bir anlayışa işaret etmektedir.

KYTKT, adem-i merkeziyetçi yönetim açısından da önemli hükümler içermektedir. Tasarı’da, merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki yetki ve görev paylaşımını düzenleyen maddelerden biri olan 7. maddede, merkezi yönetimin görev ve hizmet alanları teker teker sayılarak sınırlandırılmıştır. Tasarı’da, 7. maddede sayılan hizmetler dışındaki tüm mahalli nitelikteki hizmetlerin, yerel yönetimler tarafından sunulacağı ifade edilmiştir (madde 8). 9. maddede, merkezi yönetimin, yerel yönetimlerin alanına giren hizmetler için mahalli

düzeyde teşkilat kuramayacağı, doğrudan ihale ve harcama yapamayacağı, ayrıca çıkarılacak tüzük, yönetmelik vb. düzenlemelerle yerel yönetimlerin yetkilerini kısıtlayıcı, yerel nitelikteki hizmetleri zayıflatıcı ve yerinden yönetim ilkesine aykırı hükümler koyulamayacağı belirtilmiştir. Ayrıca, Tasarı'nın 5. maddesinde yer alan hizmette yerellik ilkesi de, bu hükümler ile bir bütün olarak değerlendirilmelidir. Bu maddeler, KYTKT'deki güçlü yerelleşme eğiliminin varlığına işaret etmektedir.

Bu Tasarı'nın, YKİ anlayışının devletin küçültülmesi ve bürokrasinin azaltılması öngörülerıyla paralel bir çizgide hareket ettiği söylenebilir. Tasarı, bazı bakanlıkların taşra teşkilatını (madde 16) ve Dışişleri Bakanlığı ve Türkiye İşbirliği ve Kalkınma İdaresi Başkanlığı hariç olmak üzere, bakanlıkların yurt dışı teşkilatı (madde 23) ve Başbakanlık Yüksek Denetleme Kurulu ve Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nü (madde 49) ortadan kaldırmaktadır. Bu çerçevede, Dışişleri Bakanlığı, Milli Eğitim Bakanlığı, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Sağlık Bakanlığı, Ulaştırma Bakanlığı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Sanayi ve Ticaret Bakanlığı, Enerji ve Tabii Kaynaklar Bakanlığı, Kültür ve Turizm Bakanlığı ile Çevre ve Orman Bakanlığı taşra teşkilatı kuramayacaktır. Bu öngörünün arkasında yatan temel neden, merkezi yönetimin taşra teşkilatı aracılığıyla yürüttüğü bazı hizmetlerin yerel yönetimlere devredilmesiyle birlikte, bazı bakanlıkların taşra teşkilatına gerek kalmadığı düşüncesidir.

Özel sektör tarzı yönetim tekniklerinin kamu sektöründe uygulanmasının en tipik örneklerinden biri KYTKT'deki yerini almıştır. Tasarı'nın 20. ve 21. maddelerinde, bakanlıkların merkez teşkilatında, sırasıyla danışma birimi olarak "Strateji Geliştirme Başkanlığı" ve yardımcı hizmet birimi olarak "İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı" kurulabileceği belirtilmektedir. Strateji Geliştirme Başkanlığı, bakanlığın orta ve uzun vadeli strateji ve politikalarını belirlemek, amaçlarını oluşturmak üzere gerekli çalışmaları yapmak, bakanlığın görev alanına giren konularda performans ve kalite ölçütleri geliştirmek, bakanlık bütçesini stratejik plana ve yıllık hedeflere göre hazırlamak, bakanlığın yönetimi ile hizmetlerin geliştirilmesi ve performansla ilgili bilgi ve verileri toplamak, analiz etmek, yorumlamak ve yıllık faaliyet raporlarını hazırlamak gibi görevleri yerine getirmektedir (madde 30). İnsan Kaynakları Daire Başkanlığı'nın en temel görevi ise, bakanlığın insan gücü politikası ve planlaması konusunda çalışmalar yapmak ve tekliflerde bulunmaktır (madde 35).

Türk kamu yönetiminde stratejik yönetime geçişi hedefleyen KYTKT'nin, bu yolda öngördüğü diğer bir önemli adım, bakanlıklarda "Strateji Geliştirme Kurulları"nın

oluşturulmasıdır. Bu Kurullar, bakanlık stratejilerinin, amaç ve politikalarının belirlenmesine, bakanlık hizmet ve teşkilatının geliştirilmesine, bakanlık faaliyetlerinin performans sonuçlarının değerlendirilmesine yardımcı olacaktır (madde 27). Böylece, geçmiş yönelimli bir anlayıştan ileri görüşlü, gelecek yönelimli ve önceliklerine göre hareket eden bir yönetim anlayışına geçiş hedeflenmektedir.

Tasarı'nın 38. ila 40. maddeleri, kamu yönetiminin denetimi ile ilgilidir. Bu maddeler, denetimin tanımı, kapsamı ve türleri ile denetimde yetkili kurumlara odaklanmaktadır. Buna göre, denetim, "hizmetlerin süreç ve sonuçlarını mevzuata, önceden belirlenmiş amaç ve hedeflere, performans ölçütlerine ve kalite standartlarına göre; tarafsız olarak analiz etmek, karşılaştırmak ve ölçmek; kanıtlara dayalı olarak değerlendirmek, elde edilen sonuçları rapor haline getirerek ilgililere duyurmaktır." Kamu kurum ve kuruluşları üzerinde iç ve dış olmak üzere iki tür denetim uygulanmaktadır. İç denetim, hataların önlenmesi, risk ve zayıflıkların belirlenmesi, iyi uygulama örneklerinin yaygınlaştırılması, yönetim sistemlerinin ve süreçlerinin geliştirilmesi amacıyla yapılırken; dış denetim, kamu kurum ve kuruluşlarının bütün faaliyet, işlem ve kararlarının, kurumsal amaç, hedef ve planlara ve kanunlara uygunluk açısından incelenmesi ve sonuçlarının değerlendirilmesidir. Gerek iç gerekse dış denetimin kapsamı ise, hukuka uygunluk, mali denetim ve performans denetimidir. İç denetim iç denetçiler, dış denetim Sayıştay tarafından gerçekleştirilmektedir.

Anlaşılacağı üzere, denetim konusunda, söz konusu Tasarı pro-aktif bir anlayışı öngörmekte ve hatalar ortaya çıkmadan onları önlemeye yönelik bir bakış açısını benimsemektedir. Ayrıca, sadece mevzuata uygunluk açısından değil, aynı zamanda kalite ve performans ölçütleri açısından da denetimin yapılması, hem denetimin kapsamını çağdaş formata yaklaştırmakta hem de vatandaş ve sonuç odaklılık ilkelerini gündeme getirmektedir.

Tasarı'nın 20., 21., 27., 30. ve 35. maddelerinin öngördüğü örgütsel ve işlevsel değişimler ile denetime ilişkin benimsenen hususlar bütüncül bir perspektifle değerlendirildiğinde, söz konusu Tasarı'nın sürekli gelişim, stratejik yönetim, performans ölçme ve değerlendirme ve kıyaslama gibi özel sektör kökenli yönetim tekniklerinin kamu yönetiminde uygulamaya aktarılmasını benimsediğini söyleyebiliriz. Bu anlamda, Tasarı, YKİ anlayışı ile çok büyük ölçüde uyum içerisindedir.

Tasarı'nın 41. maddesi, bilgi edinme hakkını düzenlerken; 42. maddesi sadece yerel yönetimlere ilişkin halkın şikayetlerini inceleyecek olan "kamu denetçisi" kurumunu

gündeme getirmektedir. Bu öngörüler, şeffaflık ve hesap verebilirliğin sağlanması, halk denetiminin etkinleştirilmesi ve yöneten-yönetilen ilişkilerinin yeniden kurgulanması açısından önemli girişimler olarak değerlendirilebilir.

KYTKT, kamu personel sistemini derinden etkileyecek hükümleri içerisinde barındırmaktadır. Her şeyden önce, Tasarı'nın 46. maddesi "insan kaynakları yönetimi" başlığını taşımaktadır. Böylece, bir yandan insan kaynakları yönetimi kavramını Türk kamu yönetimi mevzuatının içine dahil etmekte, diğer yandan Tasarı'nın zihni arka planında yer alan anlayışın metnin dilini bile etkilediği iddiasını kanıtlamaktadır. Daha da önemlisi, 46. maddenin içerdiği ifadelerdir. Tasarı'nın 46. maddesine göre, kamu hizmetleri memurlar, tam zamanlı veya kısmi zamanlı çalışan diğer kamu görevlileri ve işçiler eliyle yürütülecek; diğer kamu görevlileri ile işçilerden tam zamanlı veya kısmi zamanlı olarak ve kadro şartına bağlı olmaksızın sözleşmeli statüde istihdam edileceklerin sözleşmelerinde, ilgili personelin görevleri, hak ve yükümlülükleri ile performans ölçütleri yer alacak; memurlar ve diğer kamu görevlileri, performans ölçütlerine göre değerlendirilecek ve ödüllendirilecektir. Ayrıca, hükümetin görevi sona erdiğinde, müsteşarlar ile başkanlık ve genel müdürlük şeklinde kurulan bağlı ve ilgili kuruluşlarda kendi genel kurullarının seçimiyle gelen kişiler dışındaki başkan veya genel müdürlerin görevi kendiliğinden sona ermiş sayılacaktır.

Bu öngörüler, Türk kamu personel sisteminde memurların daimi statülerini kaybetmelerinden sözleşmecilik kültürünün yaygınlaşmasına, performansa dayalı terfi ve yükselmeden performansla ilişkili ücrete kadar birçok farklı, aynı zamanda geleneksel anlayıştan keskin bir ayrılışı ifade eden uygulamayı beraberinde getirebilecektir.

KYTKT, genel gerekçe ve madde gerekçeleri ile birlikte bir bütün olarak değerlendirildiğinde, YKİ anlayışının Tasarı üzerindeki etkisi çok net bir şekilde görülmektedir. Bu çerçevede, Tasarı, Türkiye'nin idari reform tarihinde gerçekleştirilen diğer çalışmalardan zihniyet ve değişimlerin boyutu itibarıyla farklılık göstermektedir. Ancak, yukarıda da belirtildiği gibi, nihayetinde KYTKT yasalaşmamıştır. Bu yüzden, ilgili hükümet Tasarı'daki başlıca öngörülerin her birini ayrı kanunlar olarak TBMM'den geçirmeyi benimsemiştir. Dolayısıyla, 2000'li yıllarda Türkiye'de yapılan reformları daha iyi kavramak için tamamlayıcı nitelikteki bu kanunları incelemekte fayda vardır.

2. Türkiye’de Adem-i Merkeziyetçi Reformlar: Yerel Yönetim Kanunları

Günümüzde, Türkiye’de gerçekleştirilen idari reformların önemli bir parçasını yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması oluşturmaktadır. Esasında, Türkiye’de yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması, sadece bugünün reform ajandasının ana maddelerinden biri değildir. Cumhuriyet tarihi itibarıyla düşünülecek olursa, özellikle Planlı Dönem’e geçişle birlikte, yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasına yönelik girişimlerin yoğunlaştığı görülmektedir. Bu süreçte, yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması üzerine çalışmalar yapılmış ve raporlar yayımlanmıştır. Bu konu, birçok siyasi partinin beyanatları ve programlarındaki veya hükümet programlarındaki yerini almıştır. Nitekim Yalçındağ¹⁸¹, Türkiye’de yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasını “bitmeyen senfoni” olarak nitelendirmektedir.

Türkiye’de yerel yönetimlerde reforma yönelik en son girişim, 59. Hükümet tarafından gerçekleştirilmiştir. İl özel idarelerini, belediyeleri ve büyükşehir belediyelerini kapsayan reformlar çerçevesinde, 04.03.2005 tarihinde “5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu”, 03.07.2005 tarihinde “5393 sayılı Belediye Kanunu” ve 10.07.2004 tarihinde “5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu”, TBMM tarafından kabul edilmiştir. Bu Kanunlar, ilgili oldukları yerel yönetim açısından, kuruluş usulünden görev ve yetkilerine, organlarından teşkilatına, personel sisteminden mali yapısına, denetimlerinden özerkliklerine kadar uzanan çok geniş bir yelpazede önemli değişimleri beraberinde getirmiştir. Böylece, KYTKT’nin yerel yönetimlerin kamu hizmetlerinin sunumunda başat aktör olması öngörüsüne paralel bir şekilde, bu birimlerin güçlendirilmesine yönelik olumlu adımlar atılmaya çalışılmıştır.

Doğal olarak, yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasına yönelik en son girişimden önce, bu kurumların nasıl bir konum içerisinde oldukları ve 59. Hükümet’in niçin yeniden yapılanmaya ihtiyaç duyduğu soruları akıllara gelmektedir. Bu sorulara en kısa ve net cevabı, KAYA Raporu’ndan hareket ederek verebilmek mümkündür. Söz konusu Rapor’a göre, Türkiye’de yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılması için üç temel neden vardır:¹⁸²

- Türkiye’de yerel yönetimler yeterince demokratik değildir. Yerel yönetimler, kendi seçilmiş organları aracılığıyla yürütülebilir nitelikte karar alamamakta ve

¹⁸¹ Yalçındağ, Selçuk, “Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetimler Reformu”, *Amme İdaresi Dergisi*, c. 26, sy. 1, 1993, ss. 43-69.

¹⁸² TODAİE, “Kamu Yönetimi Araştırması – Genel Rapor”, <http://www.todaie.gov.tr/pdf/KAYA.PDF>, 29 Mayıs 2009.

katı bir idari vesayet denetimine tabi olmaktadır. Yerel yönetim sistemi, halkın katılımına imkan verecek olanaklar itibariyle sınırlıdır ve katılım süreci sağlıklı bir çerçevede işlememektedir. Ayrıca, yerel yönetimlerde saydamlık konusunda sıkıntılar yaşanmaktadır. Bu konularda yaşanan sorunlar, Türkiye’de yerel yönetimlerin demokratik niteliğini oldukça zayıflatmaktadır.

- Türkiye’de yerel yönetimler güçlü değildir. Yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluklarının dar tutulması, yürütülebilir nitelikte karar almada yaşadığı sıkıntılar ve mali kaynaklardaki yetersizlikler, Türkiye’deki yerel yönetimleri zayıflatmaktadır.
- Türkiye’de yerel yönetimler etkin ve verimli hizmet sunamamaktadır. Bu durum, yukarıda belirtilen sorunlar ile yakından ilişkilidir. Ayrıca, çağdaş yönetim tekniklerinden yararlanılmaması durumu daha da kötüleştirmektedir.

Yukarıda üç boyut altında aktarılan sorunları ortadan kaldırmak, daha özerk, demokratik, katılımcı, şeffaf, hesap verebilir ve etkin ve verimli bir şekilde kamu hizmeti sunan yerel yönetimler tesis etmek amacıyla, Türkiye’de il özel idareleri, belediyeler ve büyükşehir belediyeleri yeniden yapılandırılmıştır. Yerel yönetimlerde reforma dair içsel olarak nitelendirilebilecek bu nedenlerin yanı sıra, dünya genelinde güç kazanan yerleşme eğilimi ve Türkiye’nin AB’ye adaylık süreci reformları etkileyen dışsal faktörler olarak belirtilebilir.

Yeni yerel yönetim yasaları, ilgili yerel yönetimlerin özerkliği, demokratik niteliği ve etkin ve verimli kamu hizmeti sunumu açısından önemli değişimleri beraberinde getirmiştir. Bu değişimler kısaca şöyle açıklanabilir:

- Belediyelerin ve büyükşehir belediyelerinin kuruluşuna ilişkin yeni ölçütler gündeme getirilmiştir. Belediye kurulabilmesi için aranan nüfus şartı, 2000’den 5000’e yükseltilmiştir. Büyükşehir belediyeleri açısından nüfus şartı 750.000’dir. Ayrıca, içme ve kullanma suyu havzaları ile sit ve diğer koruma alanlarına ve mesken sahası daha önceden oluşturulmuş olan bir belediyenin sınırlarına 5.000 metreden daha yakın olan yerleşim yerlerinde belediye kurulamayacağı öngörülmüştür. Esasında, tüm düzenlemeler etkin ve verimli kamu hizmeti sunumu ile yakından ilişkili optimal ölçek arayışının bir yansımasıdır.

- İl özel idaresinde, merkezi yönetimin taşradaki en üst hiyerarşik amiri olan valinin, karar organı olan il genel meclisinin başkanı olma sıfatına son verilmiştir. Yeni uygulamaya göre, il genel meclisi kendi içinden başkanını seçmektedir. Böylece, seçilmişler-atanmışlar dengesinde, seçilmişler lehine bir değişiklik yapılarak, yerel demokrasi adına önemli bir adım atılmıştır.
- İl genel meclisi, belediye meclisi ve büyükşehir belediye meclisinin toplantı periyotları değiştirilerek, halkın temsilcilerinden oluşan meclislerin çok daha sık bir şekilde bir araya gelmeleri ve temsilcilerin yerel halkın sorunlarını tartışmaları sağlanmıştır.
- İl genel meclisi, belediye meclisi ve büyükşehir belediye meclislerinin aldıkları kararların kesinleşme süreci değiştirilmiştir. Her üç meclisin de aldığı kararın, en büyük mülki amir tarafından onaylanması zorunluluğu usulüne son verilerek, tipik bir idari vesayet yetkisi kısmen ortadan kaldırılmıştır. Mülki amirin, il genel meclisi kararlarına ilişkin hukuka aykırı bulduğu kararın meclise iade etme veya yargıya götürme; belediye meclisi kararlarına ilişkin ise, yargıya götürme hakkı söz konusudur. Bu değişikliklerle, yerel yönetimlerin kendi karar organları aracılığıyla yürütülebilir nitelikte karar alabilme kapasitesi eskiye göre güçlendirilmiş, böylece bu birimlerin özerkliği ve demokratik niteliği açısından olumlu bir adım atılmıştır.
- İl genel meclisi, belediye meclisi ve büyükşehir belediye meclisinin fesih nedenleri daraltılarak, yine yerel özerklik ve yerel demokrasi açısından önemli bir adım atılmıştır.
- İlgili yerel yönetim birimlerinin daha süratli, etkin ve verimli hizmet sunabilmeleri için, daha esnek ve büyük bir örgütsel yapı öngörülmüştür. Bu kurumlara, halkın ihtiyaçlarını göz önünde tutarak, kendi meclisleri aracılığıyla kendi iç örgütlenmelerini belirleme hakkı verilmiş ve yerel idari özerklik açısından çok önemli bir gelişme sağlanmıştır.
- İl özel idaresi, belediye ve büyükşehir belediyelerinin bütçelerinin kesinleşme sürecinde değişiklik yapılmıştır. Bütçelerin kesinleşmesi için aranan, sırasıyla İçişleri Bakanlığı ve en büyük mülki amir onayı zorunluluğu ortadan kaldırılmıştır. Böylece, tipik bir idari vesayet uygulamasına son verilerek, yerel özerkliğin pekiştirilmesi açısından olumlu bir gelişme sağlanmıştır.

- İl özel idareleri, belediyeler ve büyükşehir belediyeleri üzerindeki denetim olgusunda birtakım değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Yeni yasalar çerçevesinde, bu kurumlar üzerinde iki tür denetim öngörülmüştür: İç Denetim ve Dış Denetim. İç denetim, iç denetçiler tarafından, dış denetim ise, Sayıştay tarafından yapılacaktır. Denetimin kapsamı ise, hukuka uygunluk, mali denetim ve performans denetimi olarak öngörülmüştür. Böylece, yerindelik denetimi, bu kurumlara uygulanacak denetimin kapsamından çıkarılarak, hem tipik bir idari vesayet uygulamasına son verilmiş hem de denetim daha çağdaş formata yaklaştırılmıştır. Bu kurumların, mali işlemleri dışında kalan diğer idari işlemleri için merkezin idari vesayet yetkisi varlığını korumaktadır. Ayrıca, yeni Kanunlar ile bir önceki yılın hesap ve işlemleri ile gelir ve giderlerini incelemek üzere oluşturulan denetim komisyonu, diğer bir denetim aracı olarak, yeniden yapılandırılan yerel yönetimlerin teşkilatlarındaki yerini almıştır.
- İl özel idarelerinde, valinin yanı sıra, valinin emir ve direktifleri doğrultusunda özel idarenin hizmetlerini yürüten, vali adına hareket eden ve ona karşı sorumlu olan ikinci bir icracı organ olarak genel sekreter müessesesi oluşturulmuştur.
- İl özel idarelerinde valiye, belediye ve büyükşehir belediyelerinde belediye başkanlarına, il özel idaresinin ve belediyelerin stratejik planını ve yıllık performans programını hazırlama görevi verilmiştir. Bu, Türk kamu yönetiminde stratejik yönetime geçiş amacının yerel yönetimlere yansımadır. Böylece, gelecek yönelimli, sonuç odaklı ve performans temelli bir yönetim anlayışına doğru önemli bir hamlede bulunulmuştur.
- İl özel idareleri, belediyeler ve büyükşehir belediyelerinin personel sistemi çerçevesinde, norm kadro uygulamasına geçilmiş ve personel performans ölçütleri getirilmiştir. Bu, hizmetlerin etkin ve verimli sunumu bağlamında, eldeki beşeri kaynağın daha rasyonel kullanımına yönelik bir çabaya işaret etmektedir. Ayrıca, bu kurumların nicel ve nitel personel ihtiyacını karşılamak üzere, sözleşmeli personel, kısmi zamanlı sözleşmeli personel istihdam etmeye ve personel transferine imkan sağlanmıştır.
- İl özel idareleri, belediye ve büyükşehir belediyelerinde, meclisin kendi içinden seçtiği üyelerden oluşan “ihtisas komisyonları” oluşturulabilecektir. Faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü ihtisas komisyonu toplantılarına, kamu kurum ve kuruluşların amirlerinin ve kamu kurumu niteliğindeki meslek

kuruluşlarının, üniversitelerin, sendikaların ve sivil toplum örgütleri temsilcilerinin katılma ve görüş bildirme hakkı vardır. Bu komisyonların raporları alenidir ve halka duyurulacaktır. Bu komisyonlar, halkın denetiminin etkinleştirilmesi ve katılımın teşvik edilmesi açısından önemli araçlardır.

- 5393 sayılı Kanun ile hemşehri hukuku, yönetsel katılımı ve şeffaflığı sağlayacak şekilde yeniden düzenlenmiştir. Bu anlamda, tüm hemşehrilerin belediyelerin aldığı kararlara ve yürüttüğü faaliyetlere katılma, belediye faaliyetleri hakkında bilgi isteme ve belediyenin yaptığı yardımlardan yararlanma hakları açıkça ifade edilmiştir.

Yeni Kanunlar çerçevesinde getirilen değişikliklerle, yeniden yapılandırılan yerel yönetimlerin özerklikleri yükseltilmiş ve demokratik nitelikleri güçlendirilmiştir. Nitekim reform sonucunda, Türkiye’de yeniden yapılandırılan yerel yönetimlerin, ülkelere yerel yönetimlerinin özerklik seviyelerini değerlendirmeleri açısından bir ilkeler seti sunan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’yla çok daha uyumlu hale geldiği belirtilmektedir.¹⁸³

Bununla birlikte, Türkiye’de yerel yönetimlerin görev ve sorumluluklarını yerine getirebilmeleri için daha fazla akçal kaynaklar ile donatılması ve yerel yönetimlere ilişkin reformun mali boyutu konusunda daha ileri adımların atılması gerekmektedir. Başka bir deyişle, 1982 Anayasası’nın 127. maddesinde öngörülen, yerel yönetimlere görevleri ile doğru orantılı gelir tahsisinin yapılması şeklindeki amir hükmün gereği yapılmalıdır. Ayrıca, Türkiye’deki bir yerel yönetim birimi olarak köyler, bu son reform dalgasının kapsamı dışında tutulmuştur. İdari reformlarda, bütüncül bir bakış açısının gereği olarak, köyler yeniden yapılanma çalışmalarının bir parçası haline getirilmeli ve en eski ve doğal yerel yönetim birimi olan köyler ihmal edilmemelidir.

Son olarak, gerçekleştirilen yerel yönetim reformları bir de YKİ perspektifinden değerlendirilecek olursa, şunlar ifade edilebilir: Esasında, Türkiye’de yerel yönetimlerin başat aktör haline getirilmek ve güçlendirilmek istenmesi, başlı başına YKİ’nin adem-i merkeziyetçi yönetim ilkesi ile uyum arz etmektedir. Ancak, bu genel uyumun ötesinde, yeni Kanunlar’ın getirdiği değişikliklerin, etkin ve verimli kamu hizmeti sunumu, performans değerlendirme, çağdaş yönetim tekniklerinden yararlanma, kaynakları rasyonel kullanma,

¹⁸³ Parlak, Bekir – Sobacı, M. Zahid – Ökmen, Mustafa, “The Evaluation of Restructured Local Governments in Turkey within the Context of the European Charter on Local Self-Government”, *Ankara Law Review*, Vol. 5 (1), 2008, ss. 23-52, s. 47.

sonuçlara odaklanma, şeffaflık ve hesap verebilirliği artırma gibi YKİ öngörülerini dikkate aldığını söyleyebiliriz.

3. Türk Kamu Yönetiminde Stratejik Yönetim ve Performans Esaslı Bütçeleme: 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

2000’li yıllardan itibaren Türk kamu yönetiminde yapılan idari reform çalışmalarının önemli bir parçası kamu mali yönetiminin iyileştirilmesidir. Bu çerçevede, stratejik yönetime ve sonuç ve performans esaslı bütçeleme sistemine geçiş hedeflenmiştir. Sürecin başlangıcını ve yasal dayanağını ise, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu sağlamaktadır. Nitekim 5018 sayılı Kanun’un 1. maddesinde, Kanun’un amacı, “kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını ve tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemek” olarak ifade edilmiştir.

Bu maddeden anlaşılacağı üzere, kamu mali yönetimindeki reform çalışmasıyla, bir yandan Türkiye’de kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerinin hazırlanması ve uygulanması ile kaynakların etkin kullanılıp kullanılmadığının değerlendirilmesi süreci daha rasyonel bir zemin üzerine oturtulmaya çalışılırken, diğer yandan etkililik, iktisadilik, verimlilik, mali saydamlık ve hesap verebilirlik gibi çağdaş kamu mali yönetimi ilkeleri benimsenerek, bir kültürel değişim hedeflenmektedir.

Türkiye’de kamu mali yönetimindeki reform çalışması iki temel unsur üzerine inşa edilmiştir. Bunlar, stratejik plan ve performans esaslı bütçelemedir. Mali sistemdeki yeniden yapılanma çerçevesinde, stratejik plan ve performans bütçeleme birbiriyle çok yakından ilişkili uygulamalardır. Çünkü, performans esaslı bütçeleme ana unsurlarını, stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporları oluşturmaktadır. Bu bağlamda, stratejik plan ve performans programları aracılığıyla kamu idarelerinin temel politika hedefleri ve bu hedefleri gerçekleştirmek için gerekli kaynak ihtiyaçları arasındaki bağlantı kurulmakta; söz konusu belgelerde öngörülen hedeflere ilişkin gerçekleştirmeler ise, faaliyet raporlarıyla kamuoyuna

duyurulmaktadır. Performans programları ise, stratejik planlar ile bütçeler arasında daha güçlü bir ilişki kurulmasını sağlayan araçlar olarak karşımıza çıkmaktadır.¹⁸⁴

5018 sayılı Kanun'un 9. maddesine göre, "kamu idareleri; kalkınma planları, programlar, ilgili mevzuat ve benimsedikleri temel ilkeler çerçevesinde geleceğe ilişkin misyon ve vizyonlarını oluşturmak, stratejik amaçlar ve ölçülebilir hedefler saptamak, performanslarını önceden belirlenmiş olan göstergeler doğrultusunda ölçmek ve bu sürecin izleme ve değerlendirmesini yapmak amacıyla katılımcı yöntemlerle stratejik plan hazırlarlar. Kamu idareleri, kamu hizmetlerinin istenilen düzeyde ve kalitede sunulabilmesi için bütçeleri ile program ve proje bazında kaynak tahsislerini; stratejik planlarına, yıllık amaç ve hedefleri ile performans göstergelerine dayandırmak zorundadırlar". Bu hükümler, Türkiye'de stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme yasal temelini oluşturmaktadır.

Yeni kamu mali yönetim sistemi çerçevesinde, kamu idareleri öncelikle stratejik planlarını hazırlayacaklardır. Stratejik planlar, ilgili kamu idaresinin zayıf ve güçlü yönleri çerçevesinde yapılacak durum analizinin özetini; misyon, vizyon ve temel değerleri; kamu idaresinin amaçlarını; her bir amaç için belirlenmiş hedefleri; gerçekleşen sonuçların önceden belirlenen hedeflere ne derece ulaşıldığını ölçmede kullanılacak olan performans göstergelerini (girdi, çıktı, verimlilik, sonuç ve kalite göstergeleri); amaç ve hedefleri gerçekleştirmeye yönelik stratejileri ve tüm amaç ve hedefleri içeren tahmini maliyet tablosunu içermelidir.¹⁸⁵

Türkiye'de, Yüksek Planlama Kurulu'nun 2003/14 ve 2004/37 sayılı Kararları çerçevesinde başlatılan 8 kamu idaresindeki stratejik planlama pilot çalışması 2006 yılında tamamlanmıştır. Bu tarihten sonra da, stratejik planlamaya yönelik gelişmeler hızla devam etmiştir. 2006 yılında Devlet Planlama Teşkilatı (DPT) tarafından kabul edilen "Kamu İdarelerinde Stratejik Planlamaya İlişkin Usul ve Esaslar Hakkında Yönetmelik"te belirlenen geçiş programı çerçevesinde uygulama yaygınlaştırılmaktadır. Nitekim, 2009 yılı Haziran ayı itibarıyla, merkezi yönetim kapsamında 134 kamu idaresi stratejik planını hazırlamıştır. 2010 yılının başında, merkezi yönetim kapsamında 145 kamu idaresinde stratejik planlama ve performans esaslı bütçelemeye geçilecektir.¹⁸⁶

¹⁸⁴ Maliye Bakanlığı, *Performans Programı Hazırlama Rehberi*, Maliye Bakanlığı, Ankara, 2008, s. 2.

¹⁸⁵ DPT, *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, DPT, Ankara, 2006, s. 9.

¹⁸⁶ www.sp.gov.tr, 20 Mayıs 2009.

Stratejik planların yıllık uygulama dilimlerini oluşturan performans programı ise, stratejik plan ile bütçelemenin ilişkilendirilmesini sağlamaktadır. Performans programı, stratejik planda yer alan amaç ve hedefler doğrultusunda, program dönemine ilişkin olarak belirlenen performans hedeflerini, bu hedefleri gerçekleştirmeye yönelik kaynak ihtiyacını ve performans göstergelerini içermektedir. Bütçeler, performans programlarına göre hazırlanmaktadır. Böylece, performans programları, bütçe dokümanlarında mali bilgilerin yanında, performans bilgilerinin de yer almasını sağlayarak, çıktı ve sonuç odaklı bir bütçeleme anlayışını gündeme getirmiş olmakta ve mali saydamlık ve hesap verebilirlik ilkelerine işlerlik kazandırmaktadır.¹⁸⁷

Yeni kamu mali yönetim sistemi, saydamlık ve hesap verebilirlik açısından da önemli hükümleri içerisinde barındırmaktadır. Nitekim, 5018 sayılı Kanun'un hesap verme sorumluluğunu düzenleyen 11. maddesinde, yeni kamu mali yönetimi sistemindeki kilit aktörlerden biri olan üst yöneticilerin (bakanlıklarda müsteşar, diğer idarelerde en üst yönetici, il özel idarelerinde vali ve belediyelerde belediye başkanı), ilgili oldukları idarelerin stratejik planlarının ve bütçelerinin, kalkınma planına, yıllık programlara, kurumun stratejik plan ve performans hedefleri ile hizmet gereklerine uygun olarak hazırlanması ve uygulanmasından; sorumlulukları altındaki kaynakların etkili, ekonomik ve verimli şekilde elde edilmesi ve kullanımını sağlamaktan; kayıp ve kötüye kullanımının önlenmesinden; mali yönetim ve kontrol sisteminin işleyişinin gözetilmesi ve izlenmesinden Bakana karşı; yerel yönetimlerde ise, meclislerine karşı sorumlu oldukları açıkça ifade edilmiştir.

Böylece, 5018 sayılı Kanun eski sistemden farklı olarak, her şeyden önce sorumlu olacak ve hesap verecek kişiyi açık bir şekilde belirlemektedir. Bu durum, söz konusu Kanun'un temel hedeflerinden biri olan, kamu mali yönetiminde yetki-sorumluluk dengesinin yeniden kurulması açısından önemli bir adımdır. Daha sonra, sorumlu olan kişinin hangi unsurlar itibarıyla hesap vereceğini ortaya koymaktadır. Bu hesap verebilirlik çerçevesi, stratejik plan ve bütçenin hazırlanmasından kaynakların etkin ve verimli kullanımına kadar uzanmaktadır.

5018 sayılı Kanun'da hesap verebilirlik açısından öngörülen önemli bir mekanizma "faaliyet raporu"dur. Söz konusu Kanun'un 41. maddesine göre, üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkilileri, her yıl faaliyet raporları hazırlamak zorundadır. Bu raporlar, stratejik plan ve performans programı çerçevesinde yürütülen faaliyetleri, önceden

¹⁸⁷ Maliye Bakanlığı, a.g.e., s. 9.

belirlenmiş performans göstergelerine göre, hedef ve gerçekleştirmeleri, eğer sapmalar var ise, bunun nedenlerini içermelidir. Kamu idaresinin faaliyet raporu, Sayıştay'a gönderilmekte ve üst yönetici tarafından kamuoyuna duyurulmaktadır. Ayrıca, kamu idareleri Maliye Bakanlığı'na, yerel yönetimler ise İçişleri Bakanlığı'na faaliyet raporlarının bir örneğini göndermektedirler. Maliye Bakanlığı, faaliyet raporlarına dayalı olarak, Genel Faaliyet Raporu; İçişleri Bakanlığı ise, yerel yönetimler faaliyet raporları üzerine değerlendirme raporu hazırlamaktadır. Her iki rapor da, Maliye ve İçişleri Bakanlığı tarafından Sayıştay'a verilmektedir. Sayıştay, yerel yönetimlerin raporları hariç olmak üzere idare faaliyet raporlarını, yerel yönetimler değerlendirme raporunu ve genel faaliyet raporunu, dış denetim sonuçlarını dikkate alarak görüşlerini de belirtmek suretiyle TBMM'ye sunmaktadır.

Aktarılanlardan anlaşılacağı üzere, 5018 sayılı Kanun ile sonuç ve performans odaklı yeni bir kamu mali yönetimi sistemine geçilmiştir. Yeni sistem stratejik yönetimi ve performans ölçme ve değerlendirmeyi benimsediği için, kamu mali yönetiminde bir zihniyet ve kültür değişimini de gerektirmektedir. Bunun yanı sıra, yeni sistem performans ve bütçeyi ilişkilendirmeye çalışmakta ve etkili, verimli ve rasyonel kaynak kullanımı, mali saydamlık ve hesap verebilirlik gibi çağdaş yönetim konseptlerini, özellikle faaliyet raporları aracılığıyla hayata geçirmeye çalışmaktadır. Faaliyet raporlarının Sayıştay vasıtasıyla TBMM'ye sunulması ve kamuoyuna duyurulması, parlamento ve halk denetiminin etkinleştirilmesi ve hesap verebilirlik sürecinde parlamentonun güçlendirilmesi açısından önemli adımlardır. Merkezinde barındırdığı tüm bu hedef ve ilkeleri ile kamu mali yönetiminde yeniden yapılanma ise, YKİ anlayışıyla birebir örtüşen bir uygulamadır.

4. Türkiye'de Kalkınma Ajansları'nın Kurulması: 5449 Sayılı Kanun

Günümüzde, bölgesel kalkınma anlayışında bir paradigma değişimi yaşanmaktadır. Bu bağlamda, yukarıdan aşağı doğru gerçekleşen (top-down) ve kararların yerele danışmaksızın, merkezi aktörler tarafından alındığı bir bölgesel kalkınma anlayışı yerine, aşağıdan yukarı doğru gerçekleşen (bottom-up), yerel-bölgesel aktörlerin ön plana çıktığı, yerel avantajları ve dezavantajları dikkate alan bir bölgesel kalkınma anlayışına geçilmektedir. Yeni bölgesel kalkınma anlayışı, özellikle yönetim modeli temelinde, kamu-özel-sivil sektör arasındaki işbirliğini sağlamak suretiyle, bölgesel ekonomiyi canlandırmayı ve bölgesel dengesizlikleri ortadan kaldırmayı amaçlamaktadır.

Dünya genelinde tecrübe edilen bölgesel kalkınma anlayışındaki bu değişimden Türkiye de etkilenmektedir. Başka bir deyişle, Türkiye’de merkezinde kalkınma ajanslarının bulunduğu yeni bir bölgesel kalkınma anlayışına geçilmektedir. Türkiye’nin bu tercihinde, uzun dönemdir çözemediği bölgeler arasındaki sosyo-ekonomik dengesizlikler gibi içsel faktörler veya AB talep ve beklentileri gibi dışsal faktörler etkilidir. Bölgesel kalkınma konusundaki bu değişimin yasal temelini, 25.01.2006 tarihinde TBMM tarafından kabul edilen “5449 sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun” oluşturmaktadır. Bu Kanun’un kabulüyle, yeni bölgesel kalkınma anlayışının kurumsal yansımasını ifade eden kalkınma ajansları, Türk idari teşkilatındaki yerini almıştır. Öncelikle, İzmir Kalkınma Ajansı ve Çukurova Kalkınma Ajansı olmak üzere iki kalkınma ajansı oluşturulmuştur. Daha sonra, 10.11.2008 tarihli ve 2008/14306 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı’nın, 22.11.2008 tarihinde Resmi Gazete yayımlanmasıyla, İstanbul, Konya, Samsun, Erzurum, Van, Gaziantep, Diyarbakır ve Mardin merkezli olmak üzere, sekiz adet yeni kalkınma ajansı kurulmuştur. Bugün itibarıyla, Türkiye’de on adet kalkınma ajansı bulunmaktadır.

Kalkınma ajanslarının oluşturulması, Türkiye’de 2000’li yıllardan sonra gerçekleştirilen bir kurumsal yeniliktir. Bu nedenle, günümüzde Türkiye’de gerçekleştirilen idari reformları konu edinen bu kısmın altında mutlaka yer alması gereken bir konudur. Ancak, bu yüzeysel bakış açısının ötesinde, yeni bölgesel kalkınma anlayışı ve kalkınma ajansları uygulamasının arka planındaki öngörüler, söz konusu kurumları, YKİ’nin günümüz idari reformlarının içeriğine yaptığı etkiyi inceleyen bu çalışma açısından daha önemli kılmaktadır. Şöyle ki, yeni bölgesel kalkınma anlayışı, merkeziyetçilikten yerelliğe ve kamu sektöründen özel sektöre ve sivil toplum örgütlerine doğru bir vurguyu içerisinde barındırmaktadır. Yeni yönetim yaklaşımına paralel olarak, bölgesel kalkınmada merkezi yönetime yönlendirici ve koordine edici bir rol vermektedir. Bu çerçevede, yarı-özerk yönetim yapılarını ve işletme benzeri işleyiş tarzlarını ön plana çıkaran Türkiye’deki yeni kalkınma anlayışı, yeni yönetim yaklaşımı ile önemli bir uyum sergilemektedir.

5. Diğer Yasal Düzenlemeler

a. Türkiye’de Bilgi Edinme Hakkı: 4982 Sayılı Kanun

Kamu yönetimi tarafından ortaya koyulan ve bir gizliliği olmayan bilgi ve belgelere erişim ve bireyin kendini ilgilendiren bilgilere kolayca ulaşması, demokratik toplumlar

tarafından vatandaşlarına tanınmış temel hakların başında gelmektedir. Bilgi edinme hakkı, geleneksel bürokratik yönetimin önemli unsurlarından olan gizlilik ve kapalılık olgularının panzehiri olarak düşünülen, açıklık ve şeffaflığın temelini oluşturmaktadır. Sağlıklı bir çerçevede gerçekleştirildiği takdirde, bir yandan ülkedeki demokrasinin niteliğini yükselten ve hukukun üstünlüğünü pekiştiren, diğer yandan halkın devletine olan güvenini artırarak sistemin meşruluğunu artıran bilgi edinme hakkı, Türkiye'nin 2000'li yıllardan sonraki reform ajandasının önemli unsurlarından biri olmuştur.

Nitekim TBMM, 09.10.2003 tarihinde "4982 sayılı Bilgi Edinme Hakkı Kanunu"nu tanımış ve yönetsel şeffaflığın hayata geçirilmesi açısından çok büyük bir adım atmıştır. Bu Kanun çerçevesinde, herkesin bilgi edinme hakkına sahip olduğu (madde 4) ve kamu kurum ve kuruluşlarının, ilgililerin başvurusu üzerine istenen bilgi ve belgeleri on beş gün içerisinde başvuru sahibine ulaştırması gerektiği (madde 11) açıkça beyan edilmiştir. Böylece, bilgi edinme hakkının yasal dayanağı tesis edilmiştir. Dolayısıyla, bilgi edinme hakkının yukarıda sayılan faydalarından yararlanmanın ve yönetsel şeffaflığı sağlamanın tek koşulu, bu Kanun'un layıkıyla uygulamaya aktarılmasıdır. Bu ise, Türkiye'nin siyasal ve yönetsel kültürüne, demokrasinin gelişmişlik seviyesine ve bireyin bilinç düzeyine bağlıdır. Bu bağlamda, uygulamada birtakım sorunların çıkabileceği öngörülebilir. Bu yüzden, 4982 sayılı Kanun'un uygulanma süreci yakından takip edilmeli ve ortaya çıkabilecek sorunlara dair iyileştirici hamlelerde bulunulmalıdır.

b. Türk Kamu Yönetiminde Etik Kuralların Güçlendirilmesi: 5176 Sayılı Kanun

Kamu yönetiminde, görevlilerin davranışlarını şekillendiren etik kuralları veya standartları belirlemek, yönetsel şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi ilkelerin yaşama geçirilmesi ve yolsuzluk, rüşvet, kayırmacılık gibi kötü yönetim uygulamalarının ortadan kaldırılması için önemli bir unsurdur. Vatandaşlar, kamu görevlilerinden işgal ettikleri makamlar nedeniyle ellerinde tuttıkları görev ve yetkileri adil, tarafsız ve eşitlikçi bir şekilde kullanmasını beklemektedir. Aynı zamanda, hukuka uygun, dürüst ve kamu yararı doğrultusunda hareket etmek kamu görevlilerinin idari sorumluluğunun bir parçasıdır. Bu çerçevede, kamu görevlilerine rehberlik edecek ve yol gösterecek etik davranış ilkeleri belirlemek ve bu ilkelerden sapma olduğu takdirde, vatandaşlara şikayette bulunabilecekleri mekanizmalar oluşturmak, günümüz idari reform girişimleri içerisinde yer almaktadır.

Bu gelişmelere paralel olarak, 59. Hükümet, uluslararası arenada verdiği taahhütlerin de etkisiyle, Türk kamu yönetiminde etik kuralların kurumsallaşması amacıyla bir girişimde bulunmuş ve 25.05.2004 tarihinde “5176 Sayılı Kamu Görevlileri Etik Kurulu Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”, TBMM tarafından kabul edilmiştir. Nitekim söz konusu Kanun’un 1. maddesinde, Kanun’un amacı, kamu görevlilerinin hizmetleri yürütürken uyması gereken saydamlık, hesap verebilirlik, dürüstlük, tarafsızlık ve kamu yararını gözetme gibi ilkeleri ortaya koymak ve uygulamayı gözetmesi için oluşturulan Kamu Görevlileri Etik Kurulu’nun kuruluş, görev ve çalışma usullerini belirlemek olarak ifade edilmiştir. Bu çerçevede, Kamu Görevlileri Etik Kurulu, kamuda etik davranış ilkelerini belirlemek, bu ilkelerin ihlal edildiği iddiasıyla re’sen veya yapılacak başvuru üzerine harekete geçerek inceleme ve araştırmalarda bulunmak, inceleme sonuçlarını ilgili makamlara iletme ve kamuda etik kuralları yerleştirmek amacıyla çalışmalar yapmak veya çalışmalarını desteklemek gibi görev ve yetkilere sahiptir (madde 3).

Türkiye’de, kamu yönetimine etik kuralların yerleştirilmesi, iyi yönetimin temel taşlarından biri olarak düşünülmüştür. Bunun yanı sıra, etik kurallar uyarınca hizmet yürüten kamu yönetiminin özel sektör ve ülke ekonomisi açısından önemi de gözden kaçırılmamıştır. Nitekim, 5176 sayılı Kanun Tasarısı’nın genel gerekçesinde dürüst, adil, güvenilir kamu hizmetinin, halkın kamu yönetimine güvenini artırdığı kadar, iş dünyası için de olumlu bir atmosfer oluşturduğu ve bu suretle piyasaların iyi işlemesine ve ekonomik gelişmeye katkı sağladığı ifade edilmektedir. Dolayısıyla, 5176 sayılı Kanun’un etkileri, ülkenin kamu sektörü ve özel sektörü açısından bir bütün olarak değerlendirilmiştir.

c. Kamu Denetçiliği Kurumu Oluşturulmasına Yönelik Girişim

Kamu denetçiliği kurumu, ya da diğer adıyla ombudsman, yasama ve yürütmeden bağımsız bir yapıda, kamu kurum ve kuruluşlarına yönelik şikayetleri inceleyen, araştıran, sonuçları rapor ederek ilgililere ve kamuoyuna duyuran bir kurumdur. Kamu denetçiliği kurumunun aldığı kararlar ihbar niteliğinde sayılmaktadır. Herhangi bir yaptırım gücü bulunmayan bu kurum, yönetilenler ve yöneticiler arasındaki bir arabulucudur. Kamu denetçiliği kurumu, özellikle AB’nin de etkisiyle 1980’lerden sonra hızla yayılmış ve birçok ülkenin idari teşkilatlarındaki yerini almıştır.

Günümüzde insan hakları alanında artan duyarlılık, yargı sisteminde yaşanan tıkanıklık, demokrasinin kurumsallaştırılmak istenmesi gibi çeşitli unsurların etkisiyle,

ülkelerdeki önemli kurumlardan biri haline gelen kamu denetçiliği kurumu, yöneten-yönetilen ilişkilerini dönüştürebilme potansiyeline sahiptir. Nitekim, Gammeltoft-Hansen¹⁸⁸, bağımsız bir kamu denetçiliği kurumunun varlığını, yönetenlerin yönetilenlere karşı birtakım yükümlülükleri ve ödevleri olduğunun kendilerince de anlaşıldığının işareti olarak yorumlamaktadır. Etkin çalışan bir kamu denetçiliği kurumu, yönetilenlerin adil, tarafsız ve saygılı bir muamele ile karşılaşacağına garantisini ve uyuşmazlık durumunda, yargıya gitmeksizin çözüme kavuşmanın aracı olabilir.

Kamu Denetçiliği Kurumu'nun oluşturulması, günümüzde Türkiye'deki yeniden yapılanma girişimlerinden biridir. Bilindiği gibi, yerel yönetimler düzeyinde de olsa, Türkiye'de bir kamu denetçiliği kurumunun oluşturulması, KYTKT'nin temel öngörülerinde yer almıştır. Ancak, KYTKT'nin yasalaşamaması nedeniyle, 59. Hükümet kamu denetçiliği kurumunu ayrı bir yasa aracılığıyla oluşturmak istemiştir. Bunun üzerine, TBMM'de 15.06.2006 tarihinde "5521 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu" kabul edilmiş ve resmi prosedürü takiben onaylanması amacıyla dönemin Cumhurbaşkanı'na gönderilmiştir. Cumhurbaşkanı bu Kanunu veto ederek, Meclise iade etmiştir. Bunun sonucunda, TBMM, Türkiye'de ulusal düzeyde bir kamu denetçiliği kurumu oluşturulması konusunu yeniden görüşmüş ve 28.09.2006 tarihinde "5548 sayılı Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu"nu kabul etmiştir.

Ancak, Türkiye'de bu kuruma yönelik muhalefet devam etmiş ve Cumhurbaşkanı ve ana muhalefet partisine mensup bazı milletvekilleri, 5548 sayılı Kanun'un bazı hükümlerinin iptali ve yürürlüğünün durdurulması için Anayasa Mahkemesi'ne başvurmuştur. Anayasa Mahkemesi, "ilk başdenetçi ve en az beş denetçinin seçimi ile Kamu Denetçiliği Kurumu kurulur" ifadesine yer veren 5548 sayılı Kanun'un Geçici 1. maddesi'nin, Anayasa'ya aykırılığı konusunda güçlü belirtilerin olduğu gerekçesiyle yürürlüğünün durdurulmasına oybirliği ile karar vermiştir. Türkiye'de kamu denetçiliği kurumunun oluşturulmasına dair son durum bu şekildedir.

d. Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı

Bağımsız düzenleyici kurumlar, yaşamın hassas sektörleri ve alanları olarak nitelendirilen rekabet, enerji, bankacılık, iletişim, gıda ve insan hakları gibi alanları düzenleyen ve denetleyen, idari ve mali özerkliğe sahip, klasik idari birimlerden farklılık arz

¹⁸⁸ Gammeltoft-Hansen, Hans, "Ombudsman Kavramı", *Amme İdaresi Dergisi*, c. 29, sy. 3, 1996, ss. 195-202, s. 195.

eden yeni idari birimlerdir. Yasama ve yürütmeye karşı bağımsızlık (organik ve işlevsel) zırhı ile donatılan düzenleyici kurumlar, ilgili oldukları sektörü politikacıların ve sektörde faaliyette bulunan aktörlerin telkin ve baskılarından arındırmaya çalışmaktadır. Bu kurumlar, oyun alanından çekilerek, oyunun kurallarını belirleyen, düzenleyen ve hakem rolü gören devlet anlayışının bir yansıması olarak değerlendirilebilir. Bu anlamda, refah devleti anlayışının terk edilerek, neo-liberal politikaların benimsenmesi ile düzenleyici kurumların yaygınlaşması arasında bir eş zamanlılık söz konusudur.

Türkiye’de de, bağımsız düzenleyici kurumlar idari teşkilattaki yerlerini almışlardır. Türkiye’de toplam dokuz adet bağımsız düzenleyici kurum vardır. Bu kurumların çoğu, uluslararası örgütlerin telkinlerinin de etkisiyle, 2000’li yıllarda yaşanan ekonomik ve mali krizlerin bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Bu kurumların her biri, kuruluş ve görevleri itibariyle farklı usullere ve esaslara tabidir. Bu bağlamda, 59. Hükümet, bu kurumların sayısının artması nedeniyle, düzenleyici kurumları tek bir yasal çerçeve altına toplamak, ortak ilke ve usuller belirlemek ve uygulamadaki farklılıkları ortadan kaldırmak istemiştir.

Bu nedenle, “Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar Hakkında Kanun Tasarısı”nı 12.07.2004 tarihinde TBMM Başkanlığı’na göndermiştir. Tasarı, görüşülmek üzere 16.07.2004 tarihinde esas komisyon olarak Plan ve Bütçe Komisyonu’na, tali komisyon olarak Adalet Komisyonu’na gönderilmiştir. Tasarı, halen komisyonlarda beklemektedir.

VII. ÜLKELERİN İDARİ REFORM GİRİŞİMLERİNİN POLİTİKA TRANSFERİ AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Bu başlık altında, iki temel konu analiz edilecektir. Bunlardan ilki, gerçekten YKİ anlayışının, ülkelerin gerçekleştirdiği idari reform çalışmalarını etkileyip etkilemediğidir. Başka bir deyişle, YKİ anlayışının temel öngörülleri ve ilkeleri, seçilen ülkelerde yapılan reformların bir parçası olarak, reformların amacı ve içeriğini belirlemiş midir? Analiz edilecek diğer konu ise, yukarıda dile getirilen soruya vereceğimiz cevap ile yakından ilişkilidir. Eğer, YKİ anlayışı seçilen ülkelerdeki reformlar üzerinde etkili olmuş ise, bunun “nasıl” gerçekleştiği sorusu akıllara gelmektedir. Diğer bir ifadeyle, farklı coğrafyalardaki, farklı sosyo-ekonomik gelişmişlik seviyesine sahip, farklı siyasal ve yönetsel kültürlere sahip ülkelerde ve farklı siyasal iktidarlar döneminde, YKİ gerçekleştirilen idari reformları “nasıl” etkilemiştir? YKİ’nin bu ülkelere sirayet etmesinde hangi faktör ve aktörler etkilidir? Bu analitik sorulara, politika transferi literatüründen yararlanılarak cevap verilebilir.

Öncelikle, YKİ'nin reformlar üzerinde belirleyici olup olmadığı sorusunun cevaplandırılması gerekmektedir. Bu ilk soruyu cevaplandırırken, YKİ literatüründe önemli yere sahip Osborne ve Gaebler, Hood, Kettl ve Pollitt tarafından dile getirilen YKİ ilke ve özelliklerinden hareket edilerek, seçilen ülkelerin idari reform çalışmalarını analiz etmek için kullanılacak bir kriterler listesi oluşturulmuştur. Bu liste, “devletin küçültülmesi” (özelleştirme, personel çıkarımı, kurumların ortadan kaldırılması), “politika oluşturma ve hizmet sunma işlevlerinin ayrımı”, “piyasa araçlarına ve değerlerine vurgu” (sözleşmeler, etkinlik, verimlilik, rekabet, girişimcilik gibi), “özel sektör tarzı yönetim tekniklerinin kullanımı”, “vatandaş/müşteri odaklılık”, “çıktı ve sonuç odaklılık”, performans ölçme ve değerlendirme”, “adem-i merkeziyetçilik ve yetki devri”, “kaynak kullanımında rasyonellik”, ve “esneklik ve hesap verebilirliğe vurgu” kriterlerini kapsamaktadır.

Burada amaç, YKİ'nin reformları etkileyip etkilemediğini tespit etmek için, ülkelerin yaptığı idari reform çalışmalarının, bu kriterler listesindeki temel ilke ve uygulamalara ne derece yer verdiğinin değerlendirilmesidir. Ülkelerin reform çalışmaları, söz konusu kriterler ile büyük ölçüde uyum gösterirse, bu durum, YKİ'nin seçilen ülkelere sirayet ettiği ve idari reformların amaç ve içeriğini etkilediği anlamına gelecektir. Seçilen ülkelere, idari reformlarında benimsedikleri ve uygulamaya çalıştıkları her bir YKİ ilkesi için artı (+), yer vermedikleri YKİ ilkesi için eksi (-) verilmiştir. Bu analizin bulguları, Tablo 7'de detayları ile gösterilmektedir.

Tablo 7 incelendiğinde, bütün ülkelerin YKİ'nin ilkelerini gösteren hemen hemen tüm kriterler açısından (+) aldığını görebiliriz. Bu durum, genel olarak, bu çalışmada idari reform uygulamaları açısından analize tabi tutulan bütün ülkelerin, YKİ anlayışını benimsediği ve kamu yönetimini yeniden yapılandırma çalışmalarını bu eğilim çerçevesinde şekillendirdiği anlamına gelmektedir. Başka bir ifadeyle, ABD, Yeni Zelanda, Fransa, Malezya ve Türkiye günümüzde YKİ ile uyumlu, en azından onun öngörülerıyla paralel birtakım reformlara imza atmaktadırlar.

Tablo 7'e bakıldığında, ülkelerin reform girişimlerinde diğerlerine göre daha az benimsedikleri YKİ ilkeleri, tek amaçlı örgütler oluşturma mantığının bir yansıması olarak ortaya çıkan, politika oluşturma ve hizmet sunma işlevlerinin ayrı kurumlara verilmesi ve adem-i merkeziyetçiliktir. Politika oluşturma – hizmet sunumu ayrımı çerçevesinde, seçilmiş ülkelerden sadece ikisi (Yeni Zelanda ve Fransa) reformlarında bu ilkeyi benimsemiştir. Ancak, bu konuda özellikle Yeni Zelanda ön plana çıkmaktadır. Adem-i merkeziyetçilik ilkesi

bağlamında yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ise, Fransa ve Türkiye’de gerçekleştirilen reformların önemli bir parçasıdır. Bu uygulama, Yeni Zelanda ve Malezya tarafından günümüzde gerçekleştirilen reformların asıl unsuru olmamıştır. Fransa ve Türkiye’nin yönetsel yapıları ve kültürleri dikkate alındığında, adem-i merkeziyetçiliğin reformların hakim ilkelerinden biri olması doğal karşılanabilir. Diğer YKİ ilkeleri ise, bütün ülkeler tarafından benimsenmiştir.

Tablo 7: Ülkelerin İdari Reform Uygulamalarının YKİ İlkeleri Açısından Değerlendirilmesi

Kriterler	Seçilmiş Ülkeler				
	ABD	Yeni Zelanda	Fransa	Malezya	Türkiye
Devletin Küçültülmesi (Özelleştirme, Personel Çıkarımı, Kurumların Ortadan Kaldırılması)	+	+	+	+	+
Politika Oluşturma ve Hizmet Sunma İşlevlerinin Ayrımı	-	+	+	-	-
Piyasa Araçlarına ve Değerlerine Vurgu (Sözleşme, Etkinlik, Verimlilik, Rekabet, Kalite, Girişimcilik gibi)	+	+	+	+	+
Özel Sektör Tarzı Yönetim Tekniklerinin Kullanımı	+	+	+	+	+
Vatandaş / Müşteri Odaklılık	+	+	+	+	+
Çıktı ve Sonuç Odaklılık	+	+	+	+	+
Performans Ölçme ve Değerlendirme	+	+	+	+	+
Adem-i Merkeziyetçilik	+	-	+	-	+
Kaynak Kullanımında Disiplin ve Rasyonellik	+	+	+	+	+
Yetki Devri, Esneklik ve Hesap Verebilirliğe Vurgu	+	+	+	+	+

Kaynak: Kriterlerin oluşturulmasında, Osborne – Gaebler, a.g.e., s. 19-20; Hood, a.g.m., s. 4-5; Kettl, a.g.e., s. 1-2 ve Pollitt, Clarifying Convergence: Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform, a.g.m., s. 474’ten yararlanılmıştır.

Tablo 7 ülkeler açısından değerlendirildiğinde, ilginç bir sonuç ile karşılaşılmaktadır. Neo-liberal politikaların etkisini göreceli olarak daha geç hisseden Fransa’da, YKİ’nin tüm ilkeleri gerçekleştirilen idari reformlarda kabul görmüştür. Günümüzde yapılan idari reformlarda, ABD, YKİ ilkelerinden sadece 1 tanesinde (politika oluşturma – hizmet sunumu ayrımı); Yeni Zelanda 1 tanesinde (adem-i merkeziyetçilik), Malezya 2 tanesinde (politika oluşturma – hizmet sunumu ayrımı ve adem-i merkeziyetçilik) ve Türkiye 1 tanesinde (politika oluşturma – hizmet sunumu ayrımı), eksi işareti almıştır. Bu açıklamalar, daha

önceden dile getirilen, seçilmiş ülkelerde genel olarak YKİ ile uyumlu reformlar yapıldığı tespitini teyit etmektedir.

Seçilen ülkelerin farklı siyasal ve sosyo-ekonomik yapıları da düşünüldüğünde, bu tablo karşısında, YKİ'nin günümüzdeki idari reformların amaç ve içeriğine şekil veren genel bir çerçeve haline geldiği ifade edilebilir. Günümüzde YKİ anlayışı birçok ülkeye yayılmaktadır. Ayrıca, bu çalışmada incelenmek üzere seçilmiş ülkelerin gerçekleştirdiği reform çalışmaları göstermektedir ki, YKİ, Fransa ve Yeni Zelanda örneğinde olduğu gibi, arka planındaki neo-liberal politikalarla ilgisi olmayan siyasal iktidarlar döneminde de uygulanmıştır. YKİ'nin neo-liberal politikalar ile ilişkisi açıktır. Ancak, günümüzde YKİ, neo-liberal politikaların yönetsel alandaki reçetesi olmanın ötesinde, idari reformların gidişatını yönlendiren genel bir çerçeveye dönüşmüştür. Bu analiz, Peters'in özel sektör tarzı yönetim tekniklerinin Avrupa ülkelerine yayılması ile politik partiler ve ideolojiler arasında bir ilişki bulunmadığı düşüncesini teyit etmektedir.

Nihayetinde, seçilmiş ülkelerdeki reformlarda YKİ ağırlığını hissettirmektedir. Bu, YKİ anlayışının yayılmasının, dolayısıyla uluslararasılaşmasının bir yansıması olarak görülebilir. Kettl'in ifadesiyle, bu reform hareketi, tarihte hiçbir reform hareketinin erişemediği bir hızla yayılmaktadır. O halde, YKİ "nasıl" yayılmaktadır? Bu soruya ikinci bölümde genel olarak cevap verilmiştir. Burada, yine politika transferi literatüründen yararlanarak, seçilmiş ülkeler açısından bir analiz yapılmaya çalışılmakta ve ülkelerin hangi neden ve aktörlerin etkisiyle YKİ doğrultusundaki reformları gerçekleştirdiği değerlendirilmektedir. Bu analiz yapılırken, yapı-aktör temelli bakış açısı benimsenmektedir.

Bu bağlamda, seçilmiş ülkelerin analizine ABD ile başladığımızda, ABD'deki idari reformların kendi içsel dinamikleri ve deneyimleri çerçevesinde gerçekleştiğini söyleyebilmek mümkündür. ABD'nin yönetsel kültürü itibarıyla, kamu yönetiminde özel sektör tarzı yönetim anlayışı ve tekniklerinin kullanılması yakın zamanlı bir çaba değildir. ABD, özel sektör tarzı yönetim düşüncesinin anavatanıdır. İlaveten, ABD'de güçlü bir devlet ve bürokrasi karşıtı bir inanç söz konusudur. Dolayısıyla, ABD'nin yönetsel kültürü, YKİ'nin yapılan reformlarda hakim olması için uygun bir zemin hazırlamaktadır.

Yönetsel kültürün yanı sıra, politikacılar ve yönetim danışmaları da, günümüzde gerçekleştirilen reformların içeriği üzerinde etkili olmuştur. Clinton, yapılan idari reformlara çok büyük destek vermiş ve başkan yardımcısı Gore, reform çabalarına doğrudan katılmış ve

onları yönlendirmiştir. Ayrıca, ABD'deki özel sektörde faaliyette bulunan yönetim danışmanlarını kamu yönetimde istihdam etme uygulaması, Clinton tarafından da benimsenmiştir. Böylece, yönetim gurusu olarak nitelendirilen Osborne hem reform ekibinin bir üyesi hem de Clinton'ın resmi danışmanı olmuştur. Doğal olarak, bu durum reformların amacını, içeriğini ve geleceğini doğrudan etkilemiştir.

Dolayısıyla, ABD'de, birtakım yapısal faktörler veya aktörlerin tesiriyle, dışarıdan dayatılan bir idari reform girişimi veya içeriği söz konusu değildir. Politika transferi literatürünün dilinden konuşacak olursak, ABD, deyim yerindeyse YKİ reformlarının arka planındaki fikirleri ve başlıca girişimleri, diğer ülkelere ihraç eden ülke konumundadır. ABD, günümüzde idari reforma dair fikirlerin uluslararası gezintisinde, bir durak değil aksine gezintinin başlangıç noktasıdır. Bu nedenle, ABD, uluslararası örgütler ve çok uluslu şirketler tarafından telkin edilen reformları benimseyen veya diğer ülkelerden çeşitli sorunlara dair modelleri ödünç alan bir ülke değildir.

Ancak, ABD'nin bu pozisyonu, günümüzde yaptığı reformlarda hiçbir politika transferi olgusunun gerçekleşmediği anlamına gelmemektedir. Bilindiği gibi, en azından teoride yirmi beş tane transfer kanalı vardır ve politika transferinin iki devlet arasında gerçekleşmesi gerekmemektedir. Politika transferi, bir devletin kendi içinde yönetim katmanları arasında da gerçekleştirilebilir. ABD'de, son dönemdeki reformlarda bunun bir örneği yaşanmıştır. Daha önce de belirtildiği gibi, federal yönetimde uygulanan GPRA'nın geliştirilmesinde, California'daki Sunnyvale kentinde kullanılan kapsamlı bir performans yönetimi ve bütçeleme sisteminden esinlenilmiştir. Böylece, federal yönetimle eyalet yönetimi arasında politika transferi gerçekleşmiştir.

Aktarılanlardan anlaşılacağı üzere, ABD'de gerçekleştirilen idari reformlar politika transferi düzleminin “gönüllülük” tarafına denk düşmektedir. Söz konusu reformlar, transferin niteliği açısından zorlayıcı bir nitelik arz etmemektedir. ABD'de reform sürecinde “gönüllü politika transferi” söz konusudur. Yapılan idari reform uygulamalarında, Clinton ve Gore başta olmak üzere, ABD'deki karar alıcılar bilinçli ve kendi iradelerine dayalı rasyonel tercihlerde bulunmuşlardır. Gönüllü politika transferine iten neden ise, mevcut sistemden memnuniyetsizlik olarak nitelendirilebilir.

Yeni Zelanda'da yapılan idari reformlar politika transferi açısından değerlendirildiğinde, 1980'den sonraki reformların politika transferi olgusunu içerisinde

barındırdığını söyleyebiliriz. Yeni Zelanda’da idari reformlara ilişkin transfer sürecinde, hem yapısal faktörlerin hem de belirli aktörlerin ön plana çıktığı görülmektedir. Bu yüzden, Yeni Zelanda’da 1980’lerden önce benimsenen sosyo-ekonomik politikalarda u-dönüşü yapılarak, neo-liberal politikalar çerçevesinde ekonomi ve yönetsel yapının yeniden şekillendirilmesi, yapısal faktörleri ve birtakım aktörleri göz önünde bulunduran bütüncül bir bakış açısıyla değerlendirilmelidir.

Burada, yapısal faktörlerle ifade edilen, 1980’lerde Yeni Zelanda’da boy gösteren ekonomik ve mali krizdir. Bu, daha çok Yeni Zelanda’da neden reforma ihtiyaç duyulduğunu açıklamaktadır. Söz konusu reformda, nasıl neo-liberal politikaların ve dolayısıyla YKİ öngörülerinin benimsendiği ise, bazı aktörlere dayalı olarak açıklanabilir. Bunlar, ülkenin üst düzey siyasetçileri ve bürokratları; bir düşünce kuruluşu ve OECD’dir. Anlaşılacağı üzere, reform sürecinde rol alan bazı içsel ve dışsal aktörlerin etkileriyle, Yeni Zelanda’da İşçi Partisi iktidarı döneminde YKİ ile uyumlu reformlar hayat geçirilmiştir.

Öncelikle, Maliye Bakanı Roger Douglas tarafından öncülük edilen ve önemli konumlarda bulunan bürokratları da kapsayan elit bir grubun, neo-liberal politikaları benimsemesi, Yeni Zelanda’daki reformların içeriği üzerinde etkili olmuştur. Çünkü, bu elit grup yayımladığı raporlar ve diğer faaliyetleri ile diğer siyasileri ve bürokrasinin geri kalanını adeta ikna etmişlerdir. Ayrıca, bu reform taraftarları, reform sürecinde odaklanılan bazı sorunları gidermek için ülke deneyimlerinden yararlanmışlar ve İngiltere, Avustralya ve İsveç gibi yabancı ülkelere dersler çıkarmak amaçlı ziyaretlerde bulunmuşlardır. Politika transferi amaçlı ziyaretlerin, genel olarak Yeni Zelanda’nın bir parçası olduğu Anglo-Sakson ülkelerine doğru olması, kültürel olarak daha yakın olmanın ülkeler arasındaki politika transferini etkileyeceği ve kolaylaştıracağı düşüncesinin bir yansıması olarak değerlendirilebilir. Buraya kadar aktarılanlar, Yeni Zelanda’da reform sürecindeki politika transferinin “gönüllülük” esasına dayandığı izlenimini doğrular. Çünkü, ülkenin siyasetçileri ve bürokratları, 1980’lerdeki durum karşısında reform ihtiyacı hissetmiş ve kendi iradeleriyle dersler çıkarmayı istemişlerdir. Ancak, bu kısmen doğru bir tespit olacaktır.

Yeni Zelanda’daki reform sürecinde yaşanan politika transferi olgusunu tam bir gönüllü transfer niteliğinden uzaklaştıran unsur, “Business Roundtable” ve OECD gibi dışsal aktörlerin reform sürecine müdahalesidir. Böylece, politika transferinin devlet dışı aktörlerinden olan düşünce kuruluşları ve uluslararası örgütler, idari reforma dair transfer sürecinde rol almışlardır. Daha önce de belirtildiği gibi, çoğu çıkar grubunun ekonomi

politikalarını etkileme sürecinden dışlandığı bir dönemde, Business Roundtable, özellikle önceden Hazine’de çalışan ve ardından kendisinde yönetici olan kişilerin etkisiyle, hem İşçi ve Ulusal Parti hem de Hazine’yle kurduğu yakın bağlar kurarak, politikaların formülasyonunda çok önemli bir konum elde etti. Neo-liberal politikaları savunan bir düşünce kuruluşu olarak Business Roundtable, İşçi Partisi’yle çok yakındı ve bu Parti’nin kurmaylarının düşüncelerini etkiledi. Nitekim, Nagel, bu iş dünyası topluluğunun İşçi Partisi’ne Roger Douglas aracılığıyla çok büyük bağışlarda bulunduğu ve bu bağışların seçimlerin kazanılmasında İşçi Parti’sine yardımcı olduğunu belirterek¹⁸⁹, Business Roundtable ve İşçi Partisi arasındaki yakınlığı gözler önüne sermiştir.

Ayrıca, OECD gibi uluslararası örgütler de, telkin ve baskılarıyla Yeni Zelanda’daki YKİ reformlarını desteklemişlerdir. Bütün bu açıklamalar bir arada düşünüldüğünde, Yeni Zelanda’daki reform sürecinde yaşanan transferin kısmen gönüllü, kısmen zorlayıcı niteliği ile ön plana çıkan karma bir özellik gösterdiğini söyleyebiliriz. Bu bağlamda, mevcut durumdan memnuniyetsizlik, iyi modellerden yararlanma ve uluslararası meşruluğu pekiştirme gayreti politika transferinin nedenleri olarak belirtilebilir.

Fransa’da da neo-liberal politikalar etkisini göstermiş ve YKİ doğrultusunda birtakım reformlar gerçekleştirilmiştir. Yapısal faktör olarak, 1980’li yıllarda dünya genelinde yaşanan krizin Fransa’daki etkileri, bu dönemden sonra gerçekleştirilen reformların içeriğinde etkili olmuştur. Ancak, bu makro bakışın ötesinde, Fransa gibi Kıta Avrupası geleneğinin önemli temsilcisinde, hem de sosyalistler döneminde bile, YKİ ile uyumlu reformların gerçekleştirilmesini izah etmek için, reform sürecindeki aktörlere yönelmek gerekmektedir. Yapısal faktörlere ek olarak, aktör yönelimli bir bakış açısı, reform sürecinde yaşananların ve YKİ fikirlerinin Fransa’da nasıl etkili olduğunun detaylarını verebilir.

Fransa’da neo-liberal fikirlerin kullanılması ve kabul edilesi sürecinde, bürokratik bir elit grubun oynadığı önemli role odaklanmak gerekmektedir. Fransa’da neo-liberalizmin köklerinde, Maliye Bakanlığı yetkililerinin Keynesyen politikalardan moneterizme, deregülasyona ve özelleştirmeye doğru giden entelektüel dönüşümü vardır. Buna göre, ekonomik ve politik güç merkezlerini, bu dönüşümü geçiren bazı elit yetkililer işgal etmeye

¹⁸⁹ Nagel, a.g.m., s. 251.

başlamıştır. Bu ise, neo-liberal anlayış ve ona uygun reformların yükselişinde etkili olmuştur.¹⁹⁰

Fransa’da YKİ’nin yükselişi ve girişimci kültürün kamu sektörü tarafından benimsenmesinde, danışmanların ve danışmanlık şirketlerinin de etkisi büyüktür. Nitekim, Denis Saint-Martin¹⁹¹, toplam kalite yönetimi uygulaması bağlamında, YKİ fikirlerinin benimsenmesinde, önemli bir politika transferi aktörü olan danışmanlık şirketlerinin oynadığı rolü gözler önüne sermektedir. Buna göre, Fransa’da öncelikle devlet sanayi politikası çerçevesinde toplam kalite yönetimi uygulamasının özel sektörde yaygınlaşmasını sağlamış ve bu süreçte büyük ölçüde yönetim danışmanlarından faydalanmıştır. Daha sonra, hükümetle kurduğu iletişim kanallarını çok iyi kullanan danışmanlık şirketleri ve oluşturdukları birlik (AFCERQ), lobi faaliyetlerinde bulunup, devletteki karar alıcıları etkinliği artırmadaki rolleri konusunda ikna ederek, aynı modelleri kamu sektöründe uygulamaya başlamışlardır. Dolayısıyla, 1980’lerden itibaren, YKİ fikir ve uygulamalarının yükselişinde yönetim danışmanları ve onların şirketleri önemli rol oynamıştır.

“Association Seviles Publics” olarak bilinen bir politik kulübün faaliyetleri de, Fransa’da YKİ fikirlerinin kabul görmesinde ve reformların içeriğini oluşturmasında çok büyük bir etkiye sahiptir. Bu durum, Fransa’da bir epistemik topluluğun, idari reforma dair fikirlerin alışverişinde ve ilkelerin transferinde devreye girdiğine işaret etmektedir. Nitekim, özellikle Rocard’ın reform ekibinde yer alan önemli isimler bu epistemik topluluğun üyesidir. Guyomarch¹⁹², bu epistemik topluluğun kamu hizmetlerini geliştirmek için çeşitli programlar düzenlediğini ve yayınlar yayımladığını belirtmektedir. Bu epistemik topluluk, “Institut du Management Public” ve onun dergisi “Politiques et Management Public” ile yakından bağlantılıdır. Bu enstitü ise, özel sektör temsilcileri ile üniversitelerden ve kamu yönetiminden gelen görevlileri bir araya getiren uluslararası konferanslar düzenlemektedir. Rocard’ın reform ekibinde yer alan ve komite ve komisyon başkanlığı şeklinde önemli pozisyonları işgal eden Jean Leca, Sylvia Trosa ve Serge Vallemont gibi kişiler de, Service Publics ile yakın ilişki içerisindeydi.

Anlaşılacağı üzere, Fransa’da bu epistemik topluluk ve enstitü, politika transferi açısından kendilerinden beklenen rolü tam olarak karşılayacak şekilde hareket etmektedir.

¹⁹⁰ Clark, a.g.m., s. 103.

¹⁹¹ Saint-Martin, Denis, “When Industrial Policy Shapes Public Sector Reform: Total Quality Management in Britain and France”, *West European Politics*, Vol. 24 (4), 2001, ss. 105-124, s. 118-120.

¹⁹² Guyomarch, a.g.m., s. 178-179.

Rocard reformlarının Juppé reformlarıyla süreklilik arz ettiği ve Danıştay ve Sayıştay gibi üst düzey kamu görevlilerinin Fransız idari sistemindeki önemi hatırlandığında, bu topluluğun yaptığı faaliyetlerin YKİ'nin transferi açısından etkisi daha iyi anlaşılabilir.

Fransa'da YKİ ile uyumlu reformların gerçekleştirilmesinde, son olarak AB'nin etkisine değinmek gerekmektedir. AB bütünleşme politikası, önceleri rekabet politikası gibi ortak politika alanları ve Avrupa tek pazarı gibi hedefleriyle Fransa'da ekonominin liberalleşmesi şeklinde etkisini hissettirirken, daha sonraları subsidiarite ilkesi ve bütçe açıklarını kapatma talebi çerçevesinde, reform çalışmaları üzerinde etkili olmuştur. AB'den gelen bu talepler, üye ülke konumundaki Fransa'da YKİ öngörülere ile örtüşen reformları ortaya çıkarmıştır.

Dolayısıyla, Fransa'da neo-liberal politikalar ve YKİ anlayışının yükselişinde, moneterizmi benimseyen üst düzey bir bürokratik grup, danışmanlık şirketleri, bir epistemik topluluk ve AB, bir bütün olarak oldukça etkili olmuştur. Bu aktörlerin etkinliği, Fransa'da YKİ fikirlerinin benimsenmesi ve buna uygun reformların yapılmasının çok fazla gönüllülük esasına dayanmadığı şeklinde yorumlanabilir. Çünkü, danışmanlık şirketleri, epistemik topluluklar ve AB, politika transferi düzleminde, transfer sürecini daha çok zorlayıcı transfere yaklaştıran unsurlara işaret etmektedir.

Malezya'da gerçekleştirilen idari reformlar, politika transferi açısından ilginç bir örnek sergilemektedir. Çünkü, Malezya'nın 1997 yılında yaşanan Asya krizinde IMF politikalarını reddedişi, Malezya'nın yabancı ülke deneyimlerine ve uluslararası örgütlerin telkin ve baskılarına kapalı bir ülke olarak algılanmasına yol açmıştır. Bu durum, 1980 sonrası idari reform sürecinde, Malezya'da en azından "koşulsallık transferi"nin olmadığı şeklinde yorumlanabilir. Ancak, 1980'lerden itibaren yapılan reformlarda hiçbir politika transferi olgusunun gerçekleşmediği anlamına gelmez.

Esasında, Malezya'nın kamu yönetimi ve idari reform tarihinde birçok politika transferi örneği vardır. Malezya, bağımsızlığını ilan ederek, yeni bir ulusun ihtiyaç duyduğu yönetim mekanizmasını tesis etmeye başladığı günden itibaren, Malezya'nın idari reform tarihi birçok politika transferi örneğini içerisinde barındırmıştır. 1980 öncesi idari reform çalışmalarına ilişkin bunun en tipik örneği, bu dönemdeki reformları şekillendiren "Malezya'da Kalkınma Yönetimi" adlı çalışmanın Ford Vakfı'na bağlı iki Amerikalı danışman tarafından hazırlanmasıdır. 1980 sonrası dönemde gerçekleştirilen reformlarda da,

politika transferine rastlamak mümkündür. Özelleştirme politikalarının temelini oluşturan “Malezya Anonim” politikasının Japonya ve Güney Kore’den esinlenerek oluşturulması, özelleştirmeye dair temel metin olan “Özelleştirme Master Planını”nın bir İngiliz danışmanlık şirketi tarafından hazırlanması, OECD ülkelerinden ve yabancı ülke deneyimlerinden esinlenerek, kalite ve performansı yükseltmeye yönelik iyi uygulamaların araştırılması ve ISO 9000’nin uygulamaya aktarılması, İngiliz Yurttaş Şartı’ndan esinlenilerek “Müşteriler Şartı”nın pratiğe aktarılması ve kamu mali yönetiminin geliştirilmesi çerçevesinde, önce Amerikalı danışmanların hazırladığı raporlardaki telkinler sonucu, Amerikalı bir denetçiyi resmi danışman yaparak PPBS’ye geçilmesi, daha sonra Avustralya örnek alınarak MBS uygulamasına başlanması, 1980 sonrası dönemde Malezya’da yapılan idari reformlardaki politika transferinin başlıca örnekleridir.

Malezya’da, 1981 yılında Mahathir Mohamad’ın başbakan olmasıyla idari reformlar güçlü bir siyasi destek bulmuştur. Dolayısıyla, Malezya’da yapılan reformlarda karar alıcıların iradeleri ve tercihleri söz konusudur. Yapılan idari reformlarda ağır basan esinlenme ve örnek alma niteliği de düşünüldüğünde, politika transferi açısından, gönüllü politika transferine işaret etmektedir. Başka bir deyişle, Malezya’da gönüllü politika transferi çerçevesinde, karar alıcıların iradelerine dayalı olarak reform yapma ve iyi örnekleri model alma tercihinde bulunulmuştur. IMF politikalarının reddedilmesi, transfer sürecindeki bu gönüllülük esasını pekiştirmiştir. Ayrıca, en iyi model arayışında, politika transferi literatüründe belirtildiği gibi yelpaze geniş tutulmuş ve sadece Batılı ülkeler değil, Doğu’daki ülkeler de dikkate alınmıştır.

Malezya reformlarındaki transfer örneklerinde, yabancı ülkelerin uzmanları ve danışmanlık şirketleri sürece müdahil olmuştur. Bu, transfer sürecini, tam bir gönüllü politika transferi örneği olmaktan çıkarmaktadır. Nihayetinde, Malezya’da 1980’lerden itibaren yapılan reformların hemen hemen her alanında bir politika transferi örneği vardır. Bu transfer sürecinde benimsenen fikir, ilke ve uygulamalar ise, YKİ anlayışıyla paralel girişimleri ortaya çıkarmıştır. Dolayısıyla, YKİ’nin Malezya’da yükselişinde politika transferi önemli rol oynamıştır. Bu çerçevede, mevcut durumdan memnuniyetsizlik, en iyi çözümü bulma, uluslararası sistemde güç ve meşruiyet elde etme transferin nedenleri olarak belirtilebilir.

Son olarak, *Türkiye’de* yapılan idari reformlar politika transferi açısından değerlendirildiğinde, günümüzdeki reformların politika transferi olgusuyla yakından ilişkili olduğu rahatlıkla görülebilir. Türkiye’de, özellikle 1980’li yıllardan sonra yapılan reformların

ekonomik ve mali krizlerin, AB'ye üyelik sürecinin ve kamu yönetiminde yaşanan birtakım sorunların bir sonucu olarak yapıldığı düşünüldüğünde, idari reformların politika transferiyle ilişkisi daha net bir şekilde anlaşılabilir. Bu dönemde, WB ve IMF gibi uluslararası örgütlerle yapılan anlaşmalar veya AB'nin adaylık sürecindeki talep ve beklentileri, Türkiye'deki idari reform sürecinin çok önemli parametreleri haline gelmiştir.

Türkiye'nin 1980'lerden sonraki idari reform süreci, WB ile yapılan anlaşma metinlerinden, IMF'ye sunulan niyet mektuplarından ve AB İlerleme Raporları'ndan rahatlıkla takip edilebilir bir hal almıştır. Yapılan veya yapılmak istenen reformların işaretleri, Türkiye'nin söz konusu uluslararası örgütlere taahhütlerini içeren çeşitli metinlerdeki yerini almıştır. Hatta, AB'ye uyum sağlama gibi gerekçeler, TBMM tarafından kabul edilen kanunların genel gerekçelerinde bile açıkça dile getirilmiştir. Sadece Türkiye'deki idari reformların politika transferi açısından değerlendirildiği ve yaşanan transfer sürecinin kanıtlanmaya çalışıldığı ayrı bir çalışmada, yapılan reformların her biri detaylı bir şekilde ele alınabilecek önemli araştırma konularına işaret etmektedir. Örneğin, kalkınma ajanslarının Türk idari teşkilatındaki yerini almasında veya yerel yönetimler reformunda AB'nin süreçteki rolünün politika transferi açısından değerlendirilmesi ya da Türkiye'de düzenleyici kurumların yaygınlaşmasında IMF ve AB'nin rolünün değerlendirilmesi gibi, Türkiye'de 1980 sonrası idari reform sürecinin bir parçası olan birçok konu ayrıca ele alınacak çalışmalardır. Her bir reform girişimi açısından, politika transferinin tüm detaylarıyla ortaya koyulması, bu çalışmanın amacını aşmaktadır. Bu yüzden, Türkiye'deki 1980 sonrası idari reform sürecine ilişkin politika transferi açısından genel bir bakış açısı ortaya koyulmaktadır.

Elbette ki, 1980'den sonra ardı sıra iktidara gelen farklı siyasal partiler, Türk kamu yönetiminin yaşadığı sorunlardan rahatsızlık duymuş ve kendi irade ve tercihleriyle yeniden yapılanma çalışmalarına girmek istemişlerdir. Ancak, 1980'den itibaren yaşanan krizlerin ve birtakım adaylık süreçlerinin etkisiyle, yapılan reformların uluslararası metinlerde yer bulması ve söz konusu örgütlerin baskıları veya en azından telkinleri şeklini alması, bu telkinler sonucu reformların gerçekleştirildiği izlenimini veya sonucunu doğurmaktadır. Nitekim, Türkiye'de özellikle 2000'li yıllardan sonra, kamu yönetimini yeniden yapılandırma çerçevesinde girişilen reformların orijininin dışarıya dayandığı belirtilmektedir.¹⁹³

Günümüzde Türkiye'de yapılan reformlarda uluslararası ve uluslar-üstü örgütlerin oynadığı belirleyici rolü, bazı düzenlemelerle gözler önüne sermek mümkündür. Örneğin,

¹⁹³ Güler, İkinci Dalga: Siyasi ve Yönetimsel Liberalizasyon-Kamu Yönetimi Temel Kanunu, a.g.e., s. 5.

kamu yönetiminde yeniden yapılanma konusunda, Türkiye ve WB arasındaki ilişki “yapısal uyarlanma kredileri” çerçevesinde yürütülmektedir. Bu bağlamda, 2001, 2002 ve 2004 yılında verdiği ve PFPSAL olarak kısaltılan “Program Amaçlı Mali Yönetim ve Kamu Yönetimi Yapısal Uyarlanma Kredileri” ön plana çıkmaktadır. PFPSAL-1, PFPSAL-2 ve PFPSAL-3 kredilerinin kapsadığı başlıca alanlar, kamu yönetimi, hukuk, adalet ve finans sektörleridir.¹⁹⁴ Daha sonraki süreçte, kamu yönetiminde yeniden yapılanma çerçevesinde, bu iki aktör arasındaki ilişkiler PPDPL olarak kısaltılan “Program Amaçlı Kamu Sektörü Kalkınma Politikası Kredisi” bağlamında şekillendirilmiştir. Bu bağlamda, WB, ilki 2006 yılında (403 milyon Avro’luk), diğeri 2008 yılında (255.4 milyon Avro’luk) iki krediyi onaylamıştır. Her iki kredi tarafından desteklenen politika alanları; (i) Türkiye’nin büyümesini sürdürülebilir kılacak makro ekonomik çerçeve, (ii) Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardım Reformu, (iii) Kamu Mali ve Harcama Yönetimi Reformu ve (iv) Kamu Yönetimi ve Yönetişim Reformu olarak belirtilmektedir. 2006 yılında onaylanan kredinin, kamu mali ve harcama yönetimi alanının alt konusunu “Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” oluştururken; kamu yönetimi ve yönetim alanının alt konuları, yerel yönetimler reformu, bölgesel kalkınma ve yolsuzlukla mücadeledir.¹⁹⁵ 2008 yılında onaylanan ikinci PPDPL kredisinde ise, 5018 sayılı Kanunun ve ikincil düzenlemelerin uygulanması, kamu kurumlarında stratejik planlama, tahakkuk esaslı muhasebe gibi konular kamu mali ve harcama yönetimi alanı bağlamında dile getirilen önemli başlıkların arasında yer alırken; kamu yönetimi ve yönetim reformu alanında adalet sistemin geliştirilmesi, adem-i merkeziyetçilik ve bölgesel kalkınma başlıkları ön plana çıkmaktadır.¹⁹⁶ Kredinin odaklandığı politika alanlarının ve onların alt başlıklarının, 2000’li yıllardan sonra Türkiye’de gerçekleştirilen reformların merkezindeki uygulamalara odaklanması dikkat çekicidir.

IMF’ten istenilen finansal destek çerçevesinde, Türkiye’nin taahhütlerine yer veren ve onlara resmiyet kazandıran belgeler olan “Niyet Mektupları” da, bugünün Türkiye’inde gerçekleştirilen idari reformların emarelerine çok belirgin şekilde yer vermektedir. IMF’ye sunulan 25 Temmuz 2003 tarihli Niyet Mektubu’nda, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu’nu tasarısının TBMM’ye sunulma noktasına geldiği belirtildikten sonra, kamu hizmetlerinin daha verimli, şeffaf ve katılımcı bir şekilde sunulmasını sağlamak için, daha

¹⁹⁴ <http://web.worldbank.org>, 15 Mayıs 2009.

¹⁹⁵ World Bank, *International Bank Reconstruction and Development Program Document For A Proposed Loan In the Amount of Euro 403 Million To Republic of Turkey For A Programmatic Public Sector Development Policy Loan*, 2006.

¹⁹⁶ World Bank, *International Bank Reconstruction and Development Program Document For A Proposed Second Programmatic Public Sector Development Policy Loan (PPDPL 2)*, 2008.

uygun bir yasal ve kurumsal ortam oluşturmak amacıyla kamu yönetimi reformuna ilişkin yasanın, yeni bir düzenleyici kurul kanununun ve yerel yönetimlere ilişkin yasaların hazırlanacağına ilişkin taahhütlerde bulunmaktadır.¹⁹⁷ Yine, 2 Nisan 2004 tarihli Niyet Mektubu'nda, memurlar ve kamu yöneticileri için ahlaki görev ve uygulama esaslarının oluşturulmasına ilişkin yasal düzenlemenin TBMM'ye sunulduğu belirtildikten sonra, kamu yönetiminde merkezi idarenin yetkilerinin bir kısmının yerel yönetimlere devredilmesi dahil olmak üzere kamu yönetiminin kurallarını belirleyen, merkezi idare ile yerel yönetimlerin sorumluluklarını açıkça belirten “Kamu Yönetimi Temel Kanunu”nun kısa süre içinde TBMM'den geçirileceği ifade edilmektedir.¹⁹⁸

Yine, AB Türkiye'nin son dönemde yaptığı reformların önemli bir tetikleyici gücü olmuştur. Örneğin, Türkiye'de kalkınma ajanslarının kurulmasında AB'nin çok büyük etkisi vardır. AB'nin aday ülkelerden beklentilerini ortaya koyan Katılım Ortaklığı belgeleri üzerinden bu etkiyi izlemek mümkündür. AB, 2001 yılındaki ilk Katılım Ortaklığı Belgesi'nde¹⁹⁹, Türkiye'den, kalkınma ajanslarının temelini oluşturan “İstatistikî Bölge Birim Sistemi” (NUTS) sınıflandırmasını kısa dönemde hazırlamasını; 2003 yılı Katılım Ortaklığı Belgesi'nde²⁰⁰ ise, orta vadede NUTS 2 seviyesinde kalkınma ajanslarını kurmasını açıkça talep etmiştir. 2005 yılı İlerleme Raporu'nda²⁰¹ da, kalkınma ajanslarına dair yasal çerçevenin hala kabul edilmemiş olmasını eleştirmiştir. Söz konusu dokümanlara benzer şekilde, AB'nin süreçteki etkisini kanıtlayan rapor ve düzenlemelerin sayısını artırmak mümkündür.

Ancak, daha önce de belirtildiği gibi, Türkiye'de son dönemde yapılan her bir reform girişimine ilişkin politika transferi olgusunu ayrı ayrı kanıtlamak bu çalışmanın amacını aşmaktadır. Önemli olan, bu örneklerin politika transferi açısından verdiği ortak mesajdır. Türkiye'de gerçekleştirilen idari reformlarda, WB, IMF ve AB gibi örgütlerin etkisi oldukça fazladır. İdari reformlar, WB ve IMF'den alınan destek ve kredilerin bir koşulu veya AB'ye adaylık sürecindeki bir taahhüdün bir sonucu olarak gerçekleştirilmektedir. Bu ise, Türkiye'de

¹⁹⁷ Turkey – Letter of Intent, July 25, 2003, <http://www.imf.org/external/np/loi/2003/tur/02/index.htm>, 22 Mayıs 2009.

¹⁹⁸ Turkey - Letter of Intent, April 02, 2004, <http://www.imf.org/external/np/loi/2003/tur/02/index.htm>, 22 Mayıs 2009.

¹⁹⁹ European Council, “Council Decision of 8 March 2001 on the Principles, Priorities, Intermediate Objectives and Conditions Contained in the Accession Partnership with the Republic of Turkey”, *Official Journal of European Communities*, L85/13, 24.03.2001.

²⁰⁰ European Council, “Council Decision of 19 May 2003 on the Principles, Priorities, Intermediate Objectives and Conditions Contained in the Accession Partnership with Turkey”, *Official Journal of European Union*, L145/40, 12.06.2003.

²⁰¹ European Commission, *Turkey 2005 Progress Report* {COM(2005)561 Final}, Brussels SEC(2005)1426, 2005, s. 102.

reformlar açısından “koşulsallık transferi”ne veya “yükümlü transfer”e işaret etmektedir. Dolayısıyla, Türkiye’deki reformlar çerçevesinde yaşanan transfer, politika transferi düzleminde zorlayıcı transfere daha yakın bir yere denk düşmektedir. Ayrıca, WB, IMF ve AB gibi örgütlerin reform konusundaki talep ve baskıları, kendi değerler sisteminden bağımsız olamayacağına göre, Türkiye’de YKİ reformlarının yükselişine yol açmaktadır.

Seçilmiş ülkelerin idari reform uygulamaları göstermektedir ki, bütün ülkelerdeki reform sürecinde, YKİ anlayışının ilgili ülkeye sirayet etmesini ve o ülkede yükselişe geçmesini sağlayan politika transferi olgusu gerçekleşmiştir. Başka bir deyişle, YKİ anlayışı doğrultusundaki bir reform paketi, çeşitli aktörlerin etkisiyle ülkeden ülkeye yayılmıştır. Bu durum, YKİ anlayışı çerçevesinde ülke reformlarının amaç ve içeriklerinin yakınsamasına sebep olmuştur. Bu nedenle, günümüzde idari reformların amaç ve içeriklerindeki yakınsama politika transferi kavramıyla açıklanabilir.

Reforma dair fikirlerin ve uygulamaların transferine müdahil olan aktörler, seçilmiş ülkeler açısından farklılık göstermektedir. Ülkenin kendi karar alıcıları, neo-liberal politikaları benimsemiş etkin bir elit grup, özel sektör yöneticilerinin üye olduğu baskı grubu, danışmanlık şirketleri, epistemik topluluklar, uluslararası örgütler bu aktörlere örnek olarak gösterilebilir. Ayrıca, transfer sürecinde rol alan aktörün türüne göre, ülkelerde gerçekleşen politika transferinin tipi de değişmektedir. Bu bağlamda, ülkelerde gerçekleşen transferin ya gönüllülük niteliği ya da zorlayıcılık niteliği ağır basmaktadır. Ülke incelemelerinden anlaşılacağı üzere, ABD’de tam bir gönüllü politika transferi ön plana çıkarken, Türkiye’de YKİ anlayışı doğrultusunda reformların yapılması zorlayıcı politika transferi örneğini temsil etmektedir.

Ancak, yine incelenen ülke uygulamalarından anlaşılmaktadır ki, gönüllü politika transferi ve zorlayıcı politika transferi birbirini dışlayıcı değildir. Bir ülkede gerçekleşen idari reform sürecinde her iki politika transferi tipi de kısmen kendini gösterebilmektedir. İncelenen ülkelerde bunun en iyi örneği Malezya’dır. Malezya’daki reform sürecinde, hem Mahathir en üst karar alıcı olarak reformları desteklemiş ve esinlenmeyi teşvik etmiş hem de bir İngiliz şirketi özelleştirme master planını hazırlamıştır. Başka bir deyişle, Malezya’daki reform süreci, her iki temel transfer örneğine işaret eden emareleri de içerisinde barındırmaktadır. Fransa’daki durum da, Malezya’dakinin bir benzeridir.

Son olarak, incelenen ülkelerde yaşanan politika transferlerinin nedenleri de ülkeden ülkeye farklılaşmaktadır. Bu nedenler, mevcut durumdan memnuniyetsizlikten uluslararası sistemde meşruiyet sağlamaya kadar çok geniş bir yelpazeyi kapsamaktadır. Örneğin, ABD’de temel neden mevcut durumdan memnuniyetsizliktir. Malezya’da idari reformların amacı, özellikle belirli bir tarihe kadar gelişmiş bir devlet olma olarak kendini göstermektedir. Bu kaygı, politika transferi bağlamında uluslararası arenada kendini daha meşru kılma arzusu şeklinde yorumlanabilir. Türkiye ve Fransa’da, mevcut durumdan memnuniyetsizlik ve dereceleri farklı olsa bile, yükümlülükleri ve taahütleri yerine getirme çabası politika transferinin temel nedenleri olarak görülmektedir. Yeni Zelanda’da ise, mevcut durumdan memnuniyetsizlik, iyi modellerden yararlanma ve uluslararası düzeydeki meşruiyetini pekiştirme politika transferinin nedenleri olarak belirtilebilir.

SONUÇ

1980'den itibaren, birçok devlet kamu yönetimini yeniden yapılandırma ihtiyacı hissetmiştir. Bunun temel nedeni, ekonomik, toplumsal, siyasal ve teknolojik boyutlarıyla ön plana çıkan ve bütün toplumları etkileyen değişim ve dönüşüm rüzgarlarıdır. Başka bir deyişle, ekonomi teorisindeki değişim; toplumsal talep ve beklentilerde yaşanan değişim; insan hak ve özgürlükleri alanında yaşanan duyarlılık ve demokratik ilke ve değerlerin kurumsallaştırılmak istenmesi; bilgi ve iletişim alanında yaşanan gelişmeler bir bütün olarak yönetsel alanı da etkilemiştir. Bu anlamda, özellikle 1980'li yıllardan sonra hız kazanan idari reform uygulamaları, esasında, kamu yönetiminin ayakta kalabilmek için çevresindeki yoğun ve şiddetli değişim sürecine uyum sağlayabilme çabalarının yansımalarıdır.

Bugün gelinen noktada, ülkeler idari reform aracılığıyla daha şeffaf, hesap verebilir, katılımcı ve vatandaş odaklı bir kamu yönetimi tesis etmeyi ve bu mekanizmanın etkin ve verimli, kaliteli, süratli ve adil bir şekilde kamu hizmeti sunmasını temin etmeyi amaçlamaktadır. Bu bağlamda, günümüzde kamu yönetimi alanında katı, merkezîyetçi, hiyerarşik ve kural yoğun olma özellikleri ile ön plana çıkan geleneksel yönetim anlayışından uzaklaşarak, daha esnek, adem-i merkezîyetçi, sonuç odaklı ve piyasa temelli yeni bir yönetim anlayışına doğru geçiş gündeme gelmektedir. Kamu yönetimi literatüründe, YKİ, bu yeni yönetim anlayışını ifade eden bir üst başlık olarak değerlendirilmektedir.

1980'den itibaren, YKİ anlayışı doğrultusunda gerçekleştirilen idari reformlar, önceki reformlara göre çok daha geniş bir perspektife sahiptir. Günümüz idari reformları, kamu yönetiminin daha rasyonel bir zemine oturulması çerçevesinde sadece kamu yönetiminin kendi iç işleyişine odaklanmamış, bunun yanı sıra, kamu yönetiminin vatandaşla ve kamu yönetiminin piyasayla olan ilişkisini de yeniden kurgulamıştır. Başka bir deyişle, idari reform olgusu, 1980'lerden itibaren, reformcular tarafından önceki dönemlere göre çok daha geniş bir şekilde yorumlanmıştır. YKİ'nin yakından ilişkili olduğu neo-liberal felsefeyle birlikte düşünüldüğünde, idari reforma dair bu yorum, reformun sadece teknik bir mesele değil, aynı zamanda politik bir mesele olduğunu daha somut bir şekilde gözler önüne sermektedir.

Ancak, bu YKİ anlayışının sadece neo-liberal politikaları benimseyen ülkeler tarafından uygulanan ve kamu yönetimindeki patolojilere dair basit bir liberal reçete olduğu anlamına gelmemektedir. Aksine, bu çalışmada yer verilen seçilmiş ülkelerin idari reform uygulamalarının kanıtlandığı gibi, YKİ Yeni Zelanda ve Fransa gibi ülkelerde İşçi Partisi ve

Sosyalist iktidarlar döneminde de uygulanmıştır. Dolayısıyla, günümüzde YKİ, ülkelerin gerçekleştirdikleri idari reformlarda temel aldığı genel bir çerçeve haline dönüşmüştür. Doğal olarak, YKİ'nin reformlar konusunda elde ettiği bu pozisyon, YKİ anlayışının dünya genelinde yayılması olgusu ile yakından ilişkilidir.

Burada, ülkelerin idari reform uygulamalarının politika transferi açısından değerlendirilmesine geçmeden önce, seçilmiş ülkelerdeki idari reform uygulamaları üzerinden hareket ederek, idari reformun kavramsal çerçevesine katkı yapacağı veya daha önceden dile getirilen bazı hususları teyit edeceği ve pekiştireceği düşünülen bazı tespit ve çıkarımları ifade etmekte fayda vardır. Bu tespitler, daha net bir şekilde ortaya koyabilmek için maddeler halinde şöyle belirtilebilir:

- İdari reform uzun ve aşamalı bir süreç olarak değerlendirilmelidir: ABD, Yeni Zelanda ve Fransa gibi seçilmiş ülke incelemelerindeki reform uygulamaları göstermektedir ki, bir ülkedeki idari reform çalışması on yıllar sürebilmektedir. Günümüzde, ABD'de Clinton döneminde gerçekleştirilen devletin yeniden icadı hareketi sekiz yıl, Yeni Zelanda'daki reformlar on yıl veya Fransa'daki yoğun reform çalışmaları dokuz yıl sürmüştür. Bu bağlamda, idari reformların sonuçlarını elde etmek için sabırlı olmakta ve ABD'de olduğu gibi reformları aşamalı bir şekilde yürütmekte fayda vardır.
- Reform sürecinin uzunluğu da dikkate alındığında, başarı için temel koşullardan biri güçlü siyasi irade ve destektir: ABD, Yeni Zelanda ve Malezya'da olduğu gibi, idari reform ülkelerde en üst politik seviyeden destek görmelidir. Bu ülkelerde reformlar, Clinton, Al Gore, Mahathir ve Roger Douglas gibi önemli ve simge kişiler tarafından açıktan desteklenmiştir. Siyasal iktidarın reform konusundaki şevki ve isteği, reformun sürekliliği ve saman alevi gibi sönmemesi açısından önemlidir. Yine, ABD ve Yeni Zelanda gibi ülkelerde yapılan reform çalışmalarının kanunlara dayandırılması, söz konusu destek ve reformların başarısı açısından önemli bir unsurdur.
- İdari reformda süreklilik önemlidir: ABD, Yeni Zelanda ve Fransa'da farklı siyasal iktidarlar işbaşına gelmiş olsa bile, yeni gelen iktidar reformlara devam etmiş ve bir önceki dönem atılan olumlu adımları ilerletmiştir. Bu, idari reformların arkasındaki güçlü siyasi iradenin temini açısından da önemlidir.

- İdari reformların başarısında seçilen reform stratejisi önemlidir: Örneğin, ABD’de Clinton dönemindeki reformlarda katılımcı ve iknaya dayalı bir strateji izlenmiştir. Eyaletlerden, yerel yönetimlerden, özel sektörden gelen temsilcilerin dahil olduğu görev gücü oluşturulmuş; kurum içi laboratuvarlar kurularak, kurumlara düşüncelerinin dikkate alındığı hissettirilmiştir; Al Gore’un başkanlık ettiği halk toplantıları düzenlenmiş veya reformun amacına dair bilgiyi yaymak için bilgi iletişim teknolojisinin her türlü imkanından yararlanılmıştır. Kısacası, reform konusunda taraflar arasında stratejik işbirliği oluşturulmaya sağlanmıştır. Bunun karşısında, Türkiye’de günümüzdeki reform girişimlerinin her biri, sürekli olarak çeşitli kesimler tarafından gösterilen dirençle karşılaşmakta ve reformların çokça tartışılmadığı düşünülmektedir. Bu durum, reformdaki başarıda uygun strateji seçiminin önemini ortaya koymaktadır.
- Seçilen ülkelerde yapılan idari reformların analizinde, idari reforma dair yaklaşımlardan çevreci yaklaşım ve amaççı yaklaşım oldukça işlevseldir. Ülkelerdeki reformları tetikleyen ekonomik ve mali krizler ile reformlarda devlet başkanları, başbakanların ve bakanların oynadığı önemli rol düşünüldüğünde, bu tespit daha anlamlı hale gelmektedir.

Ülkelerin idari reform uygulamalarının ışığında, idari reformun kavramsal çerçevesi açısından yapılan bu tespitlerden sonra, bu tez çalışmasının amacına da uygun olarak, ülke uygulamaları politika transferi açısından da değerlendirilebilir. Bu çerçevede, öncelikle şunu belirtmek gerekir ki, günümüzdeki idari reformları şekillendiren YKİ anlayışı dünya geneline yayılmaktadır. Bu nedenle, ülkelerin yaptığı idari reformların amaç ve içerikleri yakınsamaktadır. Bu çalışmada, seçilen ülkelerde idari reformlar açısından yapılan analiz de, bu tespiti teyit etmektedir. Seçilmiş ülkelerde, hemen hemen tüm YKİ ilke ve öngörüsü hayata geçirilmeye çalışılmıştır.

İncelenmek için seçilen tüm ülkelerde, YKİ doğrultusundaki reform uygulamalarına yer veriliyor olması, YKİ’nin transferinin bir sonucudur. YKİ’nin bu ülkelere transferi, yapı-aktör temelli bir bakış açısıyla analiz edilebilir. Burada, 1970’lerin sonunda yaşanan krizle birlikte ekonomik ve mali açıdan ortaya çıkan olumsuz tablo yapısal faktörlere işaret etmektedir. Yapısal faktörler bu analizin bütüncül bir parçasıdır ve daha çok neden reforma ihtiyaç duyulduğuna cevap vermektedir. Transfer sürecinin detaylarını ve YKİ’nin nasıl yayıldığını daha iyi anlamak için, süreçte rol alan aktörlere de odaklanmak gerekmektedir.

ABD hariç, diğer ülkelerin tümünde farklı aktörlerin etkisiyle YKİ'nin öngördüğü fikir, ilke ve araçlar transfer edilmiştir. Ancak, bu durum ABD'de 1980'den sonraki idari reform sürecinde hiçbir politika transferi olgusunun gerçekleşmediği anlamına gelmez. ABD'de, dışardan dayatılan değil, federal yönetimin eyalet yönetiminden esinlenmesi şeklinde ortaya çıkan bir transfer olgusu söz konusudur. Başka bir deyişle, ABD politika transferinin kaynağı olarak kendi içine dönmüştür. Bu anlamda, politika transferi literatürünün diliyle konuşacak olursak, ABD fikir ve model ödünç alan değil, aksine fikir ihraç eden bir ülkedir. Yapılan idari reformların temel sebebi ise, mevcut durumdan memnuniyetsizlik olarak görünmektedir. Bunlar, ABD'de gönüllü politika transferinin gerçekleştiğine ve YKİ doğrultusundaki reformların uygulanmasında, özel sektör ve idari reformla barışık olma gibi özelliklere sahip politik ve yönetsel kültürün etkili olduğuna işaret etmektedir.

Yeni Zelanda'ya YKİ'nin yayılmasında, Roger Douglas'ın başını çektiği ve siyasilere ve bürokratları kapsayan bir elit grup, Hazine, Business Roundtable isimli bir baskı grubu ve OECD etkili olmuştur. Roger Douglas gibi bir karar alıcının neo-liberal politikaları benimsemedeki aktif rolü, Yeni Zelanda açısından gönüllü politika transferine işaret etse de, OECD ve Business Roundtable'ın reformlardaki ve neo-liberal politikaların benimsenmesindeki etkisi, süreci zorlayıcı politika transferine doğru götürmektedir.

Fransa'da neo-liberal politikalar ve YKİ anlayışının yükselişinde, moneterizmi benimseyen üst düzey bir bürokratik grup, danışmanlık şirketleri, bir epistemik topluluk ve AB, bir bütün olarak oldukça etkili olmuştur. Bu aktörlerin etkinliği, Fransa'da YKİ fikirlerinin benimsenmesi ve buna uygun reformların yapılmasının çok fazla gönüllü politika transferi tipine uyduğünü göstermektedir. Çünkü, bu aktörler ülkenin karar alıcılarının iradesini ve tercihlerini sınırlandıran ve politika transferi ekseninin zorlayıcı kısmında yer alan aktörlere işaret etmektedir.

Malezya'da gönüllü politika transferi çerçevesinde, karar alıcıların iradelerine dayalı olarak reform yapma ve iyi örnekleri model alma tercihinde bulunulmuştur. Ancak, Malezya reformlarındaki transfer örneklerinde, yabancı ülkelerin uzmanları ve danışmanlık şirketleri de sürece müdahil olmuştur. Bu, transfer sürecini, tam bir gönüllü politika transferi örneği olmaktan çıkarmaktadır. Nihayetinde, Malezya'da 1980'lerden itibaren yapılan reformların hemen hemen her alanında bir politika transferi örneği vardır. Bu transfer sürecinde benimsenen fikir, ilke ve uygulamalar ise, YKİ anlayışıyla paralel girişimleri ortaya

çıkarmıştır. Mevcut durumdan memnuniyetsizlik, en iyi çözümü bulma, uluslararası sistemde güç ve meşruiyet elde etme ise, politika transferinin nedenleri olarak belirtilebilir.

Günümüzde Türkiye’de yapılan idari reformlarda uluslararası ve uluslar-üstü örgütler belirleyici bir rol oynamaktadır. İdari reformlar, WB ve IMF’den alınan destek ve kredilerin bir koşulu veya AB’ye adaylık sürecindeki bir taahhüdün bir sonucu olarak gerçekleştirilmektedir. Bu ise, Türkiye’de reformlar açısından “koşulsallık transferi”ni veya “yükümlü transfer”i gündeme getirmektedir. Dolayısıyla, Türkiye’deki idari reformlar çerçevesinde yaşanan transfer, politika transferi düzleminde zorlayıcı transfere daha yakın bir yere denk düşmektedir. Ayrıca, WB, IMF ve AB gibi örgütlerin reform konusundaki talep ve baskıları, kendi değerler sisteminden bağımsız değildir. Bu, Türkiye’de YKİ reformlarının yükselişe geçmesindeki en önemli unsurdur.

Yapı ve aktör temelli bir bakış açısı göstermektedir ki, birçok faktör ve aktörün etkisi ile YKİ anlayışı ülkelere yayılmakta ve bu durum idari reformların amaç ve içeriğinde yakınsamaya neden olmaktadır. Ülke incelemelerinden elde edilen sonuçlar, bu çalışmanın hipotezini doğrulamaktadır. Bu anlamda, politika transferi olgusu, günümüz idari reformlarında yaşanan bu yakınsamayı açıklamak için kullanılabilir çok önemli bir kavramsal anahtardır. Transfer sürecinde rol alan aktörlere odaklanmak, YKİ anlayışının transfer sürecinin detaylarını daha da berraklaştırmaktadır. Politika transferinin aktörleri açıklanırken dile getirilen aktörlerin çoğunluğu, seçilmiş ülkelere YKİ’nin transferi sürecinde rol oynamıştır.

Ancak, şunu belirtmek gerekmektedir ki, politika transferinin etkisiyle YKİ’nin dünya genelinde yayılışı ve ülkelerin yaptığı idari reformlarda YKİ’nin öngörü ve ilkeleri etrafında yaşanan yakınsama, mutlak ve sonsuza dek kalıcı bir sonuç değildir. Başka bir deyişle, günümüzde neo-liberal politikalarından beslenen YKİ anlayışının benimsenmesi, idari reform tarihinin sonu değildir. Aksi bir durum, idari reform olgusunun dinamik doğasına aykırıdır.

Günümüzde idari reformlar açısından ortaya çıkan tablo, ülkelerin idari reform uygulamalarında yaşanan yakınsamadır. Politika transferi literatürü, bu tablonun nasıl oluştuğunu anlamamızı sağlayacak bakış açısı ve kilit unsurları sağlamaktadır. Bu açıdan politika transferi önemli bir araçtır. Ancak, YKİ anlayışı çerçevesinde kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması, 1970’lerde yaşanan krizlerin bardağı taşırmasıyla ortaya çıkan devlete olan bakış açısındaki ve benimsenen ekonomi politikalarındaki değişimin bir

yansımasıdır. Bugün itibariyle, küresel ekonomik sistem özellikle finans ve bankacılık alanında baş gösteren yeni bir krizi tecrübe etmektedir. Bu kriz, devlete olan bakış açısında veya ekonomi politikalarında yeniden bir değişime sebep olabilir. Bu durumda, kamu yönetimi alanında farklı fikir ve anlayışlar etkili olabilecek ve gelecekte bugünden farklı tablolar ortaya çıkabilecektir. Bu yüzden, idari reformlar açısından, günümüzde YKİ'nin yayılışını açıklayan politika transferi olgusu, gelecekte farklı fikir, ilke, politika ve modellerin yayılışını açıklamakta kullanılabilir.

KAYNAKLAR

- Abelson, Donald, *Do Think Tanks Matter?: Assessing the Impact of Public Policy Institutes*, McGill-Queen's University Press, Quebec, 2002.
- Aberbach, Joel D. - Christensen, Tom, "Radical Reform in New Zealand: Crisis, Windows of Opportunity and Rational Actors", *Public Administration*, Vol. 79 (2), 2001, ss. 403-422.
- Adshead, Maura – Wall, Oliver, "Policy Transfer and the Irish University Sector", *Public Administration and Public Policy in Ireland: Theory and Methods*, ed. Maura Adshead - Michalle Miller, Routledge, London, 2003, ss. 165-181.
- Ahmad, Abdullah Sanusi B., "Public Administration Reform in Malaysia: A Developing Country Perspective", *Governance: Promoting Sound Development Management*, Asian Development Bank, Metro Manila, 1997, ss. 57-77.
- Ahmad, Junaid – Devarajan, Shantayanan – Khemani, Stuti – Shah, Shekhar, *Decentralization and Service Delivery*, Policy Research Working Paper 3603, World Bank, Washington, 2005.
- Ahmad, Rusli – Ali, Nur Azman, "Performance Appraisal Decision in Malaysian Public Service", *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 17 (1), 2004, ss. 48-64.
- Akıllı, Hüsniye – Kemahlı Duman, Funda – Okudan, Kadriye, "Kamu Yönetimi Reform Dinamiklerinin Kavramsal Analizi", *Kamu Yönetimi: Yöntem ve Sorunlar*, ed. Şinasi Aksoy - Yılmaz Üstüner, Nobel Yayıncılık, Ankara, 2007, ss. 153-162.
- Aktan, Coşkun Can, *Değişim Çağında Devlet*, Çizgi Kitabevi, Konya, 2003.
- Al, Hamza, *Yeni Kamu Yönetimi*, Değişim Yayınları, İstanbul, 2008.
- Alkan, Haluk, "Karar Alma Süreçlerine Katılım Sistemleri Açısından Türkiye Ekonomik ve Sosyal Konseyi", *Amme İdaresi Dergisi*, c. 33, sy. 2, 2000, ss. 57-77.
- Anderson, Charles, "Comparative Policy Analysis: The Design of Measures", *Comparative Politics*, Vol. 4 (1), 1971, ss. 117-131.
- Arnold, Peri E., "Reform's Changing Role", *Public Administrative Review*, Vol. 55 (5), 1995, ss. 407-417
- Aykaç, Burhan – Yayman, Hüseyin – Özer, Akif, "Türkiye'de İdari Reform Hareketlerinin Eleştirel Bir Tahlili", *Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, c. 5, sy. 2, 2003, ss. 153-179.
- Bale, Malcolm – Dale, Tony, "Public Sector Reform in New Zealand and Its Relevance to Developing Countries", *The World Bank Research Observer*, Vol. 13 (1), 1998, ss. 103-121.
- Ban, Carolyn, "Reinventing The Federal Civil Service: Drivers of Change", *Public Administration Quarterly*, Spring, 1999, ss. 21-34.

- Bary, Frances Stokes – Bary, William, “State Lottery Adoptions As Policy Innovations: An Event History Analysis”, *The Political Science Review*, Vol. 84 (2), 1990, ss. 395-415.
- Barzelay, Michael, *New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, University of California Press, Berkeley, 2001.
- Başbakanlık İdareyi Geliştirme Başkanlığı, *2001 Hedefleri Doğrultusunda 21. Yüzyıla GİRerken Türkiye’de Kamu Yönetiminin Geliştirilmesi ve Bazı Ülkelerdeki Uygulamalar*, İdareyi Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 1994.
- Behn, Robert, *Rethinking Democratic Accountability*, Brookings Institution Press, Washington, 2001.
- Bennett, Colin, “What Is Policy Convergence and What Causes It?”, *British Journal of Political Science*, Vol. 21 (2), 1991, ss. 215-233.
- Berkman, Ümit, “The Political Aspect of Administrative Reform: Some Observations on Administrative Reform Goals in the Developing Countries”, *ODTÜ Gelişme Dergisi*, Yaz, No. 16, 1977, ss. 15-27.
- Berman, Evan – Wang, XiaoHu, “Performance Measurementin U.S. Counties: Capacity for Reform”, *Public Administration Review*, Vol. 60 (5), 2000, ss. 409-420.
- Bilgiç, Veysel, “Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı”, *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*, ed. Asım Balcı - Ahmet Nohutçu - Namık Kemal Öztürk - Bayram Coşkun), Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2003, ss. 25-38.
- Bjur, Wesley E. – Caiden, Gerald, “On Reforming Institutional Bureaucracies”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 44 (3), 1978, ss. 359-365.
- Blair, Dan, “Working for Results: The American Experience in Enhancing Government Performance”, *OECD-Germany High-Level Symposium*, Berlin, 13-14 March, 2002.
- Blomgren, Maria, “The Drive For Transparency: Organizational Field Transformations In Swedish Healthcare”, *Public Administration*, Vol. 85 (1), 2007, ss. 67-82.
- Boratav, Korkut, “Bir Çevrimin Yükseliş Aşamasında Türkiye Ekonomisi”, *Küreselleşme, Kriz ve Türkiye’de Neoliberal Dönüşüm*, ed. Nergis Mütevellioğlu - Sinan Sönmez, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2009, ss. 1-24.
- Boston, Jonathan – Pallot, June, “Linking Strategy and Performance: Developments in the New Zealand Public Sector”, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 16 (3), 1997, ss. 383-404.
- Boston, Jonathan – Martin, John – Pallot, Jone – Walsh, Pat, *Public Management: The New Zealand Model*, Oxford University Press, Auckland, 1996.
- Boston, Jonathan, “Transforming New Zealand’s Public Sector: Labour’s Quest for Improved Efficiency and Accountability”, *Public Administration*, Vol. 65 (4), 1987, ss. 423-442.
- Bovens, Mark, *Analysing and Assesing Public Accountability: A Conceptual Framework*, European Governance Paper (EUROGOV) No. C-06-01, 2006.

- Box, Richard C. – Marshall, Gary S. – Reed, B. J. – Reed, M. Christine, “New Public Management and Substantive Democracy”, *Public Administration Review*, Vol. 61 (5), 2001, ss. 608-619.
- Boyle, Richard, “Implementation of Government Performance and Results Act 1993”, *Performance Management in Government: Contemporary Illustrations*, PUMA Occasional Papers, No: 9, OECD, Paris, 1996, ss. 87-91.
- Bozeman, Barry (ed.), *Public Management: The State of the Art*, Jossey-Bass, San Francisco, 2001.
- Bozkurt, Veysel, *Değişen Dünyada Sosyoloji: Temeller, Kavramlar, Kurumlar*, Aktüel Yayınları, İstanbul, 2005.
- Börzel, Tania A. – Risse, Thomas, “Conceptualizing the Domestic Impact of Europe”, *The Politics of Europeanization*, ed. Kevin Featherstone - Claudio M. Radaelli, Oxford University Press, Oxford, 2003, ss. 57-80.
- Breul, Jonathan D. – Kamensky, John M., “Federal Government Reform: Lessons from Clinton’s “Reinventing Government” and Bush’s “Management Agenda” Initiatives”, *Public Administration Review*, Vol. 68 (6), 2008, ss. 1009-1026.
- Breul, Jonathan D., “Key Elements of Modernization: Overview of Recent Budget and Management Reform in the United States”, *OECD Global Forum on Governance*, November 6, 2001, Paris.
- _____, “Three Bush Administration Management Reform Initiatives: The President’s Management Agenda, Freedom to Manage Legislative Proposals, and the Program Assessment Rating Tool”, *Public Administration Review*, Vol. 67 (1), 2007, ss. 21-26.
- Brudney, Jeffrey L. – Hebert, F. Ted – Wright, Deil S., “Reinventing Government in the American States: Measuring and Explaining Administrative Reform”, *Public Administration Review*, Vol. 59 (1), 1999, ss. 19-30.
- Brudney, Jeffrey L. – Wright, Deil S., “Revisiting Administrative Reform in the American States: The Status of Reinventing Government During the 1990’s”, *Public Administration Review*, Vol. 62 (3), 2002, ss. 353-361.
- Bugdahn, Sonja, “Does the EU Stifle Voluntary Policy Transfer? A Study of the Introduction In Portugal and Ireland”, *Public Administration*, Vol. 85 (1), 2007, ss. 123-142.
- Bullock, Helen – Mountford, Juliet – Stanley, Rebecca, *Better Policy-Making*, Centre for Management and Policy Studies, London, 2001.
- Bulmer, Simon – Padgett, Stephen, “Policy Transfer in the European Union: An Institutional Perspective”, *British Journal of Political Science*, Vol. 35 (1), 2004, ss. 103-126.
- Burke, Brendan – Wright, Deil S., “Reassessing and Reconciling Reinvention in the American States: Exploring State Administrative Performance”, *State and Local Government Review*, Vol. 34 (1), 2002, ss. 7-19.
- Busch, Per-Olof – Jörgens, Helge, “The International Sources of Policy Convergence: Explaining The Spread of Environmental Policy Innovations”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 12 (5), 2005, ss. 860-884.

- Bush, George W., *A Blueprint For New Beginnings*, Government Printing Office, Washington, 2001.
- Caiden, Gerald, “Administrative Reform: A View From the Field”, *Policy Studies Journal*, Vol. 8 (3), 1979, ss. 456-462.
- _____, “Administrative Reform”, *Handbook of Comparative Development in Public Administration*, ed. Ali Farazmand, Marcel Dekker Incorporated, New York, 2001, ss. 655-667.
- _____, “Administrative Reform”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 34 (4), 1968, ss. 347-354.
- _____, “Administrative Reform-American Style”, *Public Administrative Review*, Vol. 54 (2), 1994, ss. 123-128.
- _____, “Development, Administrative Capacity and Administrative Reform”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 39 (4), 1973, ss. 327-344.
- _____, “The Vitality of Administrative Reform”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 54 (3), 1988, ss. 331-357.
- _____, *Administrative Reform*, Aldine Publishing, Chicago, 1969.
- Calista, Donald, “A Critique of ‘Reinventing Government in the American States: Measuring and Explaining Administrative Reform’”, *Public Administration Review*, Vol. 62 (3), 2002, ss. 347-352.
- Canatan, Bilal, “Fransa’da 28 Mart 2003 Anayasa Değişikliği: Üniter Devlette Yerel Yönetimlerin Yeniden Tanımlanması”, *Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler*, ed. Hüseyin Özgür - Bekir Parlak, Alfa Aktüel, Bursa, 2006, ss. 295-315.
- Carroll, James D. – Lynn, Dahlia Bradshaw, “The Future of Federal Reinventing: Congressional Perspectives”, *Public Administration Review*, Vol. 56 (3), 1996, ss. 299-304.
- Carroll, James, “Introduction”, *Public Administration Review*, Vol. 56 (3), 1996, ss. 245-246.
- Carroll, James D. – Fritschler, A. Lee – Smith, Bruce L. R., “Supply-Side Management in the Reagon Administration”, *Public Administration Review*, Vol. 45 (6), 1985, ss. 805-814.
- Castro, Carrilo, “Administrative Reform”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 40 (1), 1974, ss. ix-xi.
- Chan, Yee-Ching Lilian, “Performance Measurement and Adoption of Balanced Scorecards: A Survey of Municipal Governments in the USA and Canada”, *Internatioanal Journal of Public Sector Management*, Vol. 17 (3), 2004, ss. 204-221.
- Chapman, Bruce - Greenaway, David, “Learning to Live with Loans? International Policy Transfer and the Funding of Higher Education”, *The World Economy*, Vol. 29 (8), 2006, ss. 1057-1075.
- Chapman, Jeff – Duncan, Grant, “Is There Now A New New Zealand Model?”, *Public Management Review*, Vol. 9 (1), 2007, ss. 1-25.

- Chapman, Richard Arnold - Greenaway, J. R., *The Dynamics of Administrative Reform*, Croom Helm, London, 1980.
- Chiu, Ng Kam, “Service Targets and Methods of Redress: The Impact of Accountability in Malaysia”, *Public Administration and Development*, Vol. 17 (1), 1997, ss. 175-180.
- Christensen, Jorgen Gronnegaard, “The Dynamics of Decentralization and Recentralization”, *Public Administration*, Vol. 78 (2), 2000, ss. 381-408.
- Christensen, Tom - Laegreid, Per, “New Public Management: The Effect of Contractualism and Devolution on Political Control”, *Public Management Review*, Vol. 3 (1), 2001, ss. 73-94.
- Cılga, İbrahim, “Küreselleşme Sürecinde Devlet Sorunu ve Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma”, *Hukuk ve Adalet Dergisi*, c. 1, sy. 2, 2004, ss. 162-175.
- Clark, David, “The Modernization of the French Civil Service: Crisis, Change and Continuity”, *Public Administration*, Vol. 76 (1), 1998, ss. 97-115.
- Clarke, John – Cochrane, Allan - McLaughlin, Eugene, “Introduction: Why Management Matters”, *Managing Social Policy*, ed. John Clarke - Allan Cochrane - Eugene McLaughlin, Sage Publications, London, 1994, ss. 1-12.
- Clinton, William, “Remarks Announcing the Initiative to Streamline Government”, *Weekly Compilation of Presidential Documents*, Vol. 29, March 3, 1993, ss. 350-352.
- Cole, Alistair – Drake, Helen, “The Europeanization of the French Polity: Continuity, Change and Adaption”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 7 (1), 2000, ss. 26-43.
- Cole, Alistair – Jones, Glyn, “Reshaping the State: Administrative Reform and New Public Management in France”, *Governance*, Vol. 18 (4), 2005, ss. 567-588.
- Collier, David – Messick, Richard, “Prerequisites Versus Diffusion: Testing Alternative Explanations of Social Security Adoption”, *The American Political Science Review*, Vol. 69 (4), 1975, ss. 1299-1315.
- Common, Richard, “Business As Usual In Malaysia?”, *Governance and Public Sector Reform in Asia*, ed. Anthony Cheung - Ian Scott, Routledge, London, 2003, ss. 163-185.
- _____, “Convergence and Transfer: A Review of the Globalization of New Public Management”, *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 11 (6), 1998, ss. 440-450.
- _____, “The New Public Management and Policy Transfer: The Role of International Organizations”, *Beyond the New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*, ed. Martin Minogue - Charles Polidano - David Hulme, Edward Elgar, Cheltenham, 1998, ss. 59-75.
- Conant, James K., “In the Shadow of Wilson and Brownlow: Executive Branch Reorganization in the States, 1965 to 1987”, *Public Administration Review*, Vol. 48 (5), 1988, ss. 892-902.

- Cope, Stephen – Leishman, Frank - Starie, Peter, “Globalization, New Public Management and the Enabling State: Futures of Police Management”, *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 10 (6), 1997, ss. 444-460.
- Cunningham, Roise, “From Great Expectations to Hard Times? Managing Equal Opportunities Under New Public Management”, *Public Administration*, Vol. 78 (3), 2000, ss. 699-714.
- Çam, Esat, *Siyaset Bilimine Giriş*, Der Yayınları, İstanbul, 1990.
- Çevik, Hasan Hüseyin, *Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2004.
- Dean, Peter N., “Programme and Performance Budgeting in Malaysia”, *Public Administration and Development*, Vol. 6 (3), 1986, ss. 267-286.
- Deighton-Smith, Rex, “Regulatory Transparency in OECD Countries: Overview, Trends and Challenges”, *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 63 (1), 2004, ss. 66-73.
- deLeon, Linda – Denhardt, Robert B., “The Political Theory of Reinvention”, *Public Administration Review*, Vol. 60 (2), 2000, ss. 89-97.
- deLeon, Linda, “Accountability in ‘Reinvented’ Government”, *Public Administration*, Vol. 76 (3), 1998, ss. 539-588.
- deLeon, Linda, “Administrative Reform and Democratic Accountability”, *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, ed. Walter J. M. Kickert, Edward Elgar, Cheltenham, 1997, ss. 233-248.
- Denhardt, Robert - Denhardt, Janet, “The New Public Service: Serving Rather Than Steering”, *Public Administration Review*, Vol. 60 (6), 2000, ss. 549-559.
- Dikmen, Ahmet Alpay, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağı Hakkında Sorular ve Yanıtlar”, *Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiyeden Perspektifler 1 – Tartışma Metinleri*, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ankara, 2003, ss. 35-39.
- Dillman, David L., “The Politics of Administrative Reform: Public Bureaucracies As Agents of Change in Great Britain and The United States”, *Handbook of Comparative Development in Public Administration*, ed. Ali Farazmand, II. Baskı, Marcel Dekker, New York, 2001, ss. 867-875.
- Dinçer, Ömer – Yılmaz, Cevdet, *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 1: Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim*, Başbakanlık Yayını, Ankara, 2003.
- Dinler, Demet – Sönmez, Umut, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı: Halkın İhtiyaçlarına Yönelik Reform mu? Neo-Liberal Dönüşümün Kurumsallaşması mı?”, *Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiyeden Perspektifler 2 – Tartışma Metinleri*, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ankara, 2003, ss. 32-43.
- Dolowitz, David – Greenwold, Stephen – Marsh, David, “Policy Transfer: Something Old, Something New, Something Barrowed, But Why Red, White and Blue”, *Parliamentary Affairs*, Vol. 52 (4), 1999, ss. 719-730.
- Dolowitz, David – Hulme, Rob – Nellis, Mike – O’Neill, Fiona, “Introduction: A New Face to British Public Policy”, *Policy Transfer and British Social Policy*:

- Learning From USA*, ed. David Dolowitz - Rob Hulme - Mike Nellis - Fiona O'Neill, Open University Press, Buckingham, 2000, ss. 1-8.
- Dolowitz, David – Marsh, David, “Learning From Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making”, *Governance*, Vol. 13 (1), 2000, ss. 5-24.
- Dolowitz, David – Marsh, David, “Policy Transfer: A Framework for Comparative Analysis”, *Beyond The New Public Management: Changing Ideas and Practices in Governance*, ed. Martin Minogue - Charles Polidano - David Hulme, Edward Elgar, Cheltenham, 1998, ss. 38-58.
- Dolowitz, David – Marsh, David, “Who Learns What From Whom: A Review of the Policy Transfer Literature”, *Political Studies*, XLIV, 1996, ss. 343-357.
- Dolowitz, David, “Introduction”, *Governance*, Vol. 13 (1), 2000, ss. 1-4.
- _____, “A Policy-Maker’s Guide to Policy Transfer”, *Political Quarterly*, Vol. 74 (1), 2003, ss. 101-108.
- _____, “Policy Transfer: A New Framework of Policy Analysis”, *Policy Transfer and British Social Policy: Learning From USA*, ed. David Dolowitz - Rob Hulme - Mike Nellis - Fiona O'Neill, Open University Press, Buckingham, 2000, ss. 9-37.
- Donaldson, David – Wagle, Dileep M., *Privatization: Principles and Practice*, The World Bank and International Finance Corporation, Washington, 1995.
- DPT, *Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu*, DPT, Ankara, 2006.
- _____, *Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu*, DPT Yayınları, Ankara, 2000.
- Drewry, Gavin, “Citizen’s Charters”, *Public Management Review*, Vol. 7 (3), 2005, ss. 321-340.
- Drezner, Daniel W., “Globalization and Policy Convergence”, *International Studies Review*, Vol. 3 (1), 2001, ss. 53-78.
- Duggett, Michael, “Kamu Yönetimlerinde Değişim: Sonraki Adımlar”, çev. Argun Akdoğan - Ender Aslan, *Amme İdaresi Dergisi*, c. 35, sy. 2, 2002, ss. 1-9.
- Dunleavy, Patrick – Hood, Christopher, “From Old Public Administration to New Public Management”, *Public Money&Management*, Vol. 14 (3), 1994, ss. 9-16.
- Durst, Samantha L. – Newell, Charldean, “Better, Faster, Stronger: Government Reinvention in the 1990’s”, *The American Review of Public Administration*, Vol. 29 (1), 1999, ss. 61-76.
- Dyson, Kenneth, “EMU as Europeanization: Convergence, Diversity and Contingency”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 38 (4), 2000, ss. 645-666.
- Eliçin-Arıkan, Yeşeren, “Fransız Yerel Yönetim Sistemi ve Türkiye’ye Yansımalar”, *Avrupa Perspektifinde Yerel Yönetimler*, ed. Hüseyin Özgür - Bekir Parlak, Alfa Aktüel Yayınları, Bursa, 2006, ss. 267-294.
- Eryılmaz, Bilal, *Bürokrasi ve Siyaset*, Alfa Yayıncılık, İstanbul, 2004.

- _____, *Kamu Yönetimi*, Erkam Matbaası, İstanbul, 2004.
- European Commission, *Turkey 2005 Progress Report* {COM(2005)561 Final}, Brussels SEC(2005)1426, 2005.
- European Council, “Council Decision of 19 May 2003 on the Principles, Priorities, Intermediate Objectives and Conditions Contained in the Accession Partnership with Turkey”, *Official Journal of European Union*, L145/40, 12.06.2003.
- _____, “Council Decision of 8 March 2001 on the Principles, Priorities, Intermediate Objectives and Conditions Contained in the Accession Partnership with the Republic of Turkey”, *Official Journal of European Communities*, L85/13, 24.03.2001.
- Evans, Lewis – Grimes, Arthur – Wilkinson, Bryce, “Economic Reform in New Zealand 1984-95: The Pursuit of Efficiency”, *Journal of Economic Literature*, Vol. 34 (4), 1996, ss. 1856-1902.
- Evans, Mark – Davies, Jonathan, “Understanding Policy Transfer: A Multi-Level, Multi Disciplinary Perspective”, *Public Administration*, Vol. 77 (2), 1999, ss. 362-385.
- Eyestone, Robert, “Confusion, Diffusion and Innovation”, *The American Political Science Review*, Vol. 77 (2), 1977, ss. 441-447.
- Farazmand, Ali, “Administrative Reform and Development: An Introduction”, *Administrative Reform in Developing Nations*, ed. Ali Farazmand, Greenwood Publishing Group, Westport, 2001, ss. 1-11.
- _____, “Administrative Reform in Global Perspectives: A Symposium”, *International Journal of Public Administration*, Vol. 22 (6), 1999, ss. 805-813.
- _____, “Globalization and Public Administration”, *Public Administration Review*, Vol. 59 (6), 1999, ss. 509-522.
- _____, “Privatization or Reform? Public Enterprise Management in Transition”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 65 (4), 1999, ss. 551-567.
- Ferlie, Evan – Ashburner, Lynn – Fitzgerald, Louise – Pettigrew, Andrew, *The New Public Management in Action*, Oxford University Press, Oxford, 1996.
- Finan, William F. – Dean, Alan L., “Procedures for the Preparation and Implementation of Administrative Reforms”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 23 (4), 1957, ss. 437-452.
- Flynn, Norman - Strehl, Franz, “France”, *Public Sector Management in Europe*, ed. Norman Flynn - Franz Strehl, Prentice Hall, London, 1996, ss. 112-131.
- _____, “Introduction”, *Public Sector Management in Europe*, ed. Norman Flynn - Franz Strehl, Prentice Hall, London, 1996, ss. 1-22.
- Flynn, Norman, *Public Sector Management*, Third Edition, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, London, 1997.
- Fox, Charles J., “Reinventing Government As a Postmodern Symbolic Politics”, *Public Administration Review*, Vol. 56 (3), 1996, ss. 256-262, s. 256.

- Freeman, Richard, "Policy Transfer in the Health Sector", www.pol.ed.ac.uk, 09 Ekim 2006.
- Fukuyama, Francis, *Devlet İnşası: 21. Yüzyılda Dünya Düzeni ve Yönetişim*, çev. Devrim Çetinkasap, Remzi Kitabevi, İstanbul, 2005.
- Fung, Archon, "Varieties of Participation in Complex Governance", *Public Administration Review*, Vol. 66 (s1), Special Issue, 2006, ss. 66-75.
- Gamble, Andrew *The Free Economy and The Strong State*, Second Edition, Macmillan Press, London, 1994.
- Gammeltoft-Hansen, Hans, "Ombudsman Kavramı", *Amme İdaresi Dergisi*, c. 29, sy, 3, 1996, ss. 195-202.
- GAO, *Government Reform: GAO's Comments on the National Performance Review*, GAO, Washington, 1995.
- _____, *Performance Budgeting: Past Initiatives Offer Insights for GPRA Implementation*, GAO, Washington, 1997.
- _____, *Reinventing Governemnt: Status of NPR Recommendations at 10 Federal Agencies*, GAO, Washington, 2000.
- Gargan, John J., "Reinventing Government and Reformulating Public Administration", *International Journal of Public Administration*, Vol. 20 (1), 1997, ss. 221-247.
- Gingell, David Spiteri, "Administrative Reform and Resistance to Change", *Institute of Public Policy and Administration Newsletter*, No: 7, August-September, 1991.
- Glade, William, "The Complementarity of Economic Restructuring and Rebuilding the State in Latin America", *Reforming the State: Managerial Public Administration in Latin America*, ed. Luiz Carlos Bresser Pereira - Peter Spink, Lynne Reinner Publishers, London, 1999, ss. 75-89.
- Goldfinch, Shaun, "Evaluating Public Sector Reform: Have the Benefits Been Oversold?", *Asian Journal of Public Administration*, Vol. 20 (2), 1998, ss. 203-232.
- _____, "Remaking New Zeland's Economic Policy: Institutional Elites as Radical Innovators 1984-1993", *Governance*, Vol. 11 (2), 1998, ss. 177-207.
- _____, "Rituals of Reform, Policy Transfer and the National University Corporation Reforms of Japan", *Governance*, Vol. 19 (4), 2006, ss. 585-604.
- Goodsell, Charles, "Reinvent Government or Rediscover It", *Public Administration Review*, Vol. 53 (1), 1993, ss. 85-87.
- Gordon, Michael R., "Civil Servants, Politicians and Parties: Shortcomings in the British Policy Process", *Comparative Politics*, Vol. 4 (1), 1971, ss. 29-58.
- Gore, Al, "The New Job of the Federal Executive", *Public Administration Review*, Vol. 54 (4), 1994, ss. 317-321.
- Graham, Andrew, "The Legitimacy, Powers, Accountability and Oversight of Public Administration in a Democratic State", <http://post.queensu.ca/~grahama/publications/BASISOFPUBLICADMI> N.pdf, 27 Şubat 2009.

- Gray, Andrew – Jenkins, Bill, “From Public Administration to Public Management: Reassessing A Revolution?”, *Public Administration*, Vol. 73 (1), 1995, ss. 75-99.
- _____, “Policy Analysis in British Central Government: The Experience of PAR”, *Public Administration*, Vol. 60 (4), 1982, ss. 429-450.
- Gray, Virginia, “Innovation in the States: A Diffusion Study”, *The American Political Science Review*, Vol. 67 (4), 1973, ss. 1174-1185.
- Greenwood, John – Wilson, David, *Public Administration In Britain Today*, Unwin Hyman, London, 1989.
- Gunn, Lewis, “Public Management: A Third Approach?”, *Public Money&Management*, Vol. 8 (1), 1988, ss. 21-25.
- Guyomarch, Alain, “Public Service, Public Management, and the Modernisation of French Public Administration”, *Public Administration*, Vol. 77 (1), 1999, ss. 171-193.
- Gül, Hüseyin – Özgür, Hüseyin, “Ademi Merkeziyetçilik ve Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”, *Çağdaş Kamu Yönetimi II*, ed. Muhittin Acar - Hüseyin Özgür, Nobel Yayıncılık, Ankara, 2004, ss. 161-204.
- Güler, Birgül Ayman, “İkinci Dalga: Siyasi ve Yönetimsel Liberalizasyon-Kamu Yönetimi Temel Kanunu”, *Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Sempozyumu*, Ankara, 10-11 Ekim 2003.
- Güler, Birgül Ayman, “Kamu Yönetimi Temel Kanunu Üzerine”, *Hukuk ve Adalet Dergisi*, c. 1, sy. 2, 2004, ss. 24-61.
- Haas, Ernst B., “Why Coolaborate?: Issue Linking and International Regimes”, *World Politics*, Vol. 32 (3), 1980, ss. 357-405.
- Halligan, John, “New Public Sector Models: Reform in Australia and New Zealand”, *Public Sector Reform: Rationale, Trends and Problems*, ed. Jan-Erik Lane, Sage Publications, London, 1997, ss. 17-46.
- Hamid, Tan Sri Dato’ Seri Ahmad Sarji Bin Abdul, “Government in Transition: Building A Culture of Success-The Malaysian Experience”, *Public Administration and Developement*, Vol. 15 (3), 1995, ss. 267-269.
- Haque, M. Shamsul, “Theory and Practice of Public Administration in Southeast Asia: Traditions, Directions and Impacts”, *International Journal of Public Administration*, Vol. 30 (12), 2007, ss. 1297-1326.
- _____, “The Diminishing Publicness of Public Service Under the Current Mode of Governance”, *Public Administration Review*, Vol. 61 (1), 2001, ss. 65-82.
- _____, “Relationship Between Citizenship and Public Administration: A Reconfiguration”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 65 (3), 1999, ss. 309-325.
- Hart, David Kirkwood – Hart, David W., “Why the Gore Report Will Probably Fail”, *International Journal of Public Administration*, Vol. 20 (1), 1997, ss. 183-220.

- Hays, Steven – Kearney, Richard, “Riding the Crest of A Wave: The National Performance Review and Public Management Reform”, *International Journal of Public Administration*, Vol. 20 (1), 1997, ss. 11-40.
- Heady, Ferrel, *Public Administration: Comparative Perspective*, Prentice Hall Inc., New Jersey, 1966.
- Held, David, “Ulus Devletin Çöküşü”, çev. Abdullah Yılmaz, *Yeni Zamanlar: 1990’larda Politikanın Değişen Çehresi*, ed. Stuart Hall - Martin Jacques, , Ayrıntı Yayınları, İstanbul, 1995, ss. 189-203.
- Hemerjick, Anton - Huiskamp, Rien - de Boer, Rob, *Public Sector Reform Under EMU: A Literature Review*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin, 2002.
- Henderson, Keith M., “Characterizing American Public Administration: The Concept of Administrative Culture”, *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 17 (3), 2004, ss. 234-250.
- Hoberg, George, “Globalization and Policy Convergence: Symposium Overview”, *Journal of Comparative Policy Analysis*, Vol. 3 (2), 2001, ss. 127-132.
- Holzinger, Katharina – Knill, Christoph, “Causes and Conditions of Cross-National Policy Convergence”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 12 (5), 2005, ss. 775-796.
- Hood, Christopher, “A Public Management For All Seasons?”, *Public Administration*, Vol. 69 (1), 1991, ss. 3-19.
- Horton, Sylvia - Farnham, David, “The Politics of Public Sector Change”, *Public Management in Britain*, ed. Sylvia Horton - David Farnham, St. Martin’s Press, New York, 1999, ss. 3-25.
- Hoyle, A. R., “A View of Development Administration As An Open Systems”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 39 (4), 1973, ss. 361-368.
- _____, “The Changing Environment of Administration”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 42 (1), 1976, ss. 68-76.
- Hughes, Owen E., *Public Management and Administration: An Introduction*, Palgrave Macmillan, New York, 2003.
- Hulme, Rob, “Education: Post-Compulsory Education in England and Wales”, *Policy Transfer and British Social Policy: Learning From the USA?*, ed. David Dolowitz - Rob Hulme - Mike Nellis - Fiona O’Neill, Open University Press, Buckingham, 2000, ss. 77-97.
- _____, “Policy Transfer and the Internationalisation of Social Policy”, *Social Policy & Society*, Vol. 4 (4), 2005, ss. 417-425.
- _____, “The Role of Policy Transfer in Assessing the Impact of American Ideas on British Social Policy”, *Global Social Policy*, Vol. 6 (2), 2006, ss. 173-195.
- Ingraham, Patricia W., “Play It Again, Sam; It’s Still Not Right: Searching for the Right Notes in Administrative Reform”, *Public Administration Review*, Vol. 57 (4), 1997, ss. 325-331.

- Irvin, Renee A. - Stansbury, John, "Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort?", *Public Administration Review*, Vol. 64 (1), 2004, ss. 55-65.
- Isaac-Henry, Kester, "Development and Change in the Public Sector", *Management In the Public Sector*, ed. Kester Isaac-Henry - Chris Painter - Chris Barnes, International Thomson Business Press, London, 1997, ss. 1-25.
- Ishii, Risako – Hossain, Farhad – Rees, Christopher, "Participation In Decentralized Local Governance: Two Contrasting Cases From The Philippines", *Public Organization Review*, Vol. 7 (4), 2007, ss. 359-373.
- Jacobs, Kerry – Barnett, Pauline, "Policy Transfer and Policy Learning: A Study of the 1991 New Zeland Health Services Taskforce", *Governance*, Vol. 13 (2), 2000, ss. 185-213.
- James, Oliver – Lodge, Martin, "The Limitations of Policy Transfer and Lesson Drawing for Public Policy Research", *Political Studies Review*, Vol. 1, 2003, ss. 179-193.
- James, Simon, "The Idea Brokers: The Impact of Think Tanks on British Government", *Public Administration*, Vol. 71 (4), 1993, ss. 491-506.
- Jennings, Edward T., "Public Choice and the Privatization of Government: Implications for Public Administration", *Public Management: The Essential Readings*, ed. J. Steven Ott - Abbert J. Hyde - Jay M. Shafritz, Lyceum Books/Nelson-Hall Publishers, Chicago, 1991, ss. 113-129.
- Johnson, Edward, "The Challenge to the Public Sector: Changing Politics and Ideologies", *Management in the Public Sector: Challenge and Change*, ed. Kester Isaac-Henry - Chris Painter - Chris Barnes, International Thomson Business Press, London, 1997, ss. 26-42.
- Jones, Glyn, "Why Public Sector Reform Does not Transform: A Processual Explanation of the 1989-1997 French Experience", *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 19 (1), 2006, ss. 79-94.
- Jones, Trevor - Newburn, Tim, "Learning From Uncle Sam? Exploring U.S. Influences on British Crime Control Policy", *Governance*, Vol. 15 (1), 2002, ss. 97-119.
- Joon-Chien, Doh, "Modernizing the Budget System: The Malaysian Experience", *Public Administration and Development*, Vol. 1 (4), 1981, ss. 291-305.
- Jordan, Andrew - Wurzel, Rüdiger - Zito, Anthony R. - Brückner, Lars, "European Governance and the Transfer of "New" Environmental Policy Instruments (NEPIs) In the European Union", *Public Administration*, Vol. 81 (3), 2003, ss. 556-558.
- Jordan, Grant, "Reinventing Government: But Will It Work?", *Public Administration*, Vol. 72 (2), 1994, ss. 271-279.
- Kaboolian, Linda, "The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate", *Public Administration Review*, Vol. 58 (3), 1998, ss. 189-193.
- Kamarck, Elaine Ciulla, "Globalization and Public Administration Reform", *Governance in Globalizing World*, ed. Joseph S. Nye, Brookings Institution Press, Washington, 2000, ss. 229-252.

- Kamensky, John M., "Role of the Reinventing Government in Federal Management Reform", *Public Administration Review*, Vol. 56 (3), 1996, ss. 247-255.
- Kapucu, Naim, "Yeni Yönetim Yaklaşımları ve Yerel Yönetimler", *Yerel ve Kentsel Politikalar*, ed. Akif Çukurçayır - Ayşe Tekel, Çizgi Kitabevi, Konya, 2003, ss. 279-310.
- Karaer, Tacettin, "Fransa'da Yerel Yönetim Reformu Üzerine", *Amme İdaresi Dergisi*, c. 23, sy. 3, 1990, ss. 47-67.
- _____, "Kalkınma Planları ve İdari Reform", *Amme İdare Dergisi*, c. 24, sy. 2, 1991, ss. 43-65.
- Karahanoğulları, Onur, "Kamu Yönetimi Temel Kanunu Taslağındaki Anayasaya Aykırılıklar", *Kamu Yönetimi Reformu İncelemeleri: Mülkiyeden Perspektifler I – Tartışma Metinleri*, Siyasal Bilgiler Fakültesi, Ankara, 2003, ss. 47-67.
- Karaman, Zerrin Toprak, "Yönetim Stratejilerindeki Gelişmeler", *Türk İdare Dergisi*, c. 72, sy. 426, 2000, ss. 37-53.
- Karim, Muhammad Rais Abdul, "Technology and Improved Service Delivery: Learning Points From the Malaysian Experience", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 69 (2), 2003, ss. 191-204.
- Karluk, Rıdvan, *Türkiye Ekonomisi*, Beta Yayıncılık, İstanbul, 2002.
- Kaul, Mohan, "The New Public Administration: Management Innovations In Government", *Public Administration and Development*, Vol. 17 (1), 1997, ss. 13-26.
- Kayıkçı, Sabrina, "1982 Reform Yasası Sonrası Fransa'da Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik Şartı", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, c. 12, sy. 3, 2003, ss. 22-47.
- Keleş, Ruşen, "Fransa'da Yerinden Yönetim", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, c. 3, sy. 1, 1994, ss. 3-18.
- Kettl, Donal F., The Challenges of Management Reform for the Next Administration, July 24, 2008, http://hsgac.senate.gov/public/_files/KettlTestimony.pdf, 13 Ocak 2009.
- _____, Reinventing Government: A Fifth-Year Report Card, Brookings Institution's Center for Public Management, Washington, 1998.
- _____, "The Global Revolution: Reforming Government-Sector Management", *Reforming The State: Managerial Public Administration Latin America*, ed. Luiz Carlos Bresser Pereira - Peter Spink, Lynne Rienner Publishers, Colorado, 1999, ss. 41-74.
- _____, *The Global Public Management Revolution*, Brookings Institution Press, Washington, 2005.
- _____, "The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links", *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 16 (3), 1997, ss. 446-462.
- Kettl, Donald F. – Fesler, James, *The Politics of Administrative Process*, III. Baskı, Washington: CQ Press, 2005.

- Khan, Mohammad Mohabbat, “Resistance to Major Administrative Reform in South Asian Bureaucracies”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 57 (1), 1991, ss. 59-73.
- Kickert, Walter J. M., “Distinctiveness in the Study of Public Management in Europe”, *Public Management Review*, Vol. 7 (4), 2005, ss. 537-563.
- _____, “Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo American Managerialism”, *Public Administration*, 75 (4), 1997, ss. 731-752.
- _____, “Public Management in the United States and Europe”, *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, ed. Walter J. M. Kickert, Edward Elgar, Cheltenham, 1997, ss. 15-36.
- Kikeri, Sunita – Nellis, John R. – Shirley, Mary M., *Privatization: The Lessons of Experience*, World Bank Publication, Washington, 1997.
- Kim, Pan Suk – Wolff, Lance W., “Improving Government Performance: Public Management Reform and the National Performance Review”, *Public Productivity & Management Review*, Vol. 18 (1), 1994, ss. 73-87.
- Kinchin, Niamh, “More Than Writing on A Wall: Evaluating The Role That Codes of Ethics Play in Securing Accountability of Public Sector Decision-Makers”, *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 66 (1), 2007, ss. 112-120.
- Kirst, Michael – Meister, Gail – Rowley, Stephen, “Policy Issue Networks: Their Influence on State Policy Making”, *Policy Studies Journal*, Vol. 13 (2), 1984, ss. 247-263.
- Klijin, Erik Hans – Koppenjan, Joop F. M., “Public Management and Policy Networks: Foundations of a Network Approach to Governance”, *Public Management*, Vol. 2 (2), 2000, ss. 135-158.
- Klijin, Erik Hans, “Networks and Governance: A Perspective on Public Policy and Public Administration”, *Governing Networks*, ed. Ari Salminen, IOS Press, Amsterdam, 2003, ss. 29-38.
- Knapp, Andrew – Wright, Vincent, *The Government and Politics of France*, Fifth Edition, Routledge, London, 2006.
- Knill, Christoph, “Introduction: Cross-national Policy Convergence: Concepts, Approaches and Explanatory Factors”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 12 (5), 2005, ss. 764-775.
- Kutlu, Önder, “Kamu Yönetiminde Küreselleşme”, *Küresel Sistemde Siyaset Ekonomi Yönetim*, ed. Akif Çukurçayır, Çizgi Kitabevi, Konya, 2003, ss. 165-186.
- Ladi, Stella, “Globalization, Think Tanks and Policy Transfer”, *Banking on Knowledge: The Genesis of the Global Development Network*, ed. Diane Stone, Routledge, London, 2000, ss. 205-222.
- Ladrech, Robert, “Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 32 (1), 1994, ss. 69-88.

- Laegreid, Per, “Top Civil Servants Under Contract”, *Public Administration*, Vol. 78 (4), 2000, ss. 879-896.
- Lan, Zhiyong - Rosenbloom, David H., “Editorial: Public Administration in Transition?”, *Public Administration Review*, Vol. 52 (6), 1992, ss. 535-537.
- Lane, Jan-Erik, “Introduction: Public Sector Reform: Only Deregulation, Privatization and Marketization?”, *Public Sector Reform: Rationalite, Trends and Problems*, ed Jan-Erik Lane, Sage Publication, London, 1997, ss. 1-17.
- _____, *New Public Management*, Routledge, London, 2000.
- LaPiere, Richard Tracy, *Social Change*, McGraw-Hill, New York, 1965.
- Leichter, Howard, “Comparative Public Policy: Problems and Prospects”, *Policy Studies Journal*, Vol. 5 (1), 1977, ss. 583-596.
- Lenz, Tobias, “Governance Through Policy Transfer in the External Relations of the European Union: The Case of Mercosur”, *I. Student Conference on European Union, The Challenge for Europe: Governance, Economics and Multiculturalism*, Pittsburgh, 25 Mart 2006.
- Levi-Faur, David - Vigoda-Gadot, Eran, “The International Transfer and Management Innovations: Some Characteristics of A New Order in the Making”, *International Public Policy and Management: Policy Learning Beyond Regional, Cultural and Political Boundaries*, ed. David Levi-Faur - Eran Vigoda-Gadot, Marcel Dekker, New York, 2004, ss. 1-24.
- Liou, Kuotsai Tom, “Linking Administrative Reform to Economic Development: Issue and the National Experience”, *Administrative Reform and National Economic Development*, ed. Kuotsai Tom Liou, Ashgate Publishing, Aldershot, 2000, ss. 1-18.
- Loughlin, John, *Subnational Government: The French Experience*, Palgrave Macmillan, Hampshire, 2007.
- Lutz, James M., “Emulation and Policy Adoptions in the Canadian Provinces”, *Canadian Journal of Political Sciences*, Vol. 22 (1), 1989, ss. 147-154.
- Lynn, Laurence E., “The New Public Management: How to Transform a Theme into a Legacy”, *Public Administration Review*, Vol. 58 (3), 1998, ss. 231-237.
- _____, *Public Management As Art, Science and Profession*, Chatham House Publishers, Chatham, 1996.
- _____, *Public Management: Old and New*, Routledge, New York, 2006.
- Maliye Bakanlığı, *Performans Programı Hazırlama Rehberi*, Maliye Bakanlığı, Ankara, 2008.
- Maor, Moshe – Jones, George W., “Varieties of Administrative Convergence”, *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 12 (1), 1999, ss. 49-62.
- Marsh, David – Smith, Martin, “Understanding Policy Networks: Towards a Dialectical Approach”, *Political Studies*, Vol. 48 (1), 2000, ss. 4-21.
- Mascarenhas, R. C., “Building an Enterprise Culture in the Public Sector Reform of the Public Sector in Australia, Britain and New Zealand”, *Public Administration Review*, Vol. 53 (4), 1993, ss. 319-328.

- Massey, Andrew, *Managing The Public Sector: A Comparative Analysis of the United Kingdom and United States*, Edward Elgar, Aldershot, 1993.
- McGill, Ronald, “Performance Budgeting”, *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 14 (5), 2001, ss. 376-390.
- Metcalf, Les - Richards, Sue, *Improving Public Management*, Sage Publications, London, 1987.
- Meunier, Sophie, “Globalization and Europeanization: A Challenge to French Politics”, *French Politics*, Vol. 2, 2004, ss. 125-150.
- Milakovich, Michael E., “Comparing Bush-Cheney and Clinton-Gore Performance Management Strategies: Are They More Alike Than Different”, *Public Administration*, Vol. 84 (2), 2006, ss. 461-478.
- Minister of Economy, Finance and Finance; Minister of State for the Budget and Budget Reform; National Assembly Finance Committee; The Senate Finance Committee; The State Audit Office ve The Interdepartmental Programme Audit Committee, *The Performance-Based Approach: Strategy, Objectives, Indicators*, 2004.
- Minogue, Martin, “Changing the State: Concepts and Practice in the Reform of Public Sector”, *Beyond The New Public Management*, ed. Martin Minogue - Charles Polidano - David Hulme, Edward Elgar, Chaltenham, 1998, ss. 17-37.
- Mintrom, Michael - Vergari, Sandra, “Policy Networks and Innovation Diffusion: The Case of State Education Reforms”, *Journal of Politics*, Vol. 60 (1), 1998, ss. 126-148.
- Mintrom, Michael, “Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation”, *American Journal of Political Science*, Vol. 41 (3), 1997, ss. 738-770.
- Moe, Richard C., “The Reinventing Government Exercise: Misinterpreting the Problem, Misjudging the Consequences”, *Public Administration Review*, Vol. 54 (2), 1994, ss. 111-122.
- _____, *Reorganizing the Executive Branch in the Twentieth Century: Landmark Commissions*, CRS Report 92-293, Congress Research Service, Washington, 1992.
- Money, Christopher – Lee, Mei-Hsien, “Legislating Morality in the American States: The Case of Pre-Roe Abortion Regulation Reform”, *American Journal of Political Science*, Vol. 39 (3), 1995, ss. 599-627.
- Montgomery, John, D., “Sources of Bureaucratic Reform: A Typology of Purpose and Politics”, *Political and Administrative Development*, ed. Ralph Braibanti, Duke University Press, Durham, 1969, ss. 427-471.
- Mossberger, Karen – Wolman, Harold, “Policy Transfer As a Form of Prospective Policy Evaluation: Challenges and Recommendations”, *Public Administration Review*, Vol. 63 (4), 2003, ss. 428-440.
- Mulgan, Richard, “Accountability: An Ever-Expanding Concept?”, *Public Administration*, Vol. 78 (3), 2000, ss. 555-573.

- _____, “Public Sector Reform In New Zealand: Issues of Public Accountability”, *Public Administration Quarterly*, Vol. 32 (1), 2008, ss. 1-32.
- Nagel, Jack H., “Social Choice in a Pluralitarian Democracy: The Politics of Market Liberalization in New Zealand”, *British Journal of Political Science*, 28, 1998, ss. 223-267.
- Nakano, Koichi, “Cross-National Transfer of Policy Ideas: Agencification in Britain and Japon”, *Governance*, Vol. 17 (2), 2004, ss. 169-188.
- National Performance Review, *From Red Tape to Results: Creating A Government That Works Beter and Costs Less*, U.S. Government Printing Office, Washington, 1993.
- Nedley, Anthony, “Policy Transfer and the Developing-Country Experience Gap: Taking a Southern Perspective”, www.york.ac.uk/depts/poli/news/sem3esrc/nedley.pdf, 24 Şubat 2007.
- Nellis, Mike, “Law and Order: The Electronic Monitoring of Offenders”, *Policy Transfer and British Social Policy: Learning From the USA?*, ed. David Dolowitz - Rob Hulme - Mike Nellis - Fiona O’Neill, Open University Press, Buckingham, 2000, ss. 98-117.
- Newburn, Tim, “Policy Transfer and Crime Control in the USA and Britain”, *Punishment & Society*, Vol. 4 (2), 2002, ss. 165-194.
- Nikos, Michalopoulos, “Trends of Administrative Reform in Europe: Towards Administrative Convergence”, *International Public Mngement Review*, Vol. 2 (2), 2001, ss. 39-53.
- Niskanen, William, “Bureaucrats and Politicians”, *Journal of Law and Economics*, Vol. 18 (3), 1975, ss. 617-643.
- Niskanen, William, *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine-Atherton, Chicago, 1971.
- Nohutçu, Ahmet – Şengül, Ramazan – Es, Muharrem, “Türkiye’de Bilgi Edinme Hakkı Kanunu İle İlgili Kamu Personelinin Tutumları”, *Bilgi, Ekonomi ve Yönetim Kongresi Kitabı, Cilt II*, ed. İbrahim Güran Yumuşak, Bilgi Toplumunu Yayınları, İstanbul, 2008, ss. 1291-1305.
- O’Donnell, Michael – Turner, Mark, “Exporting New Public Management: Performance Agreements in a Pacific Microstate”, *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 18 (7), 2005, ss. 615-628.
- O’Neill, Fiona, “Health: The ‘Internal Market’ and Reform of the National Health Service”, *Policy Transfer and British Social Policy: Learning From USA*, ed. David Dolowitz - Rob Hulme - Mike Nellis - Fiona O’Neill, Open University Press, Buckingham, 2000, ss. 59-76.
- OECD, “Paying for Performance: Policies for Government Employees”, *Policy Brief*, May, 2005, ss. 1-8.
- _____, “Public Sector Modernisation: Modernising Accountability and Control”, *Policy Brief*, April, 2005, ss. 1-8.
- _____, “Public Sector Modernisation: Open Government”, *Policy Brief*, February 2005, ss. 1-8.

- _____, *In Search of Results: Performance Management Practices*, OECD, Paris, 1997.
- _____, *Managing Across Levels of Government: Country Case Studies, United States*, OECD, Paris, 1997.
- _____, *Managing with Market-Type Mechanisms*, OECD, Paris, 1993.
- _____, *Modern Budgeting*, OECD, Paris, 1997.
- _____, *OECD Journal on Budgeting, Special Issue: The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison*, Vol. 4 (3), 2004.
- _____, *Performance-Related Pay Policies for Government Employees*, OECD, Paris, 2005.
- _____, *Public Management Reform and Economic and Social Development*, OECD, Paris, 1998.
- _____, *Serving the Economy Better*, Occasional Papers on Public Management, OECD, Paris, 1991.
- Office of the Management and Budget, *President's Management Agenda*, OMB, Washington, 2002.
- Ortaylı, İlber, *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı*, Hil Yayın, İstanbul, 1983.
- Osborne, David - Gaebler, Ted, *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector*, A Plume/Penguin Book, New York, 1993.
- Osborne, David, "Reinventing Government", *Public Productivity & Management Review*, Vol. 16 (4), 1993, ss. 349-356.
- Ott, J. Steven – Hyde, Albert C. – Shafritz, Jay M., "Privatization: An Alternative to Government Production and Delivery of Goods and Services", *Public Management: The Essential Readings*, ed. J. Steven Ott - Albert C. Hyde - Jay M. Shafritz, Lyceum Books/Nelson-Hall Publishers, Chicago, 1991, ss. 109-112.
- Ömürgönülşen, Uğur, "Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği", *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, ed. Muhittin Acar - Hüseyin Özgür, Nobel Yayıncılık, Ankara, 2003, ss. 3-43.
- Padgett, Stephen, "Between Synthesis and Emulation: EU Policy Transfer in the Power Sector", *Journal of European Public Policy*, Vol. 10 (2), 2003, ss. 227-245.
- Page, Ed – Wolman, Hal - Connolly, David, "Policy Study Visits: Policy Transfer in Practice", *Prepared for delivery at the 2004 Annual Meeting of the American Political Science*, 2-5 September, Chicago, 2004.
- Painter, Martin, "The Politics of Administrative Reform in East and Southeast Asia: From Gridlock to Continuous Self-Improvement?", *Governance*, Vol. 17 (3), 2004, ss. 361-386.
- Parlak, Bekir – Sobacı, M. Zahid – Ökmen, Mustafa, "The Evaluation of Restructured Local Governments in Turkey within the Context of the European Charter on Local Self-Government", *Ankara Law Review*, Vol. 5 (1), 2008, ss. 23-52.

- Parlak, Bekir – Sobacı, Zahid, *Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi: Ulusal ve Küresel Perspektifler*, II. Baskı, Alfa Aktüel, İstanbul, 2008.
- Parlak, Bekir, “Kamu Yönetiminde Reform ve Etkinlik Arayışları”, *Türkiye'nin Küreselleşmesi: Fırsatlar ve Tehditler*, III. Cilt, İstanbul Ticaret Odası Yayınları, İstanbul, 2008, ss. 21-37.
- _____, “Küreselleşme Sürecinde Modern Ulus-Devlet ve Kamu Yönetimi”, *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, ed. Muhittin Acar - Hüseyin Özgür, Nobel Yayıncılık, Ankara, 2003, ss. 347-391.
- Payaslıoğlu, Arif, “İdari Reformun Yönü ve Stratejisi”, *Amme İdaresi Dergisi*, c. 4, sy. 2, 1971, ss. 3-13.
- Peker, Ömer, *Yönetimi Geliştirmenin Sürekliliği*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1995.
- Pereira, Luiz Carlos Bresser, “Managerial Public Administration: Strategy and Structure For A New State”, *Reforming The State: Managerial Public Administration In Latin America*, ed. Luiz Carlos Bresser Pereira - Peter Spike, Lynne Rienner Publishers, Colorado, 1999, ss. 1-13.
- Perez, Andres, “Legitimacy and the Administrative Capacity and Administrative Reform”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 57 (4), 1991, ss. 641-649.
- Perry, James I. – Kraemer, Kenneth L., “The Roots of Public Management”, *Public Management: The Essential Readings*, ed. J. Steven Ott - Albert C. Hyde - Jay M. Shafritz, Lyceum Books/Nelson-Hall Publishers, Chicago, 1991, ss. 5-9.
- Peters, Guy, “Four Main Administrative Traditions”, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLI CSECTORANDGOVERNANCE/0,,contentMDK:20134002~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:286305~isCURL:Y,00.html#5>, 10 Mart 2009.
- _____, “Government Reform and Reorganization In Era of Retrenchment and Conviction Politics”, *Handbook of Comparative Development in Public Administration*, ed. Ali Farazmand, Marcel Dekker Incorporated, New York, 2001, ss. 669-689.
- _____, “Government Reorganization: A Theoretical Analysis”, *Modern Organizations: Administrative Theory In Contemporary Society*, ed. Ali Farazmand, Praeger Publishers, Westport, 1994, ss. 105-124.
- _____, “Policy Transfers Between Governments: The Case of Administrative Reforms”, *West European Politics*, Vol. 20 (4), 1997, ss. 71-88.
- _____, “The Napoelononic Tradition”, *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 21 (2), 2008, ss. 118-132.
- _____, *Politics of Bureaucracy*, Routledge, London, 2001.
- Pfiffner, James P., “The National Performance Review in Perspective”, *International Journal of Public Administration*, Vol. 20 (1), 1997, ss. 41-70.
- Pointer, Martin, “Bureaucratic Performance, Policy Capacity and Administrative Reform”, *Democratisation, Governance and Regionalism In East and Southeast Asia*, ed. Ian Marsh, Routledge, London, 2006, ss. 123-151.

- Poister, Theodore H. – Streib, Gregory, “Performance Measurement in Municipal Government: Assessing the State of the Practice”, *Public Administration Review*, Vol. 59 (4), 1999, ss. 325-335.
- Pole, Dale H., “The Diffusion of Legislation Among the Canadian Provinces: A Statistical Analysis”, *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 9 (4), 1976, ss. 605-626.
- Polidano, Charles – Hulme, David, “Public Management Reform in Developing Countries: Issues and Outcomes”, *Public Management*, Vol. 1 (1), 1999, ss. 121-132.
- Pollitt, Christopher - Bouckaert, Geert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford, 2000.
- Pollitt, Christopher, “Antistatist Reforms and New Administrative Directions: Public Administration in the United Kingdom”, *Public Administration Review*, Vol. 56 (1), 1996, ss. 81-87.
- _____, “Clarifying Convergence: Striking Similarities and Durable Differences in Public Management Reform”, *Public Management Review*, Vol. 3 (4), 2001, ss. 471-492.
- Poocharoen, Ora-om, *Comparative Public Management Reform: Cases of Policy Transfer in Thailand and Malaysia*, Maxwell School of Citizenship and Public Affairs, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Syracuse University, 2005.
- Prime Minister’s Department, *Guidelines on Implementation of Benchmarking in the Civil Service*, Development Administration Circular No. 1 of 1999.
- Prud’homme, Remey, *On The Dangers of Decentralization*, Policy Research Working Paper 1252, World Bank, Washington, 1994.
- Quirk, Bary, “Accountable To Everyone: Postmodern Pressures on Public Managers”, *Public Administration*, Vol. 75 (3), 1997, ss. 569-586.
- Radaelli, Claudio M., “Policy Transfer in European Union: Institutional Isomorphism a Source of Legitimacy”, *Governance*, Vol. 13 (1), 2000, ss. 25-43.
- Radin, Berly A., “The Government Performance and Results Act (GPRA): Hydra-Headed Monster or Flexible Management Tool?”, *Public Administration Review*, Vol. 58 (4), 1998, ss. 307-316.
- Reschenthaler, G. B. - Thompson, Fred, “The Information Revolution and the New Public Management”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 6 (1), 1996, ss. 123-145.
- Rhodes, R., “The New Governance: Governing Without Government”, *Political Studies*, Vol. 44, 1996, ss. 652-667.
- _____, “Introduction”, *Public Administration*, Vol. 69 (1), 1991, ss. 1-2.
- Rich, Andrew, *Think Tanks, Public Policy and the Politics of Expertise*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.
- Riggs, Fred W., *Administrative Reform and Political Responsiveness: A Theory of Dynamic Balancing*, Sage Publications, California, 1970.

- Ro, Chung-Hyun, "Social Change and Administrative Reform Towards the Year 2000", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 50 (3), 1984, ss. 252-258.
- Romzek, Barbara - Dubnick, Melvin, "Accountability in the Public Sector: Lessons From the Challenger Tragedy", *Public Administration Review*, Vol. 47 (3), 1987, ss. 227-238.
- Rose, Richard, *Learning From Comparative Public Policy: A Practical Guide*, Routledge, London, 2005.
- _____, *Lesson-Drawing In Public Policy*, Chatham House Publishers, Chatham, 1993.
- Rouban, Luc, "The Administrative Modernisation Policy in France", *Public Management and Administrative Reform*, ed. Walter J. M. Kickert, Edward Elgar, Cheltenham, 1997, ss. 141-156.
- Saint-Martin, Denis, "How Reinventing Government Movement In Public Administration Was Exported From The U.S. to Other Countries", *International Journal of Public Administration*, Vol. 24 (6), 2001, ss. 573-604.
- _____, "The New Managerialism and the Policy Influence of Consultants in Government: An Historical-Institutionalist Analysis of Britain, Canada and France", *Governance*, Vol. 11 (3), 1998, ss. 329-356.
- _____, "Whwn Industrial Policy Shapes Public Sector Reform: Total Quality Management in Britain and France", *West European Politics*, Vol. 24 (4), 2001, ss. 105-124.
- _____, *Building The New Managerialist State: Consultants and The Politics of Public Sector Reform in Comparative Perspective*, Oxford University Press, Oxford, 2004.
- Samaratunge, Ramanie – Alam, Quamrul – Teicher, Julian, "The New Public Management Reforms in Asia: A Comparasion of South and Southeast Asian Countries", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 74 (1), 2008, ss. 25-46.
- Schick, Allen, *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*, State Services Commission, Wellington, 1996.
- Schimmelfenning, Frank - Sedelmeier, Ulrich, "Governance By Conditionality: EU Rule Transfer to the Candidate Countries of Central and Eastern Europe", *Journal of European Public Policy*, Vol. 11 (4), 2004, ss. 661-679.
- Schüttpelz, Anne, *Policy Transfer and Pre-Accession Europeanisation of the Employment Policy*, Social Science Research Center Discussion Paper SP III 2004-201, 2004.
- Scott, Colin, "Accountability in the Regulatory State", *Journal of Law and Society*, Vol. 27 (1), 2000, ss. 38-60.
- Scott, Graham – Ball, Ian – Dale, Tony, "New Zealand's Public Sector Management Reform: Implications for the United States", *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 16 (3), 1997, ss. 357-381.
- Seeliger, Robert, "Conceptualizing and Researching Policy Convergence", *Policy Studies Journal*, Vol. 24 (2), 1996, ss. 287-306.

- Sekwat, Alex, “Administrative Reform Nigeria’s Post-Independent Economic Development”, *Administrative Reform and National Economic Development*, ed. Kuotsai Tom Liou, Ashgate Publishing, Aldershot, 2000, ss. 149-167.
- Shafie, Halim Bin, “Malaysia’s Experience in Implementing the New Performance Appraisal System”, *Public Administration and Development*, Vol. 16 (4), 1996, ss. 341-352.
- Siddiquee, Noore Alam – Mohamed, Mohd. Zin, “Paradox of Public Sector Reforms in Malaysia: A Good Governance Perspective”, *Public Administration Quarterly*, Fall (October), 2007, ss. 284-312.
- Siddiquee, Noore Alam, “Administrative Reform in Malaysia: Recent Trends and Development”, *Asian Journal of Political Science*, Vol. 10 (1), 2002, ss. 105-130.
- _____, “E-Government and Innovations in Service Delivery: The Malaysian Experience”, *International Journal of Public Administration*, Vol. 31 (7), 2008, ss. 797-815.
- _____, “Public Management Reform in Malaysia: Recent Initiatives and Experience”, *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 19 (4), 2006, ss. 339-358.
- Simmons, Beth A. – Elkins, Zachary, “The Globalization of Liberalization: Policy Diffusion in the International Political Economy”, *The American Political Science Review*, Vol. 98 (1), 2004, ss. 171-189.
- Smith, Brian C., “Reform and Change In British Central Administration”, *Political Studies*, Vol. 19 (2), 1971, ss. 213-226.
- Smoke, Paul, “Decentralization in Africa: Goals, Dimensions, Myths and Challenges”, *Public Administration and Development*, Vol. 23 (2), 2003, ss. 7-16.
- Sobacı, M. Zahid, “Kamu Yönetimi Reformlarının Yeni Kamu İşletmeciliği Perspektifinden Bir Değerlendirmesi”, *Akademik Araştırmalar Dergisi*, Yıl: 7, sy. 28, 2006, ss. 71-86.
- Soysal, Mümtaz, “Political Prerequisite For An Effective Administration Reform In A Transnational Society”, *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, c. XXIII, sy. 2, 1968, ss. 163-167.
- Sönmez, Sinan, “Türkiye Ekonomisinde Neoliberal Dönüşüm Politikaları ve Etkileri”, *Küreselleşme, Kriz ve Türkiye’de Neoliberal Dönüşüm*, ed. Nergis Mütevellioğlu - Sinan Sönmez, Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul, 2009, ss. 25-75.
- Sözen, Süleyman, *Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi*, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005.
- Spicer, Michael, “Public Administration, History of Ideas and the Reinventing Government Movement”, *Public Administration Review*, Vol. 64 (3), 2004, ss. 353-362.
- Stiglitz, Joseph, “Scan Globally, Reinvent Locally: Knowledge Infrastructure and the Localisation of Knowledge”, *Banking on Knowledge: The Genesis of*

- the Global Development Network*, ed. Diane Stone, Routledge, London, 2000, ss. 25-44.
- Stillman II, Richard J., “Twenty-First Century United States Governance: Statecraft As Reformcraft and the Peculiar Governing Paradox It Perpetuates”, *Public Administration*, Vol. 81 (1), 2003, ss. 19-40.
- Stone, Diane, “Learning Lessons and Transferring Policy Across Time, Space and Disciplines”, *Politics*, Vol. 19 (1), 1999, ss. 51-59.
- _____, “Learning Lessons, Policy Transfer and International Diffusion of Policy Ideas”, www.poli.haifa.ac.il, 23 Mart 2007.
- _____, “Non-Governmental Policy Transfer: The Strategies of Independent Policy Institutes”, *Governance*, 13 (1), 2000, ss. 45-62.
- _____, “Private Authority, Scholarly Legitimacy and Political Credibility: Think Tanks and Informal Diplomacy”, *None-State Actors and Authority in the Global System*, ed. Richard Higgott, Routledge, London, 1999, ss. 211-225.
- _____, “Transfer Agents and Global Networks in the Transnationalization of Policy”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 11 (3), 2004, ss. 545-566.
- Strang, David – Meyer, John W., “Institutional Conditions for Diffusion”, *Theory and Society*, Vol. 22 (4), 1993, ss. 487-511.
- Sundaram, Jomo K. – Teik, Khoo Boo – Tan, Chang Yii, *Vision, Policy and Governance in Malaysia*, World Bank, PSD Occassioanal Paper No: 10, 1995.
- Sürgit, Kenan, *Türkiye’de İdari Reform*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1972.
- Şaylan, Gencay, *Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi*, İmge Kitabevi, Ankara, 1995.
- T.C. Başbakanlık, *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma 2: Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı*, Başbakanlık, Ankara, 2003.
- The Economist, *Gurus in Government*, May 20, 1995.
- Thompson, Frank J. – Riccucci, Norma M., “Reinventing Government”, *Annual Review of Political Science*, Vol. 1, 1998, ss. 231-257.
- Thompson, Frank, “Reinvention in the States: Ripple or Tide?”, *Public Administration Review*, Vol. 62 (3), 2002, ss. 362-367.
- Thompson, James R., “Reinvention As Reform: Assessing The National Performance Review”, *Public Administration Review*, Vol. 60 (6), 2000, ss.508-521.
- Thompson, James R. – Ingraham, Patricia W., “The Reinvention Game”, *Public Administration Review*, Vol. 56 (3), 1996, ss. 291-298, s. 291-292.
- TODAİE, “Kamu Yönetimi Araştırması – Genel Rapor”, <http://www.todaie.gov.tr/pdf/KAYA.PDF>, 29 Mayıs 2009.
- _____, *İdarenin Yeniden Düzenlenmesi: İlkeler ve Öneriler (İdari Reform Danışma Kurulu Raporu)*, TODAİE Yayınları, Ankara, 1972.
- Tortop, Nuri, *Yönetim Bilimi*, Yargı Yayınları, Ankara, 1993.
- Treasury, *Economic Management*, Treasury, Wellington, 1984.

- _____, *Government Management*, Government Printing Office, Wellington, 1987.
- Turkey - Letter of Intent, April 02, 2004, <http://www.imf.org/external/np/loi/2003/tur/02/index.htm>, 22 Mayıs 2009.
- Turkey – Letter of Intent, July 25, 2003, <http://www.imf.org/external/np/loi/2003/tur/02/index.htm>, 22 Mayıs 2009.
- Turner, Mark, “Choosing Items From The Menu: New Public Management In Southeast Asia”, *International Journal of Public Administration*, Vol. 25 (12), 2002, ss. 1493-1512.
- Tutum, Cahit, *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*, TESAV Yayınları, Ankara, 1994.
- Türköne, Mümtaz’er, *Siyaset*, Lotus Yayınevi, Ankara, 2006.
- United Nations, *Enhancing Capabilities For Administrative Reform In Developing Countries*, Department of Technical Co-operation for Development, New York, 1983.
- United Nations, *Improving The Efficiency of Public Sector: A Case-Study of Malaysia*, United Nations, New York, 1995.
- United Nations, *Selected Studies on Major Administrative Reforms*, United Nations, New York, 1988.
- Vigoda-Gadot, Eran – Meire, Sagie, “New Public Management Values and Person-Organization Fit: A Socio-Psychological Approach and Empirical Examination Among Public Sector Personnel”, *Public Administration*, Vol. 86 (1), 2008, ss. 111-131.
- Waintrop, Françoise – Chol, Céline, “France: The Challenge of a Systemic Reform: Issues of the Budgetary Reform”, *Presented Paper at Performance Measurement and Public Management Reform, EGPA, Study Group on Productivity and Quality in the Public Sector*, Ljubljana, 1-4 September 2004.
- Walker, Jack, “The Diffusion of Innovations Among the American States”, *The American Political Science Review*, Vol. 63 (3), 1969, ss. 880-889.
- Wallman, Hellmut, “Local Government Reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: Between Multi-Function and Single-Purpose Organizations”, *Local Government Studies*, Vol. 30 (4), 2004, ss. 639-665.
- Walt, Gill – Lush, Louisiana – Ogden, Jessica, “International Organizations in Transfer of Infectious Diseases: Iterative Loops of Adoption, Adaption and Marketing”, *Governance*, Vol. 17 (2), 2004, ss. 189-210.
- Welch, Eric – Wong, Wilson, “Public Administration In A Global Context: Bridging The Gaps of Theory and Practice Between Western and Non-Western Nations”, *Public Administration Review*, Vol. 58 (1), 1998, ss. 40-49.
- Welch, Susan - Thompson, Kay, “The Impact of Federal Incentives on State Policy Innovation”, *American Journal of Political Science*, Vol. 24 (4), 1980, ss. 715-729.

- Wilenski, Peter, “Administrative Reform-General Principles and The Australian Experience”, *Public Administration*, Vol. 64 (3), 1986, ss. 257-276.
- Wilkinson, Rorden, “World Trade Organization”, *New Political Economy*, Vol. 7 (1), 2002, ss. 129-141.
- Wilson, Elisabeth – Doig, Alan, “The Shape of Ideology: Structure, Culture and Policy Delivery in New Public Sector”, *Public Money&Management*, Vol. 16 (2), 1996, ss. 53-61.
- Wilson, Graham, “A Special Symposium: The End of the Big State?”, *Governance*, Vol. 13 (2), 2000, ss. 233-234.
- Wilson, James Q., “Reinventing Public Administration”, *Political Science & Politics*, Vol. 27 (4) (December), 1994, ss. 667-673.
- Wise, Lois Recascino, “Public Management Reform: Competing Drivers of Change”, *Public Administration Review*, Vol. 62 (5), 2002, ss. 555-567.
- Wolman, Harold – Page, Ed, “Policy Transfer Among Local Governments: An Information-Theory Approach”, *Governance*, Vol. 15 (4), 2002, ss. 477-501.
- World Bank, *Improving Public Sector Governance – Chapter 3*, <http://siteresources.worldbank.org/TURKEYEXTN/Resources/361711-120915326622/Chapter3.pdf>, 27 Şubat 2009.
- _____, *International Bank Reconstruction and Development Program Document For A Proposed Loan In the Amount of Euro 403 Million To Republic of Turkey For A Programmatic Public Sector Development Policy Loan*, 2006.
- _____, *International Bank Reconstruction and Development Program Document For A Proposed Second Programmatic Public Sector Development Policy Loan (PPDPL 2)*, 2008.
- Wright, Vincent, “The Paradoxes of Administrative Reform”, *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, ed. Walter J. M. Kickert, Edward Elgar, Cheltenham, 1997, ss. 7-13.
- Xavier, John Anthony, “Budget Reform in Malaysia and Australia Compared”, *Public Budgeting & Finance*, Spring, 1998, ss. 99-118.
- Yalçındağ, Selçuk, “Bitmeyen Senfoni: Yerel Yönetimler Reformu”, *Amme İdaresi Dergisi*, c. 26, sy. 1, 1993, ss. 43-69.
- _____, “Devlet Kesimini Yeniden Düzenleme Çalışmalarının Amacı ve Stratejisi Üzerine”, *Amme İdaresi Dergisi*, c. 4, sy. 2, 1971, ss. 24-31.
- Yayla, Yıldızhan, “Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısında Denetim”, *Hukuk ve Adalet Dergisi*, c. 1, sy. 2, 2004, ss. 127-130.
- _____, “Türkiye İdaresinin Yeniden Yapılanması Üzerine Bazı Gözlemler”, *Türkiye’de Kamu Yönetimi*, ed. Burhan Aykaç - Şenol Durgun - Hüseyin Yayman, Yargı Kitabevi, Ankara, 2003, ss. 459-467.
- Yayman, Hüseyin, *Türkiye’nin İdari Reform Tarihi*, Turhan Kitabevi, Ankara, 2008.
- Yılmaz, Hakkı Hakan, *Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Yeni Zelanda Örneği*, DPT Yayınları, Ankara, 1999.

- Yılmaz, Osman, *Kamu Yönetimi Reformu: Genel Eğilimler ve Ülke Deneyimleri*, DPT, Ankara, 2001, s. 46.
- Zamor, Jean-Claude Garcia, “An Ecological Approach to Administrative Reform: The Brezilian Case”, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 35 (4), 1969, s. 315-320.
- Zifcak, Spancer, *New Managerialism: Administrative Reform in Whitehall and Canberra*, Open University Press, Buckingham, 1994.
- “Brief History of Vice President Al Gore’s National Partnership for Reinventing Government During the Administration of President Bill Clinton 1993-2001”, <http://govinfo.library.unt.edu/npr/whoweare/historyofnpr.html#contents>, 16 Eylül 2008.
- “Government Performance and Results Act 1993”, <http://www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra/gplaw2m.html#h2>, 28 Ekim 2008.
- <http://web.worldbank.org>, 15 Mayıs 2009.
- <http://www.inpuma.net/about.htm>, 10 Eylül 2008.
- www.cia.gov
- www.sp.gov.tr, 20 Mayıs 2009.

ÖZGEÇMİŞ

Doğum Yeri ve Yılı : Niksar – 1980

Öğr.Gördüğü Kurumlar : **Başlama Yılı** **Bitirme Yılı** **Kurum Adı**

Lise : 1994 1997 Tevfik İleri İ. H. Lisesi

Lisans : 1997 2001 Uludağ Üniversitesi

Yüksek Lisans : 2002 2005 Uludağ Üniversitesi

Doktora : 2005 2009 Uludağ Üniversitesi

Medeni Durum : Evli

Bildiği Yabancı Diller ve Düzeyi : İngilizce **İyi**

Çalıştığı Kurum (lar) : **Başlama ve Ayrılma Tarihleri** **Çalışılan Kurumun Adı**

1. 2002 - ... Uludağ Üniversitesi

Yurtdışı Görevleri : -

Kullandığı Burslar : -

Aldığı Ödüller : -

Üye Olduğu Bilimsel ve Mesleki Topluluklar : -

Editör veya Yayın Kurulu Üyelikleri : -

Yurt İçi ve Yurt Dışında katıldığı Projeler : -

Katıldığı Yurt İçi ve Yurt Dışı Bilimsel Toplantılar: - Mehmet Zahid Sobacı ve Mehmet Nargeleşkenler, “Türkiye’deki Bağımsız Düzenleyici Kurumların ‘Bağımsızlık’ Seviyeleri ve Değerlendirilmesi”, **V. KAYFOR**, 18-20 Ekim 2007, Kocaeli.

Yayımlanan Çalışmalar : - Bekir Parlak ve Zahid Sobacı, **Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi: Ulusal ve Küresel Perspektifler**, II. Baskı, Bursa: Alfa Aktüel, 2008.

- Bekir Parlak ve Zahid Sobacı, “The Functionality of Website-Based Services of Metropolitan Municipalities in Turkey”, **Handbook of Research on Strategies for Local E-Government Adoption and Implementation: Comparative Studies** (Ed. Christopher Reddick), Hershey: IGI Global, 2009, s. 436-459.

- Zahid Sobacı, “Regional Development Agencies in Turkey: Are They Examples of Obligated Policy Transfer”, **Public Organization Review**, 9 (1), 2009, s. 51-65.

- M. Zahid Sobacı, “Uluslararası Politika Yakınsaması: Kavramsal Çerçeve”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, 63 (3), 2008, s. 145-159.

- M. Zahid Sobacı, “Yeniden Yapılanma Sürecinde İl Özel İdarelerinin Dünü, Bugünü ve Geleceği Üzerine Değerlendirmeler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, 14 (4), 2005, s. 31-50.

Diğer : -

Tarih-İmza

Adı Soyadı