

# Kamu Yönetimi Reformları: Küresel Bir Düzenleme mi?\*

Seriye Sezen \*\*

**Özet:** Son otuz yıldır, devletin neyi, ne ölçüde ve nasıl yapması gerektiği, liberal ilkeler çerçevesinde yeniden belirlenmektedir. Devletteki bu dönüşüme bağlı olarak kamu yönetimleri de yeniden yapılandırılmaktadır. Geniş bir coğrafyada hemen her ülkenin yeni kamu işletmeciliği tarzında yönetsel reformları gündemine almış olması, bir küresel reform girişimini çağırılmaktadır.

Makalede, ülkelerin reform deneyimlerinin incelenerek, ülkeleri reforma yönelten etmenler, reformların yöntemleri, hedefleri arasındaki benzeşmeler ve farklılıkların saptanması ile uygulama sonuçlarının tartışılması amaçlanmaktadır. Söylem düzeyinde yeni kamu işletmeciliği ilkelerinin çoğunu hedefleyen bir reform girişimi, küresel kabul edilebilecek bir ölçekte benimsenmiş görünmekle birlikte; uygulama sonuçları, "niçin, nasıl ve kimin yararına" bir kamu yönetimi reformu sorusunu sormayı gerektirecek ölçüde sorunludur.

**Anahtar Sözcükler:** Yönetsel reform, kamu yönetimi reformu, yeni kamu işletmeciliği.

## **Public Administration Reforms: Is it a Global Regulation?**

**Abstract:** It is commonly observed that the state has been in a restructuring process for over two decades. Liberal policies have been the sole criterion to decide what, to what extent and how the state should do. Widespread public sector reforms have occurred in compliance with this process and it can be asserted that there has been a global reform wave.

This article examines public sector reform experience of some countries. It explores, firstly, pressures and incentives that have led to reform attempts in different cases. Thereafter, it tries to define differences and convergences between the methods, and targets of reforms. It also discusses the outcomes of reform attempts. Consequently, it seems that a reform attempt, which embraces most principals of new public management, is welcomed at an almost global level at least as a discourse. However, the outcomes of reforms are so problematic that it raises the following question: "Why, how and to whose benefit should public administration reform be done?"

**Key Words:** Administrative reforms, public administration reforms, new public management.

Devletin neyi, ne ölçüde ve nasıl yapması gerektiğinin liberal ilkeler çerçevesinde yeniden belirlendiği günümüzde, kamu yönetimleri de devletteki dönü-

\* 9-11 Ekim 2008 tarihleri arasında, Abant İzzet Baysal Üniversitesi'nde yapılan, VI. Kamu Yönetimi Forumunda sunulmuş bildirinin gözden geçirilmiş ve genişletilmiş halidir.

\*\* Doç. Dr., TODAİE, ssezen@todaie.gov.tr

şüme göre yeniden yapılandırılmaktadır. Devlet bir türden diğer türe; refah devleti, “pozitif devlet” (Majone, 1997) veya “dadı devlet”ten (Pollitt, Bouckaert, 2004:95) hakem devlet, düzenleyici devlete dönüştürülürken, yönetsel aygıtının da yeni işlevlerine uyarlanması amaçlanmaktadır. Düşünsel temellerini yeni kamu işletmeciliği yaklaşımının oluşturduğu yönetsel reform dalgasının; bulunduğu coğrafya, devlet biçimi, ekonomik-siyasal-yönetsel rejimi ve kültürü, gelişmişlik düzeyi ne olursa olsun neredeyse her ülkeyi etkisi altına aldığı görülmektedir. Bu bağlamda, “küresel bir düzenleme” eylemi ile ulusal düzenlemelerden küresel düzenlemelere doğru zorunlu bir geçiş olduğu literatürde tartışılmakta; Avrupa ve ABD dışında kalan ülkelerin çoğunun “kural koyucu” özelliklerini yitirerek “kural ithal eder” hale geldikleri ileri sürülmektedir. Bu durumu “düzenleyici kapitalizm” olarak adlandıran Levi-Faur (2006), daha fazla kapitalizmin daha fazla düzenlemeyi de beraberinde getireceğini, iç yüzü ve sonuçları kesin olarak bilinmeyen düzenleyici kapitalizmin beklenmedik sonuçlarının da olabileceğine dikkat çekmektedir. Reform siyasalarındaki benzeşmeler bir “küresel reform düzenlemesi” ile karşı karşıya bulunduğu yargısını desteklemekle birlikte, bu yargı, ülkelerin verdiği tepkiler, izlenen yollar ve uygulama sonuçları ışığında tartışılmalıdır.

Makalenin temel amacı; kamu yönetimi reformları bağlamında ülke deneyimlerinin incelenerek, reform dalgasına verilen tepkiler, yanıtlar arasındaki farklılıkları ve benzerlikleri saptamak; böylece reform girişimlerinin küreselliğini tartışmaya açmaktır. İkincil amaç, reformların tümüyle dış kaynaklı baskılar ve zorlamalarla mı, yoksa ulusal gereksinmelerle mi, yoksa bu iki etkenin bir bileşeni olarak mı gündeme geldiği sorusuna yanıtlar aramaktır. Bir diğer amaç da, reformların uygulama sonuçlarının, bir başka ifadeyle başarısı veya başarısızlığının gerçekçi biçimde değerlendirilmesinin olabilirliğini tartışmaktır. Bu tartışmayı yapmakta yarar vardır. Çünkü reformlar söylem düzeyinde, daha etkili, verimli, saydam ve hesap verebilir bir kamu yönetimi amaçlamakla birlikte, bu söylemler görgül araştırmalarla desteklenmediği sürece söylemden öteye gidemeyecektir.

Bu çalışmada konu makro düzeyde ele alınmaktadır. Reformların yaygınlığı, reform siyasalarındaki farklılaşmalar, yöntemler ile uygulama sonuçları, olabildiğince görgül araştırmalardan yararlanılarak tartışılmaktadır. Makalede, ne herhangi bir ülkedeki ne de Türkiye’deki kamu yönetimi reformlarının bütüncül ve ayrıntılı incelenmesi amaçlanmaktadır. Ancak, elde edilen sonuçların Türkiye’deki yönetim reformlarının analizi için bir çerçeve oluşturması beklenmektedir.

### **Küresel Bir Yönetim Reformundan Söz Edilebilir mi?**

Kamu yönetimi reformlarının küreselliğinden söz edilebilir mi? Küresellik eğer gözlenebilir ve ölçülebilir ölçüde yaygınlık olarak kabul edilirse, bu soru

olumlu yanıtlanabilir. Nitekim, bir yanda çok farklı coğrafi bölgelerde, farklı siyasal ve ekonomik rejimler altında, farklı yönetsel ve siyasal kültüre sahip ülkelerde reformlar yapılmaktadır. Ama diğer yanda, reform girişimlerinin varlığı ya da nitelikleri akademik yazında yeterince incelenmemiş ülkeler veya coğrafi alanlar vardır (örneğin Afrika ve Orta Doğu ülkeleri). Ayrıca Latin Amerika ülkelerinin deneyimleri de böyle bir genellemeyi güçleştirmektedir. Çünkü, Brezilya, Meksika, Arjantin gibi reform dalgasından etkilenen ülkelerin yanı sıra son yıllarda Bolivya ve Venezüella gibi ülkeler sosyalist uygulamaları çağrıştıran reformlara yönelmiştir. Bu durum, reformların küreselliğini, evrensellik olarak değil yaygınlık olarak kabule zorlamaktadır.

Bu kabul düzeyinde, demek ki yerküre üzerinde yaygın olarak görülen reformların söylemleri, hedefleri ve yöntemleri büyük ölçüde benzerdir. Reformların yöneldiği hedef devlettir; devletin üretim, birikim ve dağıtım rejimindeki rolünü ve etkisini değiştirmeye yöneliktir. Müdahaleci devletin; düzenleyici, sorumlulukları ve müdahale olanakları piyasa lehine sınırlandırılmış bir devlete dönüştürülmesi hedefi, beraberinde kamu yönetimlerinin bu dönüşüme uyarlanmasını gündeme getirmektedir.

Reform söylemlerinin geniş ölçüde, yeni kamu işletmeciliğinin (YKİ) öğütlerini içerdiği görülmektedir. Her ne kadar yazında yönetim kavramı gibi "her şeye kadir" görülerek kutsanan YKİ'nin asıl olarak neyi içerdiği bir ölçüde bulanıklaşmış olsa da,<sup>2</sup> özü itibarıyla YKİ, kamu yönetiminin "siyasal" doğasını hesaba katmayarak, onu teknik süreçler bütünü olarak ele almaktadır. İşletme yönetiminin yöntem ve tekniklerinin kamu yönetimine uygulanabileceğini, uygulanması gerektiğini öngören YKİ'nin dayandığı bileşenler şunlardır (Hood: 1991:4-5):

1. Kamu sektöründe profesyonel yönetimi egemen kılmak; yönetimi "özgürleştirmek",
2. Performans standartlarını ve ölçütleri belirlemek (hedeflerin, amaçların, başarı göstergelerinin belirlenmesi),
3. Çıktıların kontrolüne daha fazla önem vermek; süreçlerden çok sonuçlara odaklanmak,
4. Kamu sektöründe monolitik örgütlenmeden vazgeçilerek, birimlerin birbirlerinden ayrılmasını sağlamak,
5. Kamu sektöründe rekabeti özendirme,
6. Özel sektörün yönetim pratiklerini kamu sektöründe uygulamak,

<sup>1</sup> Kimi ortak yanların yanı sıra önemli ölçüde farklılıkları da içeren yönetim tanımlarını listeleyen Grindle (2007: 555-557), tanımların hemen her alanı içeren kapsamından hareketle, çoğu zaman yönetimin kendisini "kalkınma"dan nasıl ayırt ettiğinin net olmadığını belirtmektedir.

<sup>2</sup> Nitekim, kavramsallaştırma girişimlerinin her birinin farklı noktaları vurgulaması sonucunda, yeni kamu işletmeciliği kavramı "kaygan bir etiket" haline gelmiştir (Dunleavy vd., 2006: 469).

### 7. Kaynakların kullanımını disiplin altına almak.

Geleneksel kamu yönetiminin eleştirisinden hareket eden YKİ, sınırlandırılmış, hacim ve kullandığı kaynak açısından küçültülmüş bir devletin nasıl yönetilmesi gerektiğinin reçetesini vermektedir. Bu öyle bir yönetsel reçetedir ki, herhangi bir yerdeki her türden yönetsel hastalığı iyileştirmesi beklenmektedir. Bu reçetenin, yönetimin klasik işlevlerinin (POSDCORB) tamamını içerdiği görülmektedir. Yalın hiyerarşiye dayalı esnek, desantralize örgütlenme; stratejik planlama; performans dayalı bütçe, istihdam, ilerleme ve ücretlendirme; süreçlerden çok sonuçlara odaklanmış, performans dayalı denetim; kamusal hizmetlerin satın alma yoluyla görülmesi vb.<sup>3</sup>

Ancak, söylem ve araçlar açısından benzerlikler gösteren reform girişimlerinin ulaştığı sonuçlar, bir başka ifadeyle neyi, ne ölçüde ve hangi yönde değiştirebildiği konusunda bir genelleme yapmak kolay değildir. Karşılaştırmalı çalışmaların sonuçlarına bakıldığında, reformların etkileri, kapsamı, amaçları ve modelleri açısından bir türdeşlik görülmemektedir. Her şeyden önce ülkelerin reform sürecindeki rolleri arasında bir eşitlik söz konusu değildir. Kimi ülkeler öncü ve belirleyici konumdayken, kimileri de izleyen veya uyarlayan konumdadır. Her iki küme içinde yer alan ülkelerin reformlara yaklaşımı ise kimi açıdan benzerlikler göstermekle birlikte türdeşlikten uzaktır.

### Reformların Öncüleri ve İzleyicileri

Reformlara Anglo-Sakson ülkelerin öncülük ettiği bilinmektedir. 1970'lerin sonu ve 1980'lerin başında reformlara başlayan Yeni Zelanda, Avustralya, ABD ve İngiltere öncü ülkeler arasında sayılmaktadır. Kıta Avrupası ile Asya ülkeleri öncü olmaktan çok izleyici, uyarlayıcı konumdadırlar. Bununla birlikte, öncü ülkelerin reform girişimleri de bütünlüklükten uzaktır.<sup>4</sup> Kettl, yönetsel reformları (Tablo 1'de verilen farklılıklar bağlamında) *Westminster* ve Amerikan tarzı olarak ikiye ayırmaktadır. Devletin ne yapması gerektiğini belirleyip, yapmaması gerekenleri özelleştirmesi stratejisiyle başlayan *Westminster* modeli, devleti tepeden tırnağa değiştirecek ölçüde kapsamlıdır. Amerikan modeli ise kapsayıcı olmaktan çok tedricidir; devletin alanını daraltmadan özel sektörün en iyi uygulamalarını kamuya aktarmaya yoğunlaşmıştır (Kettl, 2005:72). Yeni Zelanda, Avustralya ve İngiltere'yi kapsayan *Westminster* modelinin her ülkede uygulama düzeyleri farklıdır. Ancak, düşünsel olarak Chicago Okulu iktisatçılarından beslenen Yeni Zelanda reformlarının kimi farklılaşmalara rağmen OECD ülkelerindeki reformlara bir model oluşturduğu kabul edilmektedir (Halligan, 1997: 21).

<sup>3</sup> Geleneksel kamu yönetimi ile yeni kamu işletmeciliği yaklaşımları arasındaki temel farklılaşmaların kapsamlı bir analizi için bkz. (Denhardt and Denhardt, 2003:5-14).

<sup>4</sup> Bkz. (Cheung, 1997).

**Çizelge 1. Yeni Kamu İşletmeciliği Reformları**

	<i>Westminster Tarzı</i>	<i>Amerikan Tarzı</i>
Model	Yeni ekonomi	İş süreçlerinin geliştirilmesi
Reformun odağı	Yapısal dönüşüm	İşlemlerin yeniden biçimlendirilmesi
Hedefler	Açık, kesin	Belirsiz, açık değil
Liderliğin rolü	Görece güçlü	Görece zayıf
Yasamanın rolü	Görece güçlü	Görece zayıf
Ölçülen unsur	Çıktılar	Sonuçlar
Hesap verebilirlik	Yönetmelik, sözleşmeler yoluyla	Siyasal, varolan sistem yoluyla
Riskler	Yüksek	Düşük

*Kaynak:* (Kettl, 2005:40)

Hood ise, OECD ülkelerini, bütünlük bir kamu yönetimi ile hizmet sunumunda kolektivizme verilen önem derecesine göre Japon, Alman, Amerikan ve İsveç tarzı biçiminde kümelendirerek, bu ayırım temelinde her bir kümenin YKİ reformlarına yönelim kapasitelerini “niyet” ve “fırsat” değişkenlerine göre değerlendirmektedir. Buna göre Japon tarzında yüksek fırsata rağmen niyetin düşük; Alman tarzında yüksek niyete rağmen fırsatın düşük; Amerikan tarzında her iki değişkenin düşük; İsveç tarzında ise her iki değişkenin de yüksek olacağını öngörmektedir (Hood, 1996: 281-282).

Bu tür sınıflandırmalar, ister iç, ister dış baskılardan kaynaklansın, reform taleplerine ülkelerin farklı stratejiler ve yöntemlerle karşılık verebildiklerini göstermektedir.

Reformların genel çerçevesine kaynaklık etmesi nedeniyle Yeni Zelanda reformlarının dayandığı ilkeler ve uygulanan siyasalara bakmakta yarar vardır. Bunlar şöyle özetlenebilir (Boston vd., 1996:4-5’ten aktaran Halligan, 1997: 21-22):

1. Hizmetlerin özel sektörce daha iyi yerine getirilebileceği ve hükümet dışı kuruluşların kamu sektöründe unutulmaması gerektiği genel bir ilkedir.
2. Kamu sektöründe kalan her türlü ticari etkinlikler özel sektördeki şirketlere benzer biçimde örgütlenmelidir.
3. Her tür devlet kuruluşunun hedefleri açık biçimde belirtilmelidir.
4. Çatışmaların olduğu (örneğin ticari ve ticari olmayan etkinlikler), rollerin ayrıldığı (bakanlar ve müsteşarlar gibi), farklı işlevlerin (örneğin

hizmet alıcı ve sağlayıcı) bir arada olduğu yerlerde sorumluluklar da ayrılmalıdır.

5. Kamu hizmetleri rekabet ilkesine tabii olmalıdır.

6. Devlet, maliyetleri en aza indirecek şekilde yeniden yapılandırılmalıdır.

Reformların kapsamı, hızı, derinliği ve süreci etkileyen etmenler ülkeden ülkeye değişmektedir. Pollitt ve Bouckaert'a göre (2004: 40-41), bunda, devlet yapısı, merkezi yönetimin niteliği; siyaset-yönetim ilişkisi, egemen yönetsel kültür ile reformu besleyen düşüncelerin geldiği ana kanallar arasındaki çeşitliliklerin derecesi belirleyicidir. Bunlara, uluslararası konjonktürdeki değişimler ile ülkelerin ulusüstü veya uluslararası örgütlerle bağımlılık ilişkileri de eklenmelidir. Avrupa Birliği'ne (AB) üye veya aday ülkelerdeki reformlar üzerinde AB siyasaları önemli ölçüde etkilidir.<sup>5</sup> Dünya Ticaret Örgütü'nün yanı sıra özellikle gelişmekte olan ülkelerde Birleşmiş Milletler, IMF, Dünya Bankası ve OECD gibi örgütlerin yönlendirici, zorlayıcı ve hızlandırıcı etkisi çok açıktır. Bu bağlamda, ikili ve çok taraflı yardım anlaşmaları önemli bir araçtır. OECD verilerine göre, 1995-2005 yılları arasında, yalnızca yönetimin geliştirilmesi amacıyla yapılan yardımların tutarı 4 milyar ABD Dolarıdır (Dickinson, 2007: 6). YKİ tarzı reformlara başlangıçta pek rağbet etmeyen Japonya ise "ekonomik parlama" döneminin sona ermesiyle birlikte, 1990'ların sonunda reform girişimlerini gündemine almıştır (Muramutsu - Matsunami, 2003). "Asya kaplanları" olarak adlandırılan diğer Asya ülkelerinde de reformlar ile ekonomik kriz arasında doğrusal bir ilişki vardır.

Bir genelleme yapmak gerekirse, en aktif ülkeler reforma kaynaklık eden Anglo-Sakson ülkeleridir. Avustralya, Yeni Zelanda, ABD ve İngiltere diğerlerine oranla piyasacı düzenlemelere daha açıktır. İkinci grup ülkeler, reformla ilgilenen ama birinci gruba göre daha az radikal olanlardır: Fransa, Kuzey Avrupa ülkeleri, Hollanda ve Kanada. Üçüncü grubu, Almanya ve Japonya gibi daha ihtiyatlı ve çekingen davranan ülkeler oluşturmaktadır. Dördüncü grupta ise, YKİ'nin çeşitli unsurlarını uygulayan, geçiş halindeki Merkez ve Doğu Avrupa ülkeleri bulunmaktadır (Pollitt - Bouckaert, 2003: 23). Bu sınıflandırmaya Çin ve Vietnam gibi "sosyalist" rejimler de dahil edilmelidir. Komünist parti yönetiminde kontrollü piyasa ekonomisi uygulayan ve kapitalist sistemin DTÖ başta olmak üzere uluslararası örgütlerine üye olan Çin, YKİ'nin ana unsurlarıyla bağdaşır görünen yönetsel reformları sürdürmektedir. Çin'in yolunu izleyen Vi-

<sup>5</sup> Elbette AB etkisi bu ülkelerdeki reform girişimlerinin tek kaynağı değildir. AB siyasalarına verilen yanıtlar her ülkenin ulusal tercihlerinin izlerini taşımaktadır. Örneğin, İspanya ve Portekiz, geç sanayileşme-demokratikleşme, otoriter yönetim mirası ve merkezi yönetim geleneği gibi ortak özellikleriyle diğer Birlik üyelerinden ayrılmaktadır. Bu ülkelerde telekomünikasyon ve enerji sektörünün AB politikaları çerçevesinde düzenlenmesi, devletin ve piyasa güçlerinin rekabete aykırı davranışlarını sınırlandırmasına rağmen siyasetçilerin elinde "ulusal çıkar"ları korumaya yönelik stratejiler için geniş bir hareket alanı olduğunu göstermektedir. Bu ülkelerde her iki sektörün uluslararasılaşma stratejisinin yönü ise Avrupa'dan çok Latin Amerika ülkeleri ile eski sömürgelere yöneliktir (Jordana vd., 2006).

etnam'da ise görel olarak embriyonik süreçte bir yeniden yapılanma söz konusudur.

### **Eksiksiz Bir Reform Görüntüsü Elde Edilebilir mi?**

Reform girişimlerinin ilerleme aşamaları ve elde edilen sonuçlara ilişkin eksiksiz bir görüntü elde etmek pek kolay değildir. Çünkü, hem ülkeleri reforma yönelten itkilere hem de öngörülen hedeflere ulaşma derecesine ilişkin karşılaştırmalı çalışmalar sınırlıdır. Ayrıca, çoğu zaman sonuçlar ile girişimler arasında sağlıklı bir nedensellik, neden-sonuç ilişkisi kurmak zordur. Güçlüklerin başında sonuçlara ilişkin verilerin kısıtlılığı gelmektedir. Reform girişimlerinin bütüncül değerlendirilmesi yapılmadığından, yapılanlar da sınırlı alanları kapsadığından, hemen her ülkede resmi düzeyde "ne yapıldığı"nın bilgisine ulaşmak "ne elde edildiği"nin bilgisine ulaşmaktan daha kolaydır.

Öte yandan, ulusal veya karşılaştırmalı analizlerde temel güçlük güvenilir verilerin eksikliği ya da yokluğudur. Karşılaştırmaya olanak sağlayan reform öncesine ve sonrasına ilişkin verilerin eksikliği, hizmetten yararlananlar ile reformu uygulayan bürokratların görüşlerinin eksikliği, geçiş maliyetine ilişkin verilerin eksikliği veya yokluğu, reformların yan, ya da dış etkilerine ilişkin verilerin eksikliği, bu konudaki başlıca güçlüklerdir (Pollitt, 2000: 186; Pollitt - Bouckaert, 2003: 13-21).

Yine de bu sınırlılıklar çerçevesinde, üretilen araştırmalardan yararlanılarak reformların sürecine ve sonucuna ilişkin bir değerlendirme girişiminde bulunulduğunda elde edilen bulgulardan kimi genellemelere ulaşılabilir.

### **Reformların Hedefleri ve Sonuçları**

1. Siyasal iktidarların ideolojik farklılaşması ile reformlar arasında doğrusal bir bağlantı yoktur. Yeni Zelanda ve Avustralya'da reformun öncüsü İşçi Partisi iken, İngiltere'de Muhafazakâr Parti'dir. Blair liderliğindeki İşçi Partisi ise 1997'den itibaren Thatcher'in başlattığı reformları daha ileriye taşımıştır.<sup>6</sup> Almanya'da, birleşmenin getirdiği sorunlarla uğraşan Kohl liderliğindeki muhafazakâr-liberal iktidar kimi girişimlerde bulunmakla birlikte, reformları derinleştiren, 1998'de iktidara gelen sosyal demokrat koalisyon olmuştur (Wollman, 2003: 121-122). Çin ve Vietnam'da ise reformları yöneten komünist partilerdir. Öte yandan, aynı siyasal yelpazede bulunan partilerin bile reformlara farklı tepkiler verdikleri bulgulanmaktadır. İsveç ve Danimarka sosyal demokrat partilerinin, sosyal hizmet alanlarında piyasa odaklı reform uygulamalarını inceleyen Green-Pedersen (2002), Danimarka sosyal demokratlarının bu tür reformlara daha mesafeli, İsveç'tekilerin ise daha açık oldukları sonucuna varmıştır.

<sup>6</sup> İngiltere'de İşçi Partisi ile Muhafazakâr Parti arasındaki ideolojik farklılaşmanın günümüzde ne ölçüde kaldığı ayrı bir tartışma konusudur.

Bununla birlikte, siyasal-yönetmel gelenek ve miras ile bunların biçimlendirildiği ulusal bürokrasilerin niteliği reform süreçleri üzerinde etkilidir. Köklü bir bürokratik geleneğe, güçlü bürokratik elite, sendikalar gibi örgütlü ve etkili çıkar gruplarına sahip ülkelerde bu etmenler yönetmel reformların derinleştirilmesinde engel olabilmektedir. ABD ile beş Avrupa ülkesinde (İngiltere, İtalya, Fransa, Almanya ve İspanya) 1980'li ve 1990'lı yıllardaki yönetmel reformları, girişimci yönetim bileşenlerinin (biçimsel yapı, kamu personel rejimi ve süreçler) ne ölçüde benimsendiği açısından inceleyen Gualmini'nin ulaştığı sonuçlar bu yargıyı doğrulamaktadır. Bu modelin en radikal uygulandığı ülke, bürokrasinin görece geç geliştiği ve geleneksel olarak özel sektöre daha yakın durduğu ABD'dir.<sup>7</sup> Kıta Avrupası ülkeleri bu modele değişik ölçülerde (İtalya ve Fransa daha yakın, İspanya ve Almanya daha uzak) mesafeli görünürken; İngiltere, girişimci yönetim uygulamalarına ABD'den sonra en açık ülke konumundadır. Kamu bürokrasisi açısından Kıta Avrupası geleneğine benzerlik gösteren İngiltere'nin 1980'li ve 1990'lı yıllarda bu gelenekten önemli ölçüde koptuğu görülmektedir (Gualmini, 2008). Nitekim Pollitt ve Bouckaert (2004: 98-99), YKİ'nin çekirdek grubunu oluşturan Anglo-Sakson ülkelerden farklı olarak Kıta Avrupası ülkelerinde toplumu bütünleştirici, "yeri doldurulamaz" güç olarak devlete önem verilmeye devam edildiğinden hareketle, bu ülkeleri "Yeni Weberyen Devlet" olarak adlandırmaktadırlar.

2. Yöntemler arasındaki benzeşmelere rağmen bu yöntemleri harekete geçiren amaçlar, etkiler değişmektedir. Bu konuda Asya ülkeleri belirgin bir farklılaşma içindedir. Örneğin gelişmiş ülkelerde verimlilik, kamu açıkları gibi gerekçelerle, kimi az gelişmiş ülkelerde de dışsal baskılarla devletin ekonomik iktidarının azaltılması amacıyla uygulanan özelleştirme siyasaları; birçok Asya ülkesinde içsel, genellikle bu gerekçelerle ilgisiz siyasal ve toplumsal etmenlerce harekete geçirilmiş ve yönlendirilmiştir. Yüksek oranda devlet müdahaleciliğine ve yaygın kamu işletmeciliğine dayanan bu ekonomilerde, yönetim-siyaset, hükümet-iş dünyası arasındaki iç içe geçmiş ilişkiler, yönetmel reformları, siyasal çıkarların elde edildiği bir arena haline getirmiştir. Örneğin Hindistan'da kârlı kamu işletmeleri yüksek indirimli fiyatlarla hükümete yakın işadamlarına satılmıştır. Benzer biçimde Pakistan ve Sri Lanka'daki piyasacı siyasalardan en çok yararlananlar da iş dünyasının, bürokrasinin ve siyasetin elitleri olmuştur (Cheung, 2005:269). Öte yandan özelleştirmelerin her koşulda rekabeti doğurmadığı, rekabetçi ortamın devlet düzenlemelerinin gücüne bağlı olduğu anla-

<sup>7</sup> Dreyfus'a göre, kimi yerlerde, devlete hizmet edenleri buluşturan ideolojik bir bağ, bütünleştirici bir değer olan genel çıkar ABD'de yoktur. Görevlilerin kariyerleri, formasyonları, hak ve yükümlülükleri açısından türdeş olmayan ABD kamu yönetimi ortak bir hedefle özdeşleşmediğinden ne kendine özgü değerler üretmiş ne de İngiltere ve Fransa'da olduğu gibi bütünleştirici retorikler yaratabilmiştir. Buna karşın yazar, Fransa'da neo-liberal kaynaklı yönetmel reformların görece mütevazı kalmasını da memur sendikalarının hâlâ etkili kalabilmesine ve bekciliğini Danıştay'ın yaptığı, genel çıkara bağlı kamu hizmeti değerlerinin siyasi ve yönetmel kültürün derinliklerinde yer etmiş olmasına bağlamaktadır (2007:238, 240, 278).

şılmıştır. Bu düzenlemelerin yetersizliği veya etkisizliği, İtalya ve Portekiz'de olduğu gibi yeni ekonomik tekellerin oluşmasına ve kamu yararının yerini sektördeki kurumların yararının almasına yol açabilmektedir (Della Cananea, 2002; Rocha vd., 2007). Uzun dönemli sözleşmelerle yapılan cezaevlerinde özelleştirme ise rekabet yerine özel sektör tekeli yaratabilmektedir (Morris, 2007: 334). Diğer yandan, yolsuzluklara ve yağmaya yol açması nedeniyle “özelleştirmenin” (*privatisation*) “korsanlaştırmaya” (*piratisation*) yol açtığı da öne sürülmektedir (Fritz - Rocha Menocal, 2007: 545).

Çin'i yerel yönetimlere yetki aktarmaya yönelen itki ise, ne yerel demokrasinin, yerel birimlerin güçlendirilmesi ne de hizmette halka yakınlık (*subsidiarity*) ilkesidir. Bu ülkede amaç, yalnızca yönetsel değil aynı zamanda ekonomik birimler olan yerel yönetimlerin yeni ekonomik siyasalara uyumlarını sağlamak, olası yerel dirençleri baştan bertaraf etmektir. Çin Komünist Partisinin “eyaletlerle oynama stratejisi” olarak adlandırılan (Shirk, 1993:150) bu girişimin bir diğer hedefi; merkezi yönetimin yükünü yerel yönetimlere aktarmak, onları yetkilendirmekten çok sorumlu kılmaktır. Öte yandan, reformun öncüleri arasında yer alan ve “demokrasinin beşiği” olarak görülen İngiltere'nin gündemine yerel yönetimler reformunun girmediğinin altı önemle çizilmelidir. Üstelik, bu ülkede 1970-2003 aralığında kamu harcamaları içinde merkezi yönetimin payı %61,3'ten %74'e yükselirken, yerel yönetimlerin payı %29,7'den %25'e düşmüştür (HM Treasury, 2004: 282'den aktaran Karasu, 2004: 143).

3. Reformların yöneldiği ana hedeflerden biri de, kamu sektörünün yapısal, işlevsel ve mali açıdan daraltılmasıdır. Özellikle öncü ülkelerde genel olarak istihdamda, kamu işletmelerinin özelleştirilmesinden kaynaklanan görece daralma bulgulanmakla birlikte, gerek istihdam gerekse kamu harcamalarının GSMH'ye oranı açısından bir genelleme yapmak yanıltıcıdır. Örneğin kamu istihdamı 1985-1998 aralığında İrlanda'da %28 azalırken, Fransa'da %4 artmıştır (Kettl, 2005: 63-64). İngiltere'de ise 1979-1999 döneminde 6,5 milyondan 4 milyona inen (Greenwood vd., 2002: 17) kamu çalışanlarının sayısı 2008'de 5,7 milyona yükselmiştir. OECD ülkelerinde, kamu istihdamının toplam istihdamdaki oranı 1980-1994 aralığında yalnızca Anglo-Sakson kökenli ülkeler ile Hollanda'da azalırken (yine de %12-15 arasındadır) diğer ülkelerde artmıştır.<sup>8</sup> 1995-2005 yılları arasında ise, kamu görevlileri sayısı yalnızca Avusturya'da yaklaşık %11 azalırken, diğer ülkelerde %0,25 ile %20 arasında artmıştır.<sup>9</sup> Kamu harcamaları açısından 1987-2006 yılları arasında OECD ülkelerinin bir kısmında değişik o-

<sup>8</sup> Genel olarak %15'in üzerinde olan oranlar 1994 yılında Avusturya'da %22,5, Finlandiya'da %24,7, Fransa'da 24,6, Norveç'te %31, İsveç'te ise %32,7'dir (PUMA, 1997: 307).

<sup>9</sup> 2005 yılında kamu istihdamının toplam istihdam içindeki oranı Norveç, İsveç, Fransa, Finlandiya'da %21-28 arasındadır. Türkiye, İsviçre, G. Kore ve Japonya dışında (sırasıyla %9, %7 ve %5) diğer ülkelerde ise bu oranlar %10'un üzerindedir (OECD, 2008: 13-14).

ranlarda azalma görülmekle birlikte, kimi ülkelerde de artış söz konusudur.<sup>10</sup> Bununla birlikte, kamu harcamalarının GSMH'ye oranı, 2006 yılında İsveç, Danimarka, Fransa ve Almanya'da %50'nin; İtalya, Almanya, Hollanda, Norveç ve İngiltere'de %40'ın üzerindedir<sup>11</sup> (Kettl, 2005: 63).

4. Kamu harcamalarının oranı elbette önemli bir gösterge olmakla birlikte, harcamaların bileşenine de bakmak gerekir. Çünkü YKİ'nin dayandığı ilkelere biri de, kamu sektörünün mal ve hizmetlerin üretiminde özel sektörden daha çok yararlanmasıdır. Dışılımların (*outsourcing*) rekabetçi bir ortam yaratarak, maliyetleri düşürmesi ve etkililiği artırması beklenmektedir.

Piyasadan mal ve hizmet alımı kamu sektörü için yeni bir uygulama olmadığı gibi, bu alımlar için harcanan kamu kaynağı ülkelerin GSMH'si içinde kayda değer bir ekonomik hacme sahiptir.<sup>12</sup> Ancak, son yıllarda dışılım yoluyla görülen hizmetlerin alanı belirgin biçimde genişlemiştir. Dışılım, en yaygın biçimiyle kamu binalarının temizliği, güvenliği ve yemek gibi destek hizmetlerinde kullanılmaktadır. Bununla birlikte, giderek sağlık, eğitim, acil kurtarma ve itfaiye, gıda denetimi, mali denetim ve hatta kimi ülkelerde (ABD, Avustralya, Yeni Zelanda ve İngiltere) cezaevi hizmetleri gibi geleneksel hizmetleri de içerecek ölçüde genişlemiştir. OECD ülkelerinde yalnızca merkezi yönetime ait hükümet harcamaları içinde (transfer ve faiz ödemeleri hariç) dışılımların oranı yaklaşık %20 ilâ %80 arasında değişmektedir. Dışılım uygulamaları, Kıta Avrupası ülkelerine oranla Anglo-Sakson ülkeler ile Kuzey Avrupa ülkelerinde daha yaygın kullanılmaktadır. Dışılım uygulamalarının maliyetleri ne ölçüde düşürdüğü, daha da önemlisi hizmet kalitesini ne ölçüde arttırdığı ayrı bir tartışma konusu olmakla birlikte, bu uygulama; denetim, hesap verilebilirlik ve saydamlık gibi sorunları da beraberinde getirmiştir (OECD, 2005: 32-139).

5. Reformların özellikle sosyal devlet harcamalarını azaltmayı hedeflediği genel bir söylemdir. Ancak bu söylemin uygulamaya yansımaları, yalnızca sosyal devletin temsilcileri olan Kuzey Avrupa ülkeleri açısından değil, diğer gelişmiş ülkeler açısından da irdelenmelidir. Örneğin, Portekiz'de ancak 1960'ların sonunda kurumsallaşmaya başlayan sosyal devlet, 1970'li yılların ikinci yarısında bu ülkede yükselme dönemini yaşamıştır. Yeni sosyal politikaların benimsenmesine koşut olarak, 1968'de 200 bin civarındaki kamu personeli 2005 yılında yaklaşık 700 bine yükselmiştir (Rocha vd., 2007: 589). Reform öncülerinden

<sup>10</sup> Kamu harcamalarının oranı İrlanda'da %34, Yeni Zelanda'da %27, Hollanda'da %18, Kanada'da %16, ABD'de %3,4, Danimarka'da %3; azalırken; Japonya'da %19, Fransa ve Finlandiya'da %4 artış söz konusudur (Kettl, 2005: 63). 2005 yılında kamu harcamalarının nominal açıdan GSMH'ye oranı OECD ülkelerinde ortalama %40,1, Euro bölgesinde %47,9'dur (OECD, 2005: 218-219).

<sup>11</sup> İngiltere'de GSMH/kamu harcamaları oranı 1978-1979 döneminde %45,4'tür. 2006 yılına kadar bu oran en düşük %37 (1982-83), en yüksek %48,7 düzeyindedir. 2006-2007 döneminde bu oran yaklaşık %42'dir (HM Treasury, 2008: 204).

<sup>12</sup> OECD ülkelerinde, kamu ihalelerine harcanan kaynağın GSMH'nin %15'ini oluşturduğu; diğer ülkelere ise bu oranın daha yüksek olduğu tahmin edilmektedir (OECD, 2007: 9).

İngiltere’de, 2008-2009 bütçesinde devlet harcamalarının %50’den fazlasını sosyal hizmetler, sağlık ve eğitim harcamaları oluşturmaktadır (HM Treasure, 2008: 11).

6. Reformların sonuçlarına, kamu yönetiminde süreçlerin iyileştirilmesi, etkililiğin ve verimliliğin artırılması hedefleri açısından bakıldığında, öngörülere doğrulamayan bulgular elde edilebilmektedir. Örneğin beş Avrupa ülkesinde yapılan bir araştırma, sayıştaylarca yapılan performans denetiminin gerçek verimlilik ve etkililik önlemlerinden daha çok iyi yönetim uygulamalarının var olup olmadığına dayalı olarak yapıldığını göstermektedir (Pollitt vd., 1999’dan aktaran Pollitt, 2000: 192-193). Bir başka sorun, kimi olumlu sonuçların reformlardan mı yoksa dış etkilerden mi kaynaklanıp kaynaklanmadığını anlamakta çekilen güçluktur (Pollitt, 2000).

Öte yandan Bangladeş’in reform deneyimi, ithal siyasaaların siyasal ve yönetsel destekten yoksun kaldığı sürece, yönetimi iyileştirmekten çok sorunları daha da derinleştirebileceği göstermektedir. Bu ülkede, 1970’lerden itibaren, uluslararası ve bölgelerarası örgütlerin desteğiyle başlatılan çok sayıda reform girişiminin, önlemlerin uygulanmaması ya da yönlendirilmesi sonucunda, kamu yönetiminin etkisizlik, verimsizlik ve yolsuzlukla nitelenen doğasını değiştirmedeği ileri sürülmektedir (Khan, 2007).

7. Reformların önemli bir bileşeni olan performans yönetimi söylem düzeyinde çok benimsenmiş görünmekle birlikte, uygulama girişimleri karmaşık bir görünüm içindedir. Performans denetiminin 1990-1997 yılları arasında beş kez yeniden tanımlandığı İtalya’da, yasal süreçteki karmaşıklığın uygulamada da devam ettiği görülmektedir. Lippi (2003: 156, 157), değerlendirmelerin sistematik ve tamamlanmış verilere dayanmadığını, etkililik ve verimlilik göstergelerinin net olmadığını ve değerlendirme komiteleri üyelerinin çoğunun uzman olmadıklarını belirtmektedir. Diğer yandan OECD ülkelerinin üçte ikisinde performansa dayalı ödeme, uygulama veya başlangıç aşamasında olmakla birlikte, uygulamanın genellikle yönetsel düzey ve kimi kurumlarla sınırlı kaldığı, çoğu zaman ödemeler ile performans arasında bağ kurulmadığı görülmektedir (OECD, 2005: 175). YKİ’de ihmal edilen, performans yönetimi ile toplumsal-yönetsel kültür arasındaki yakın ilişki kendini sonuçlarda somut olarak göstermekte ve biçimsel değerlendirmelerin gerçekçiliğine ilişkin kuşuklar doğurmaktadır. Kamu görevlilerinin %97’sinin performans değerlendirmesine tabi olduğu Çin’de, “yetersiz” görülen personelin oranı yalnızca %1 olduğundan, personelin %99’u performansa dayalı ödemedir yararlanmaktadır. Bu etkileyici ama herhalde gerçek dışı yüksek başarı oranı, personelin performansından çok, kademin, örgütsel uyumun ve iyi ilişkilerin önem taşıdığı Çin’in yönetsel kültürüyle açıklanmaktadır (Chou, 2004: 225). Benzer biçimde, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinin stratejik planlama ve kurumsal performans değerlendirmesinde elde ettikleri ilerlemeyi işgörenlerin performans değerlendirmesinde sağlayamamala-

rı da, yönetsel kültür ile bu değerlendirme arasındaki uyumsuzlukla açıklanmaktadır (Verheijen - Dobrolyubova, 2007: 211, 213).

Öte yandan, bireysel ve kurumsal performans değerlendirmesinin bürokrasinin siyasallaşmasını arttırabileceği tartışılmaktadır. Bireysel değerlendirmede, neyin iyi, neyin kötü performans olduğunu siyasetçiler belirlediği için, siyasal etmenler açık ya da örtük biçimde değerlendirme ölçütü olabilmektedir. Örgütsel performans, çalışanların tümü üzerinde bir baskı yaratmakla birlikte, bu baskıyı en çok hissedenler, örgütsel performansın nihai sorumlusu olan yöneticilerdir. Sonuçlardan sorumlu yöneticiler, güvenebilecekleri, bir başka ifadeyle aynı siyasal eğilimi paylaşan personelle çalışmayı isteyebilmektedirler (Peters, Pierre, 2004: 286).

Performansa dayalı ödemeler ise kimi ülkelerde ücret eşitsizliğini arttırmaktadır. Temel ücretlerin birleşik sistemce ulusal düzeyde, performansa dayalı ek ödemelerin ise yerel birimler ve özerk kurumlarca kendi öz gelirlerine göre belirlendiği Çin ve Vietnam'da bu uygulama bölgeler ve kurumlararası ciddi gelir eşitsizliklerine yol açmıştır.<sup>13</sup>

8. Hedefler ile sonuçlar arasında açıklıkların yanı sıra tabloda beklenmeyen sonuçlar da vardır. Örneğin YKİ'nin temel unsurlarından biri de, monolitik yapılardan kaçınılması ve kamu örgütlerinin küçük birimlere ayrıştırılmasıdır. 1980'lerden itibaren yürütücü kurumlar (*executive agencies*) kurarak bu uygulamaya öncülük eden İngiltere'de, 2000'li yıllarda yeniden birleştirmeler ile durumun tersine çevrildiği görülmektedir (Talbot - Johnson, 2007). Diğer yandan, sorunlara yeni bir çözüm olarak İngiltere'de özerk yapılanmaların yaygınlaştığı dönemde Finlandiya'da tersi bir durum yaşanmıştır. 1990'ların ortalarında bu yapılanmalar, "bürokratik ve seçilmişlerce doğrudan denetlenmedikleri için antidemokratik" oldukları gerekçesiyle azaltılmış, işlevleri daraltılmıştır. Bunların ticari nitelikte olanları devlet işletmesi statüsüne dönüştürülmüş, bazıları özelleştirilmiş, bir kısmının yetkileri bakanlıklara aktarılmış, kalan az sayıdakiler de araştırma, kalkınma ve değerlendirme gibi işlevlerle sınırlandırılmıştır (Pollitt vd., 2001: 284).

İşletmecilik (*managerialism*), siyasetçilerin günlük işlere müdahalesinin azaltılarak, "yöneticilerin yönetebilir kılınması" hedefi de paradoksal sonuçlar doğurmuştur. Siyaseti etkisizleştirme hedefi, bir süre sonra siyasal müdahalelerin daha da artmasına yol açmıştır. Devlet işlerinde siyasal sorumluluğu taşıyan ama giderek kontrol gücünü kaybeden siyasetçiler, bu gücü yeniden elde etme arayışına girmişlerdir. Bu bağlamda, Türkiye'de çoğu uluslararası örgütlerin

<sup>13</sup> Örneğin Vietnam'da ücretlendirilebilir hizmetler üreten sağlık ve eğitim kuruluşlarında bu gelirlere bağlı olarak ödenen ikramiye ve ek ödemeler nedeniyle ücretler daha yüksek; yönetsel birimlerde daha düşüktür (Painter, 2006: 331). Benzer eşitsizlik, Türkiye'de proje yürüten veya bir dönem olduğu gibi kurumsal vakıflar yoluyla hizmetleri gayri resmi ücretlendiren kuruluşlar ile bu olanağı olmayan kuruluşlar arasında da vardır.

zorlamasıyla kurulan düzenleyici kurumlardan, bir süre sonra bunları kuran siyasal iktidarların yakınmaya başlaması anımsanmalıdır.<sup>14</sup> Nitekim, 59. ve 60. hükümet dönemlerinde bu kurumların mali özerklikleri daraltıldığı gibi üye atamalarının da önemli ölçüde siyasallaştığı görülmektedir. Ayrıca, düzenleyici kurumların kurulması, siyasetçilere, siyasal tercihlerine göre doldurabilecekleri yeni kadrolar (Peters - Pierre, 2004: 284) yarattığı gibi, siyasetçilere bu alanlarda sorumluluktan kaçınma fırsatı da vermiştir.<sup>15</sup>

Öte yandan, görgül araştırmalar, biçimsel özerkliğin her zaman fiili özerkliğin bir göstergesi olmadığını (Sezen, 2007); özerklik veya rekabet baskısı ile örgütsel performans arasında da her zaman doğrusal bir ilişki kurulamayacağını (Verhost vd., 2004; Yamamoto, 2006) göstermektedir. Bir başka ifadeyle “bir kurum özerk olduğu ölçüde etkilidir, verimlidir” önermesinin geçerliliği tartışmalıdır.

Reform sonuçları, özerkliği mutlak olumlu bir veri olarak almanın yanıltıcı olabildiğini göstermektedir. Çünkü yönetsel ve mali özerklikle beraber kurumların yükümlülükleri de artmakta; mali sorunlarını kendi kaynaklarıyla çözmeye zorlanmaktadır. Merkezden aktarılan kaynakların kısılmasıyla ortaya çıkan açık, olağandışı bütçe gelirleriyle veya hizmetlerin ücretlendirilmesi yoluyla kapatılmaktadır. Böylece, merkezi yönetimin aleyhine görülen özerklik uygulamaları daha çok merkezi yönetime hizmet etmekte, bedelini ise özerklik verilen kurumlar, bunun sonunda da yurttaşlar ödemektedir. Çin ve Vietnam’da reform süresince yerel düzeyde artan bütçe dışı gelirler; yolsuzlukları, toplumsal rahatsızlıkları ve bölgelerarası eşitsizlikleri arttırdığı gibi hizmetlerin ticarileştirilmesine de yol açmaktadır. Bu uygulamanın da etkisiyle, her iki ülkede özellikle sağlık ve eğitim hizmetleri giderek paralı hale gelmektedir (Rondinelli - Hung, 1997; He, 2008; Beijing Review, 2007: 21; Painter, 2006; Painter, 2008).

9. Kamu yönetiminde küçülmeyi, ekonomikliği ve tasarrufu merkezine koyan reformlar, ekonomik ve toplumsal maliyetleriyle birlikte değerlendirilmelidir. Devletin dönüştürülmesi kapsamlı hukuksal düzenlemeleri gerektirdiği gibi yeni kurumları ve yeni uygulamaları da beraberinde getirmiştir. Düzenleyici devlete geçiş (özelleştirme, piyasaların düzenlenmesi, hizmet satın alınması vb.) maliyetinin; siyasal iktidarların, ulusal ve uluslararası sermaye ile yurttaşların ne kazandıklarını ve ne kaybettiklerini hesaba katacak biçimde analiz edilmesi zorunludur. Ancak, ne yapıldığını kamuoyuna aktarmaya oldukça hevesli olan hükümetler, bunların maliyet hesabını yapmaya istekli değildirler. Bununla birlikte, otuz yıldır devleti dönüştürmeye yönelik siyasaların toplumlar üzerindeki olumsuz sonuçlarına ilişkin uyarılar, artık bu siyasaların savunucusu kesimlerce bile dile getirilmektedir.

<sup>14</sup> Bu konuda ayrıntılar için bkz. (Sezen, 2007).

<sup>15</sup> Düzenleyici kurum modelinin yaygınlaşmasının kuramsal gerekçelerinin Fransa açısından geçerliliği için bkz. (Elgie, 2006).

Nitekim akademik alanda, uluslararası yardımlar bağlamında, “iyi yönetim” (*good governance*) beklentileri hayli abartılıdır, bunun yerine öncelikli beklentilere dayalı “yeterince iyi yönetim” (*good enough governance*) kavramı üzerine odaklanalım (Grindle, 2007) veya “kalkınmacı devleti” yeni, piyasa dostu bir yorumla yeniden canlandırılabilir (Fritz, Rocha Menocal, 2007) yönünde öneriler üretilmektedir. OECD’den gelen uyarı ise, artan gelir eşitsizliğinin ve yoksulluğun artık görmezlikten gelinemeyecek hale geldiğidir. OECD ülkelerinde gelir eşitsizliğinin son 20 yılda %7-8 oranında arttığını belirten OECD raporuna göre, en zengin nüfusun %10’nun geliri en yoksul nüfusun %10’nun gelirinden yaklaşık dokuz kat daha fazladır.<sup>16</sup> Büyüyen eşitsizliğin; toplumları, ülkeleri kutuplaştırıcı ve toplumsal gerilimleri arttırıcı etkisine dikkat çeken OECD’ye göre, eşitsizliğin ana nedeni emek piyasalarındaki değişimdir; çözüm de devletlerin istihdamı arttırmalarıdır (OECD, 2008a).

## Sonuç

Kamu yönetiminde reform yeni bir olgu değildir; hatta bu olgunun kamu yönetiminin tarihi kadar eski olduğu da söylenebilir. Günümüzde uygulanmaya çalışılan birçok reform tekniklerinin kökenleri; farklı biçim, kapsam ve adlandırmalarla yönetim tarihinin derinliklerinden çıkarılabilir. Tarihsel koşulların belirleyiciliğinde biçimlenen ve ilerleyen bu reform girişimleri, genellikle “başkasının ne yaptığı”na bakmayı ihmal etmemiştir. Reformlarda etkilenme, etkileme, öykünme ve kimi zaman da zorlama her zaman varolmuştur. Ama kamu yönetimi reformlarının özünü ve yönünü belirleyen, çağın devlet anlayışı ile devletten beklentileri olmuştur. Reformlar, bir aygıt olarak, bu anlayışı yaşama geçirmekle görevli kamu yönetiminin egemen devlet anlayışına hizmet etmesini sağlamanın bir aracıdır. Böyle olduğu için yönetsel reformlara, iş ve işlemlerin iyileştirilmesinden oluşan teknik bir süreç değil, siyasal bir süreç olarak bakılmalıdır.

Siyasal ve ekonomik iktidarın kullanılma biçimiyle doğrudan ilişkili olan reformlar çok boyutlu ve karmaşıktır. Reformlar, siyasal ve yönetsel rejim ile kültürün ve her tür tarihsel birikimin etkilerine doğası gereği açıktır. Bu bağlamda günümüzdeki reformlar devletin “nasıl yapması”ndan önce “ne yapması ve bunu nasıl yapması”na odaklanmıştır. Küresel çağın “düzenleyici devlet” anlayışı, devletin, piyasanın yapmak istemediğini piyasacı bir anlayışla yapması yönündedir. Burada can alıcı soru “piyasa”dan ne anlaşıldığıdır. Egemen söylem, artık ulus devlet dönemi sona erdiğine göre ulusal piyasaların yerini de uluslararası piyasaların aldığı yönündedir. Dolayısıyla reformların düşünsel temelini oluşturan YKİ’nin reformları ulusal bir siyasal bakış açısıyla ele almasına ihtiyacı yoktur. Bu yaklaşımda, devlet kendine özgü siyasal bir varlık olarak ele alınma-

<sup>16</sup> Bu oran Meksika’da 25, Türkiye’de 17, ABD’de ise 16 kattır.

diğından, piyasa için iyi olanın devlet için de iyi olmasının veya bir ülkede işe yarayan bir uygulamanın bir diğer ülkede de işe yaramasının önünde bir engel yoktur.

Kuramsal öngörülerin sınanacağı alan uygulamadır. Söylem düzeyinde YKİ ilkelerinin pek çoğunu hedefleyen bir reform girişimi genel olarak benimsenmiş görünmektedir. Ancak, ülkeleri reforma yönelten etmenler yalnızca tek bir nedenle açıklanacak kadar basit değildir. Ekonomik koşullar, uluslararası ya da ulusötesi örgütlerin zorlamaları, iç dinamikler ve zorlamalar, ülkeden ülkeye değişebilir ölçeklerde etkilidir. Az gelişmişler dünyasında uluslararası örgütlerin, AB dünyasında ise AB politikalarının etkisi daha belirgindir. Yine de, gerek uluslararası örgütler gerekse AB, bu kürelerdeki reformların tek belirleyicileri değildir.

Reform dalgasının boyutları, etkilediği alan, yarattığı sonuçlar, YKİ’de hesaba katılmayan siyasal ve yönetsel etmenlere bağlı olarak ülkeden ülkeye değişmektedir. Dolayısıyla, YKİ’nin ve uluslararası örgütlerin “piyasa ve devlet özdeşliği” kurgusuna dayanan ve “her ülkeye iyi geleceği” varsayılan reform reçetelerinin geçerliliği üzerinde bir kez daha düşünülmalıdır. Değişen itkilerle reformları ithal eden ülkeler, genellikle kendi tarihsel miraslarına dayalı biçimde seçici bir siyasa izlemektedirler. “Siyasaların yerelleştirilerek ithali” olarak adlandırılabilir bu yol özellikle Kıta Avrupası ve birçok Asya ülkesi için geçerlidir. Bu ülkelerde küresel reform dalgasının ulusal süzgeçten damıtıldığı söylenebilir.<sup>17</sup> Öte yandan reformlara öncülük eden kimi ülkelerin, başka ülkelere öğütlediklerini kendilerinde uygulamaya hiç de hevesli olmadıkları görülmektedir. Bir başka ifadeyle “yaptıklarımı değil söylediklerimi yap” felsefesi geçerlidir.

Sonuç olarak, küresel reform arenasının görüntüsü, “niçin, nasıl, kimin yararına ve ne pahasına bir reform” sorusunu sormamız ve Türkiye açısından ulusal öncelikler ile gereksinimler ışığında yanıtlar aramamız için yeterince veri sunmaktadır. Bu soruyu yanıtlamaya, birçok ülkenin ulusal refleksleri eyleme geçirecek “reform akıntısına” kendisini bütünüyle teslim etmemiş olmasının nedenlerini anlamaya çalışarak başlanabilir. Eğer bu gerekçe de yeterli değil ise, serbest piyasa ekonomisinin en sağlam kalelerinde yakın dönemde ortaya çıkan “küresel” mali krizin, nasıl ve hangi yöntemlerle aşılıp aşılmadığı üzerinde düşünülmalıdır.

<sup>17</sup> Hollandalı bir üst düzey bürokratin Yeni Zelandalı bir ziyaretçiye yönelttiği, “Siz Anglo-Saksonlar, çimeni köklerinden yukarı doğru çekmenin onu daha hızlı büyütmeceğini ne zaman öğreneceksiniz?” (Pollitt, 2000:196) sorusu neden bu yolun seçildiğini herhalde iyi özetlemektedir.

**Kaynakça**

*Beijing Review*, March 8, 2007.

Boston, Jonathan - Martin, John - Pallot, June - Walsh, Pat (1996), *Public Management: the New Zeland Model*, Oxford University Press, Auckland.

Cheung, Antony B. L. (2005), "The Politics of Administrative Reforms in Asia: Paradigm and Legacies, Paths and Diversities", *Governance*, Vol. 18, No. 2, s. 257-282.

Cheung, Antony B. L., (1997), "Understanding Public-sector Reforms: Global Trends and Diverse Agendas", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 63, No. 4, s. 435-457.

Chou, Bill K. P. (2004), "Civil Service Reform in China, 1993-2001: A Case of Implementation Failure", *China: An International Journal*, Vol. 2, No. 2, s. 210-234.

Della Cananea, Giacinto (2002), "The Regulation of Public Services in Italy", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 68, No. 1, s. 73-93.

Denhardt, Janet V. - Denhardt, Robert B. (2003), *The New Public Service: Serving, not Steering*, M. E. Sharpe, New York.

Dickinson, Ben (2007), *An Agenda for Collective Action for Improving Governance to Fight Corruption*, OECD, Paris.

Dreyfus, Françoise (2007), *Bürokrasinin İcadı: Fransa, Büyük Britanya ve ABD'de Devlete Hizmet Etmek*, (Çev. Işık Ergüden), İletişim Yayınları, İstanbul.

Dunleavy, P. - Margetts, H. - Bastow, S. - Tinkler, J. (2006), "New Public Management is Dead-Long Live Digital-Era Governance", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 16, No. 3, s. 467-494.

Elgie, Robert (2006), "Why do Government Delegate Authority to Quasi-Autonomous Agencies? The Case of Independent Administrative Authorities in France", *Governance*, Vol. 19, No. 2, s. 207-227.

Fritz, Verena - Rocha Menocal, Alina (2007), "Developmental States in the New Millennium: Concepts and Challenges for a New Aid Agenda", *Development Policy Review*, Vol. 25, No. 5, s. 531-552.

Green-Pedersen, Christoffer (2002), "New Public Management Reforms of the Danish and Swedish Welfare States: The Role of Different Social Democratic Responses", *Governance*, Vol. 15, No. 2, s. 271-294.

Greenwood, John - Pyper, Robert - Wilson, David (2002), *New Public Administration in Britain*, 3rd ed., Routledge, London, New York.

Grindle, Merilee S. (2007), "Good Enough Governance Revisited", *Development Policy Review*, Vol. 25, No. 5, s. 553-574.

Gualmini, Elisabetta (2008), "Restructuring Weberian Bureaucracy: Comparing Managerial Reform in Europe and the United States", *Public Administration*, Vol. 86, No. 1, s. 75-94.

Halligan, John (1997), "New Public Sector Models: Reform in Australia and New Zealand", in: *Public Sector Reform*, (Ed. Jan-Erik Lane), Sage, London, s. 17-46.

- He, Liping (2008), "Has Fiscal Federalism Worked for Macroeconomic Purposes? The Chinese Experience 1994-2003", *China and World Economy*, Vol. 16, No: 1, s. 17-33.
- HM Treasury (2004), *Budget 2004: Prudence for a Purpose: A Britain of Stability and Strength*, HM Treasury, HC 301.
- HM Treasury (2008), *Budget 2008, Stability and Opportunity: Building a Strong, Sustainable Future*, HM Treasury HC 388.
- Hood, Christopher (1991), "A Public Management for All Seasons?", *Public Administration*, Vol. 69, No. 1, s. 3-19.
- Hood, Christopher (1996), "Exploring Variations in Public Management Reform of the 1980's", in: *Civil Service Systems in Comparative Perspective*, (Ed. H. Beke, J. L. Perry and T. A. J. Toonen), Indiana University Press, Bloomington, s. 268-287.
- Jordana, Jacint - Levi-Faur, David - Puig, Imma (2006), "The Limits of Europeanization: Regulatory Reforms in the Spanish and Portuguese Telecommunications and Electricity Sectors", *Governance*, Vol. 19, No. 3, s. 437-464.
- Karasu, Koray (2004), "İngiltere", *Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri*, Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi, Ankara 2004 içinde, s. 87-181.
- Kettl, Donald F. (2005), *The Global Public Management Revolution*, Second Edition, Brookings Institution Press, Washington DC.
- Khan, Mohammad Mohabbat (2007), "Public Administration Reform in Bangladesh: Incremental Changes, Reform Resistance and Lack of Political Will", in: *Public Administration in Transition* D. Argyriades - O. P. Dwivedi - J. G. Jabbra (Ed.), Vallentine Mitchell, Middlesex, Portland, s. 91-106.
- Levi-Faur, David (2006), "Regulatory Capitalism: The Dynamics of Change beyond Telecoms and Electricity", *Governance*, Vol. 19, No. 3, s. 497-525.
- Lippi, Andrea (2003), "'As a voluntary choice or as a legal obligation': Assessing New Public Management Policy in Italy", in: *Evaluation in Public-Sector Reform: Concepts and Practice in International Perspective*, H. Wollmann (Ed.), Edward Elgar, Cheltenham, Massachusetts, s. 140-168.
- Majone, Giandomenico (1997), "From Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance", *Journal of Public Policy*, Vol. 17, No. 2, s. 139-167.
- Morris, John C. (2007), "Government and Market Pathologies of Privatization: The Case of Prison Privatization", *Politics and Policy*, Vol. 35, No. 2, s. 318-341.
- Muramatsu, Michio - Matsunami, Jun (2003), "The Late and Sudden Emergence of New Public Management Reforms in Japan", in: *Evaluation in Public-Sector Reform: Concepts and Practice in International Policies*, H. Wollman (Ed.), Edward Elgar, Cheltenham-Massachusetts, 169-181.
- OECD (2005), *Modernising Government: The Way Forward*, OECD, Paris.
- OECD (2007), *Bribery in Public Procurement: Methods, Actors and Counter-Measures*, Paris.

- OECD (2008), *The State of the Public Service*, Paris.
- OECD (2008a), *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, Paris. <http://browse.oecdbookshop.org/oecd/pdfs/browseit/-8108051E.PDF>, (08.11.2008).
- Painter, Martin (2006), "Sequencing Civil Service Pay Reforms in Vietnam: Transition or Leapfrog?", *Governance*, Vol. 19, No. 2, s. 325-346.
- Painter, Martin (2008), "From Command Economy to Hollow State? Decentralisation in Vietnam and China", *The Australian Journal of Public Administration*, Vol. 67, No. 1, s. 79-88.
- Peters, B. Guy and Jon, Pierre (2004), "Conclusion: Political Control in a Managerialist World", in: *Politicization of the Civil Service in Comparative Perspective*, B. G. Peters - J. Pierre (Ed.), Routledge, London and New York, s. 283-290.
- Pollitt, C. - Bathgate, K. - Caulfield, J. - Smullen, A. - Talbot, C. (2001), "Agency Fever? Analysis of an International Policy Fashion", *Journal of Comparative Policy Analysis*, Vol. 3, No.3, s. 271-290.
- Pollitt, Christopher (2000), "Is the Emperor in His Underwear? An Analysis of the Impacts of Public Management Reform", *Public Management*, Vol. 2, No. 2, s. 181-199.
- Pollitt, Christopher - Bouckaert, Geert (2003), "Evaluating public management reforms: An international perspective", in *Evaluation in Public-Sector Reform: Concepts and Practice in International Perspective*, H. Wollmann - Edward Elgar (Ed.), Cheltenham, Massachusetts, 2003, s. 12-35.
- Pollitt, Christopher - Bouckaert, Geert (2004), *Public Management Reform*, Second edition, Oxford University Press, New York.
- Pollitt, Christopher - X., Lonsdale - J., Mul, R. - Summa, H. - Waerness, M. (1999), *Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries*, Oxford University Press, Oxford.
- PUMA (1997), *Issues and Development in Public Management (Survey 1996-1997)*, OECD, Paris.
- Rocha, J. A. Oliveria - Esteves de Araujo, Joaquim Filipe Ferraz (2007), "Administrative Reform in Portugal: Problems and Prospects", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 73, No. 4, s. 583-596.
- Rondinelli, Dennis A., - Hung, Le Ngoc (1997), "Administrative Restructuring for Economic Transformation in Vietnam", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 63, No. 4, s. 509-528.
- Sezen, Seriyе (2007), "Independent Regulatory Authorities in Turkey: Are They Really Autonomous?", *Public Administration and Development*, Vol. 27, No. 4, s. 319-332.
- Shirk, Susan L. (1993), *The Political Logic of Economic Reform in China*, University of California Press, California.
- Talbot, Colin - Johnson, Carole (2007), "Seasonal Cycles in Public Management: Disaggregation and Re-aggregation", *Public Money and Management*, Vol. 27, No. 1, s. 53-60.

- Verheijen, Tony - Dobrolyubova, Yelena (2007), "Performance Management in the Baltic States and Russia: Success against the Odds", *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 73, No. 2, s. 205-215.
- Verhoest, K. - Peters, G. B. - Bouckaert, G. - Verschuere B. (2004), "The Study of Organisational Autonomy: A Conceptual Review", *Public Administration and Development*, Vol. 24, No. 2, s. 101-118.
- Wollman, Hellmut (2003), "Evaluation and Public-sector Reform in Germany: Leaps and Lags", in: *Evaluation in Public-Sector Reform: Concepts and Practice in International Policies*, H. Wollman - Edward Elgar (Ed.), Cheltenham-Massachusetts, s. 118-139.
- Yamamoto, Kiyoshi (2006), "Performance of Semi-Autonomous Public Bodies: Linkage Between Autonomy and Performance in Japanese Agencies", *Public Administration and Development*, Vol. 26, No. 1, s. 35-44.