



Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Maliye Ana Bilim Dalı

KAMUSAL BAŞARISIZLIK TEORİSİNİN YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ AÇISINDAN İNCELENMESİ

Zeynep ÜNAL

Yüksek Lisans Tezi

Ankara, 2010

KAMUSAL BAŞARISIZLIK TEORİSİNİN YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ AÇISINDAN
İNCELENMESİ

Zeynep ÜNAL

Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
Maliye Ana Bilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

Ankara, 2010

KABUL VE ONAY

Zeynep ÜNAL tarafından hazırlanan "Kamusal Başarısızlık Teorisinin Yeni Kamu İşletmeciliği Açısından İncelenmesi" başlıklı bu çalışma, 16/06/2010 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.



Doç.Dr.Necmiddin BAĞDADIÖĞLU (Başkan)



Doç.Dr.M.Cahit GÜRAN (Danışman)



Doç.Dr.Umur TOSUN



Doç.Dr.Mete YILDIZ



Yrd.Doç.Dr.Nil TOSUN

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

Prof. Dr. İrfan ÇAKIN

Enstitü Müdürü

BİLDİRİM

Hazırladığım tezin/raporun tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya kaynak gösterdiğimi taahhüt eder, tezimin/raporumun kağıt ve elektronik kopyalarının Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde aşağıda belirttiğim koşullarda saklanmasına izin verdiğimi onaylarım.

- ☐ Tezimin/Raporumun tamamı her yerden erişime açılabilir.
- ☐ Tezim/Raporum sadece Hacettepe Üniversitesi yerleşkelerinden erişime açılabilir.
- ☐ Tezimin/Raporumun ... yıl süreyle erişme açılmasını istemiyorum. Bu sürenin sonunda uzatma için başvuruda bulunmadığım takdirde, tezimin/raporumun tamamı her yerden erişime açılabilir.

16 Haziran 2010

Zeynep ÜNAL

ÖZET

ÜNAL, Zeynep. Kamusal Başarısızlık Teorisinin Yeni Kamu İşletmeciliği Açısından İncelenmesi, Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2010.

Çalışmanın amacı; Kamusal Başarısızlık Teorisinin Yeni Kamu İşletmeciliği açısından incelenerek, kamudaki yönetim anlayışı değişikliğinin, kamusal başarısızlıkların giderilmesine olan etkisinin değerlendirilmesidir. İzlenen yaklaşım literatür taraması ve ülke uygulamalarının değerlendirilmesi yoluyla yeni işletmecilik araçlarının kamusal başarısızlıklar üzerindeki etkilerinin ortaya konulmasıdır.

1929 yılındaki Büyük Bunalımın ardından Keynesgil politikalar sorgulanarak ekonomik hayatta devletin rolünü arttıran müdahaleci politikalar izlenmiştir. Ancak 1973 yılına gelindiğinde yaşanan Petrol Krizi, devletin rolünün azalmasına ve izlenmekte olan politikaların sorgulanarak yenilik arayışlarının doğmasına neden olmuştur. Sorunların devletin hacminden değil işleyiş şeklinden kaynaklanması fikriyle ortaya atılan Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışının, kamusal faaliyetler üzerinde olumlu etkisinin olabileceği ve etkinliği arttırabileceği düşünülmektedir.

Çalışmanın sonucunda Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışının kamusal başarısızlıkları gidermede sihirli bir formül olarak düşünülmemesi gerektiği değerlendirilmiştir. Ülkeler sahip olduğu yönetim geleneği, demografik ve kültürel yapı gibi öznel koşullar altında yeni yönetim anlayışını benimseyip, devam ettirmekte farklı eğilimler göstermektedir. Bu da kamusal başarısızlıklar ve yeni kamu işletmeciliği yöntemleri arasındaki ilişkinin açıkça ortaya konulması ve değerlendirilmesini zorlaştırmaktadır.

Anahtar Sözcükler

Kamusal Başarısızlık, Yeni Kamu İşletmeciliği.

ABSTRACT

ÜNAL, Zeynep. An Examination of Government Failure Theory in Scope Of New Public Management , Yüksek Lisans Tezi, Ankara, 2010.

The purpose of this study is to evaluate the effects of change in management approach to eliminate government failures by examining The Government Failure Theory in scope of The New Public Management. The method followed is to figure out the effects of new management tools on government failures by scanning the literature and by evaluating the practises in different countries.

After the Great Depression in 1929, Keynesian politics had been questioned and hands on politics which diminishes the role of government in economics took place. However, in 1973 the OPEC Crisis caused a reform search by questioning of current politics. It has been observed that the government failed to provide effectiveness, equity and efficiency regardless of lessening in functions. At the point where the problems are caused by the functioning of government rather than its wolume, The New Public Management approach is evaluated as having a positive effect and as improving effectiveness.

The findings reflect that The New Public Management should not be thought as a magical formula. Countries have different tendencies to accept and pursue new management approach due to the different individual circumstances like management tradition, demographic and cultural context which in turn make it difficult to figure out and to evaluate the relationship between government failures and new public management techniques.

Anahtar Sözcükler

Government Failure, New Public Management

İÇİNDEKİLER

	Sayfa No.
KABUL VE ONAY	i
BİLDİRİM	ii
ÖZET	iii
ABSTRACT	iv
İÇİNDEKİLER	v
KISALTMALAR	viii
ŞEKİLLER VE TABLOLAR	ix
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMUSAL BAŞARISIZLIK TEORİSİ

1.1	KAMU TERCİHİ TEORİSİ	3
1.1.1	Metodolojik Bireycilik	6
1.1.2	Rasyonalite ve Maximand	8
1.1.3	Politik Mübadele	10
1.2	KAMUSAL BAŞARISIZLIK	13
1.2.1	Kamusal Tedarik Bakımından	13
1.2.2	Kamusal Sübvansiyon Bakımından	15
1.2.3	Yasal Düzenleme Bakımından	16
1.3	KAMUSAL BAŞARISIZLIKLARIN AÇIKLANMASI	18
1.3.1	Piyasadsışı Talebin Özellikleri	18
1.3.1.1	Toplumun Daha Hızlı Haberdar Olması	19
1.3.1.2	Politik Organizasyon ve Örgütlenme	19
1.3.1.3	Politik Ödüllerin Yapısı	19
1.3.1.4	Zamanı indirgeme Oranının Yüksekliği	19

1.3.1.5	Faydalar ve Maliyetler Arasındaki Ayrışma	20
1.3.2	Piyasa Dışı Faaliyetlerin Algılanma Şekli ve Talebi	20
1.3.2.1	Medya ve Politikacıların Başarısızlıkları Abartması	21
1.3.2.2	Baskı Gruplarının Faaliyetleri	22
1.3.2.3	Devletin Tedavi Etme Gücüne İnanç	22
1.3.2.4	Sosyalist İdeolojinin Kendisini Meşrulaştırması	22
1.3.3	Piyasadışı Arzın Özellikleri	23
1.3.3.1	Çıktının Tanımlanması ve Ölçülememesi	23
1.3.3.2	Üretimin Tek kaynaktan Gerçekleştirilmesi	23
1.3.3.3	Üretim Teknolojisindeki Belirsizlik	23
1.3.3.4	Başabaş Noktasının Yokluğu	24
1.4	KAMUSAL BAŞARISIZLIK TÜRLERİ	24
1.4.1	O'Dowd'a Göre	25
1.4.2	Dollery ve Wallis'e Göre	25
1.4.3	Weisbroad'a Göre	26
1.4.4	Wolf'a Göre	26
1.4.4.1	Aşırı ve Artan Maliyetler	26
1.4.4.2	İçsellikler	28
1.4.4.2.1	Bütçenin Büyümesi	29
1.4.4.2.2	Teknolojik İlerleme	30
1.4.4.2.3	Bilgi Edinme ve Kontrol	31
1.4.4.3	Türevsel Dışsalıklar	31
1.4.4.4	Gelir Dağılımında Eşitsizlik	32

İKİNCİ BÖLÜM

KAMU İŞLETMECİLİĞİ PARADİGMASI

2.1	PARADİGMA VE YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ	34
2.2	YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ PARADİGMASININ ORTAYA ÇIKIŞI	35
2.2.1	Değişen Ekonomik Koşullar	37
2.2.2	Halkın Hükümetten Beklentilerinin Değişmesi ve Artması	39
2.2.3	Kamu Yönetimini Modernize Etme İhtiyacı	39
2.3	YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİNİ ŞEKİLLENDİREN YAKLAŞIMLAR	40
2.4.	YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ REFORMLARI	46
2.4.1.	Profesyonel Yönetimi Oluşturmak	46
2.4.2.	Çıktı Kontrolüne Önem Vermek	48

2.4.3. Ayrışmaya Vurgu Yapmak	49
2.4.4. Rekabete Vurgu Yapmak	49
2.4.5. Özel Sektör Yöntemlerine Vurgu Yapmak	51
2.4.5.1 Stratejik planlama ve Yönetim	52
2.4.5.2 Toplam Kalite Yönetimi	55
2.4.5.3 Performans Yönetimi	57
2.4.6. Kaynak Kullanımında Disiplin Sağlamak	60
2.4.7. Merkezileşme	60
2.4.8. Ademi Merkezileşme	61
2.4.9. Yönetişim	63

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMUSAL BAŞARISIZLIK TEORİSİNİN YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ PARADİGMASI AÇISINDAN İNCELENMESİ

3.1 AŞIRI VE ARTAN MALİYETLER BAKIMINDAN	73
3.2 İÇSELLİKLER BAKIMINDAN	80
3.3 GELİR DAĞILIMINDA EŞİTSİZLİK BAKIMINDAN	88
3.4 TÜREVSEL DIŞSALLIKLAR BAKIMINDAN	91
3.5 TÜRKİYE'DE YKİ UYGULAMALARI	92
SONUÇ	95
KAYNAKÇA	97

KISALTMALAR

AB : Avrupa Birliği (European Union)

ABD : Amerika Birleşik Devletleri

DPT : Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı

IMF : International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)

OECD : Organization of Economic Corporation and Development (Uluslararası Kalkınma ve İşbiriliği Örgütü)

YKİ : Yeni Kamu İşletmeciliği

YKİA : Yeni Kamu İşletmeciliği Anlayışı.

ŞEKİLLER VE TABLOLAR

Şekil 1 : Friedman Matrisi.

Tablo 1 : YKi Prensiplerinin İçerikleri

Tablo 2 : Geleneksel Yönetici ve Yeni Yönetici

Tablo 3 : YKi'nin Anahtar Bileşenleri ve Mevcut Durumları

GİRİŞ

Ekonomik hayatta yaşanan krizler ve değişimler, bilgi teknolojilerinin kullanımındaki ilerleme ve bilgiye erişmenin giderek kolaylaşması, sosyal hayatta bireye verilen önemin artması ve bunun da bireyler tarafından daha çok bilinir ve talep edilir hale gelmesi, devleti; piyasaya alternatif olarak eleştirilmesi gereken bir kurum olmaktan çıkararak etkinliğinin artırılması gereken bir kurum haline getirmiştir. Bu da devlet yönetimi alanında yeni yaklaşımların düşünülmesine ve uygulanmasının sorgulanmasına neden olmuştur.

Devlet, yurttaşlarından bağımsız ama onlar için çalışmak ve onları korumak zorunda olan zaruri bir kurumdur. Platon, Devlet adlı eserinde iyi kurulmuş bir devletin bilge, yiğit, ölçülü ve doğru olması gerektiğini söyler. Bilgelik; devletin, başka devletlerle ilişkilerini düzenleyen koruyuculuk bilgisine sahip olması ve toplumu düşünmesi, yiğitlik; insanların neden korkulup neden korkulmayacağını bilmesi, ölçülülük; isteklerin dizginlenmesi, doğruluk ise herkesin kendi işini istenilen biçimde yapmasıdır. Böylece insana özgü ne kadar değer varsa o kadar da devlet şekli olacaktır.

Büyüklüğü, çeşidi ya da hakimiyet alanı sorgulanabilse de devletin varlığı kaçınılmaz görülmektedir. Ancak, bu zorunlu varlığına karşılık devlet, her zaman yurttaşlarını memnun eden; onlara her hal ve şartta eşitlik, refah, sağlık, eğitim, fiziki ve sosyal güvenlik, adalet ve istihdam sağlayan bir varlık gösterememektedir. Birçok devlette, zaman zaman işsizlik, enflasyon sorunları, gelir dağılımında eşitsizlik, eğitim, sağlık ve adalet sisteminde yetersizlik, artan kamu harcamalarına karşılık kişi başına gelir seviyelerinde düşüş yaşandığı görülmektedir. Devletin etkinlik, verimlilik ve eşitliği sağlayamadığı bu hallerde de başarısızlığından söz edilmektedir.

Devletin başarısızlıklarının giderilmesi ya da daha doğru bir deyişle bu başarısızlıklardan kaçınılması noktasında başvurulabilecek seçenek; genellikle “piyasa” olarak görülmektedir. Ancak, kâr ettiği sürece varlığını devam ettirebilen piyasanın, devletin görevlerinin tamamını yerine getirmekte yetersiz ve isteksiz olduğu görülmektedir. Çünkü piyasa, devletin aksine kârsız ve verimsiz olduğu alanlarda üretimden vazgeçmek tercihinin sahiptir.

Bu noktada, görevlerini piyasaya aktaramayan ya da aktarması mümkün olmayan devletin piyasa gibi işlemesinin mümkün olup olmadığı sorusu akla gelmektedir: Devletinde, piyasa gibi kaynaklarını daha tasarruflu kullanıp, bazı faaliyetlerini fiyatlandırarak, yani gelirlerini arttırıp giderlerini azaltarak, vatandaşları piyasanın yaptığı gibi birer müşteri olarak değerlendirip, faaliyetlerini onların taleplerine göre yönlendirerek başarısızlıklarından kurtulabilmesi mümkün olabilecek midir?

Devletin başarısız olması, başarısızlıkların piyasa gibi işleyerek giderilip giderilemeyeceği eksenini etrafında; üç bölümden oluşan bu çalışmanın birinci bölümünde; devletin başarısızlıkları piyasa başarısızlıklarına benzer bir terminoloji ile ortaya konulan “Kamusal Başarısızlık Teorisi” başlığı altında, ardından ikinci bölümünde kamuda piyasa yönetim tekniklerinin uygulanması şeklinde özetlenebilecek yeni yönetim anlayışı “Yeni Kamu İşletmeciliği Paradigması” başlığı altında anlatılmış ve üçüncü bölümde Kamusal Başarısızlık Teorisi, Yeni Kamu İşletmeciliği Paradigması açısından incelenerek sonuç bölümünde genel bir değerlendirme yapılmaya çalışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMUSAL BAŞARISIZLIK TEORİSİ

Devletin, bağımsız ve yenilikçi yapısı ile en büyük rakibi ve alternatifi olarak görülen piyasanın gücü yıllardır sorgulanagelmıştır. Ancak gerek fikir hayatında özgürlüklerin artması ve gerekse ekonomi alanındaki gelişmeler, toplumsal hayatın en önemli otoritesi olan devletin de sorgulanabilmesine imkan tanıyarak, piyasa gibi devletin de kusurlu olabileceği fikrini gündeme getirmiştir. Tullock'un da ifade ettiği gibi devlet bazı sorunların çözümü, bazı sorunların ise bizatihi kaynağı olmaktadır (Tullock, 1988, s.104).

Çalışmanın bu birinci bölümünde, devletin ekonomiye müdahale etmesini öngören Refah İktisadının savunduğu piyasa başarısızlığına karşılık, Kamu Tercihi Teorisyenlerince kamudaki yozlaşma, etkinsizlik ve eşitsizlik nedeniyle ortaya atılan Kamusal Başarısızlık Teorisi incelenecektir.

Dört kısımdan oluşan bu bölümün birinci kısmında, kamusal başarısızlıktan önceki dönem, piyasa başarısızlığına kısaca değinilerek ve sonrasında gelişen Kamu Tercihi Teorisi incelenerek anlatılacak, ikinci kısımda, devletin ekonomiye müdahaleleri sonucunda etkinlik ve eşitlik elde etme bakımından kamusal başarısızlık incelenecek, üçüncü kısımda piyasadışı arz ve talebin özellikleri bakımından kamusal başarısızlık ele alınarak, dördüncü kısımda kamusal başarısızlığın çeşitli sınıflandırmalarından bahsedilecektir.

1.1 KAMU TERCİHİ TEORİSİ

Amerika'da 1929 yılında yaşanan ve tüm dünyayı etkileyen Büyük Bunalımın ardından Keynesyen İktisatçılar, Piyasa Başarısızlığı Teorisini geliştirmişlerdir. Piyasa Başarısızlığı Teorisi, genel olarak dışsallıklar, kamu malları, asimetric bilgi ile üretici ve tüketicilerin piyasayı etkileyebilme gücü nedeniyle devletin ekonomiye müdahalesini gerekli görmektedir.

Devlet, işsizliğin ve enflasyonun önlenmesi, ekonomide istikrarın sağlanması, gelir ve servet dağılımında adalet sağlanması, kaynakların etkin dağıtılması ve ödemeler bilançosunun dengeye getirilmesi nedenleriyle ekonomiye müdahale etmelidir. Çünkü piyasa, devletin müdahalesi olmaksızın bu sorunları kendiliğinden çözmek için gerekli güdüye sahip bulunmamaktadır.

Devletin ekonomik hayata gittikçe artan müdahaleleri ve İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra kamu sektöründe görülen hızlı büyümenin iktisatçıların dikkatini çekmesi nedeniyle yaşanan gelişmeler sonucunda 1980'lere kadar ekonomik hayatta etkili olan Piyasa Başarısızlığı Teorisi, yerini Kamu Tercihi Teorisine bırakmıştır.

Yeni bir disiplin olmakla birlikte Kamu Tercihi Teorisinin teorik temelleri; politik karar alma sürecinde oylama mekanizmasının matematiksel analizi ile ilgilenen Condorcet, Borda, Laplace ve Lewis Carroll gibi matematikçilerin çalışmaları ile 18. Yüzyılın başlarında atılmıştır. Bu matematikçilerin çalışmaları 1950'li yılların başlarında Arrow ve Black'in iki önemli çalışması ile tekrar gündeme gelmiş ve Kenneeth Arrow'un (1951) "Sosyal Seçim ve Bireysel Değerler" ve Duncan Black'in (1958) "Komiteler ve Seçimler Teorisi" adlı eserleri ile modern Kamu Tercihi Teorisinin gelişiminde yeni ufuklar açılmıştır. Ardından Anthony Downs'un 1957'de yayımlanan "Demokrasinin Ekonomi Teorisi", Mancur Olson'un 1965'te yayımlanan "Kolektif Faaliyetlerin Mantığı", James M. Buchanan ve Gordon Tullock tarafından 1962 yılında yazılan "Oybirliğinin Hesabı" Kamu Tercihi alanındaki diğer önemli eserlerdir.

Kamu Tercihi yaklaşımının giderek başlı başına bir araştırma konusu olması ise Buchanan'ın 1957 yılında G. Warren Nutter ile birlikte Virginia Üniversitesinde Thomas Jefferson Politik İktisat Araştırma Merkezini, 1963 yılında Gordon Tullock ve Charles Goetz ile birlikte Virginia Politeknik Enstitüsü ve Devlet Üniversitesi adını taşıyan üniversiteye bağlı bir birim olarak "Kamu Tercihi Araştırma Merkezi"ni kurması ile olmuştur. 1982 yılında Virginia eyaletindeki George Mason Üniversitesine taşınması ile Virginia Politik İktisat Okulu olarak anılmaya başlanan bu Merkez, dünyadaki önemli araştırma merkezlerinden biri durumundadır.

Kısaca "politika biliminin ekonomik analizi" olarak tanımlanabilen Kamu Tercihi, politik süreçte alınan karar ve uygulamaları iktisat biliminin kullandığı araç, metod ve varsayımlara dayalı olarak açıklayan bir disiplindir. Bir başka ifadeyle, politik süreci

iktisat biliminin araçları ve teknikleri yardımıyla analiz eden bu Teorinin gelişiminde önemli rol oynayan James M. Buchanan, Kamu Tercihi Teorisini şu şekilde tanımlamaktadır (Aktan, 1990, s.38):

“Kamu Tercihi Teorisi, esas olarak ekonomi teorisinde oldukça ayrıntılı analizler için geliştirilmiş araç ve metodları almakta ve bunları politik sürece ve kamu sektörüne uygulamaktadır. Kamu Tercihi, politik karar alma sürecinde rol oynayan aktörlerin; örneğin, seçmenlerin, politikacıların ve bürokratların davranışlarını gözlemlediğimiz veya gözlemleyeceğimiz sonuçların bileşimi ile ilişkilendirmeye çalışmaktadır.”

KamuTercihi Teorisi, kamu davranışına ilişkin ekonomi teorilerinin iki temel sınıfından birini oluşturmaktadır. Kamu davranışının Kamu Çıkarı Teorisi; kamu faaliyetinin, israfı ortadan kaldırmak ve kaynakların verimli dağılımını elde etmek için gerçekleşeceğini, Kamu Tercihi Teorisi ise, kamu sektörünün davranışının, siyasi piyasada birbirleri ile etkileşim içinde olan seçmenler, politikacılar ve bürokratlar tarafından yapılan bireysel tercihlerin ürünü olduğunu öngörmektedir. Kamu Çıkarı Teorisine göre, bir piyasa başarısızlığı ortaya çıktığında kamu faaliyeti bu başarısızlığın sonuçlarını ortadan kaldırmak ve tahsis etkinliğini elde etmek için tasarlanabilmektedir. Kamu Tercihi Teorisine göre ise piyasa başarısızlığı ihtimali yanında kamusal başarısızlık ihtimali de olduğundan mesele bu kadar basit değildir. Yani, her bir seçmen, politikacı ve bürokratin kendi çıkarının peşine düşmesi ve siyasi piyasada etkileşimde bulunmasının sonucunda ortaya çıkan Kamu Tercihi, kontrolsüz bir piyasanın yaptığına benzer şekilde israfı ortadan kaldırmayı ve tahsis etkinliği elde etmeyi başaramayacaktır.

Kamu Tercihi Teorisi, piyasa başarısızlığının düzeltilmesi ve rant kollama (kamu harcaması aracılığı ile özel çıkarın peşinde koşma) olmak üzere politik faaliyeti belirleyen iki genel faktör olduğunu işaret etmektedir (Gwartney, 1992, s. 471). Politik faaliyetin gerçekleştiği siyasi piyasada ise üç çeşit aktör vardır; seçmenler, politikacılar ve bürokratlar. Seçmenler, politik sürecin ürünlerinin tüketicileridir. Sıradan mal ve hizmet piyasalarında insanlar taleplerini ödeme yapmaya olan istekleri ile belli ederken, seçmenler taleplerini herhangi bir seçim ya da referandumda oy verme istekleri, kampanyalara katılım ve kulis çalışması (lobbying) olmak üzere üç farklı şekilde belli etmektedirler. Politikacılar, federal hükümet, eyalet hükümeti ve yerel hükümetlerin seçilmiş görevlileridir. Bürokratlar ise federal hükümet, eyalet hükümeti ve yerel hükümetlerin çeşitli seviyelerinde çalışan atanmış görevlilerdir. Seçmenler politikacıları, politikacılar da bürokratları atamaktadırlar.

Kamu tercihinin ekonomik modelleri, demokratik sistemlerde politikacıların temel hedefinin seçilmek için yeterli oy almak ve görevde kalmak için yeterli desteği korumak olduğu varsayımına dayanmaktadır. Özel bir firma için para neyse politikacı için de oy odur. Kamu Tercihi Teorisi, seçmenlerin kendilerini daha iyi duruma getirecek politikaları desteklerken, daha kötü duruma getirecek politkalara karşı olduklarını varsaymaktadır. Politikaların gerçekte ne olduğundan ziyade seçmenlerin onu nasıl algıladığı, tecihlere yön vermektedir. William Niskanen tarafından önerilen modele göre bürokratların amacı ise çalıştıkları bakanlığın bütçesini en çoklaştırmaktır. Bütçe ne kadar büyük olursa, bakanın itibarı ve insanların bürokratik merdivenin basamaklarını tırmanmaları için fırsatları o kadar fazla olmaktadır. Böylece bütün kamu kurumları bütçeden daha fazla pay almaya çalışacağından, sonuç kamuca sağlanan bütün mal ve hizmetler üzerindeki harcamaların artması yönünde baskı olacaktır. Kamu harcamalarının artması yönündeki baskılar ise politikacıların topladıkları vergiler ve bu vergilerin politikacıların oy elde etme kabiliyetleri üzerinde etkili olacaktır.

Devlete normatif açıdan yaklaşan Refah İktisatçılarına karşı, Kamu Tercihi Teorisyenleri devleti pozitif açıdan değerlendirmeye çalışmaktadırlar. Kamu Tercihi Teorisi ile her toplumun almak zorunda olduğu özel ve kamusal kararlar artık daha anlamlı ve gerçekçi bir şekilde tartışılacak ve daha gerçekçi alternatif modeller ortaya çıkartılabilecektir. Buchanan'a göre hayali modeller ile devletin nasıl işlediğini araştırmaktansa, gerçekte nasıl bir görüntü verdiğini anlamaya çalışmak Kamu Tercihi Teorisinin temelini oluşturmaktadır. Kamu Tercihi Teorisinin temelleri üç önemli varsayımdan oluşmaktadır (Savaş, 1997, s. 60):

1. Metodolojik Bireycilik
2. Rasyonallite ve Maximand
3. Politik Mübadele

1.1.1 Metodolojik Bireycilik

Kamu Tercihi Teorisinde bireycilik, bir analiz yöntemi anlamında kullanıldığı zaman metodolojik bireycilik adını almaktadır (Savaş, 1997, s. 61).

Buchanan'a göre; sadece birey tercihte bulunmakta ve tercihleri uygulamaya çalışmaktadır. Kamu Tercihi Teorisi tıpkı iktisat teorisi gibi metodolojik olarak bireycidir. Bu teori politik karar alma sürecinde rol oynayan bireyleri ve bunların davranışlarını incelemeye çalışmaktadır. Bu anlamda Kamu Tercihi bir bakıma politikanın bireyci bir teorisidir.

Toplumda tüm ekonomik ve sosyal kararlar bireysel tercihlere göre belirlenmektedir. Devletin organik kurumlarının bir tercihte bulunması mümkün olmadığından, devleti oluşturan kurum ve kuruluşların kararları, temelde birey tercihlerinin bir sonucu olarak ortaya çıkmaktadır. Bu ilkedен hareketle, Kamu Tercihi Teorisi, politikanın ekonomik analizini yaparken, kamu ekonomisinde alınan kararların piyasa ekonomisinde olduğu gibi tamamen birey tercihlerine dayalı olarak gerçekleştiğini varsaymaktadır.

Kurumsal yapının dikkate alınmaması ve piyasada bireyin her zaman fayda maksimizasyonuna ulaştığının farz edilmesi gibi iki önemli eksikliğe rağmen, iktisat teorisinde; piyasada oluşan kararların tek sahibi olarak bireyin gösterilmesi; politikada da göz önüne alınarak, bireyin seçim ile ilgili davranışı, değişik seçim ortamlarında uygulanabilecektir. Ortaya çıkacak farklar, bireyin seçim davranışının değişmesinden değil, seçimin yapıldığı ortamın kurumsal farklarından kaynaklanacaktır (Savaş, 1997, s. 62).

Kamu Tercihi Teorisi faydalarını maksimize etmeye çalışan bireyleri analiz ederken bireyin iyi ya da kötü olmasına önem vermemektedir. Önemli olan bireyin bu süreç içerisinde tercihini yaparak, örneğin elmalar ve portakallar arasında bir mübadelede bulunmasıdır (Buchanan, 1987, s. 243-250). Bu durumda pazar yerinde satılan elma ve portakalların miktarı ile seçimlerde X partisi ile Y partisine verilen oy miktarı, bireylerin birbirlerinden bağımsız ve kendi özel hesaplarına göre yaptıkları tercihin ve verdikleri kararın sonucunu yansıtmaktadır. Yani, piyasada da politikada da, ortaya çıkan sonuçları yaratan bireydir. Bireyin dışında herhangi bir organik varlık söz konusu değildir (Savaş, 1997, s. 61).

Kısacası, kamusal tercihlerde temel olan metodolojik bireyciliğe göre toplumdaki her bir birey için faydanın sıfır olması halinde toplumun faydası da sıfır olmaktadır.

1.1.2 Rasyonalite ve Maximand

Kamu Tercihi Teorisine göre bireyler, rasyonel ve tutarlı tercihlere sahiptirler. Kollektif karar alma sürecinde bireyler, piyasa ekonomisinde olduğu gibi rasyonel seçimler yaparak, faydalarını maksimize edecek tercihlerde bulunmaktadırlar. Böylece, özel ekonomide olduğu gibi kamu ekonomisinde de “homo economicus” yani “özel çıkar maksimizasyonu” ilkesi geçerli olmaktadır. Bu açıdan, Kamu Tercihi, kamu ekonomisinde temel amacın “kamu çıkarını” veya “toplumsal çıkarı” maksimize etmek olduğu düşüncesini reddetmektedir.

Homo economicus, iktisat teorisinin temelini oluşturmaktadır. Klasik iktisatçılar, kaynakların kıt ve ihtiyaçların sonsuz olduğu varsayımı altında, bu rasyonel davranışı kaynak sınırlaması ile birleştirip fayda maksimizasyonu kavramını geliştirmişlerdir. Buna göre rasyonel davranan birey, sınırlı kaynak koşulu altında elde edeceği faydayı en çoklaştırmayı amaçlayan bireydir.

Bireylerin, piyasada alternatif mal sepetleri arasında sıralama yapabildiği ve bu sıralamanın geçişken olduğu varsayılmaktadır. Yani birey, X,Y,Z sepetlerinden X’i Y’ye; Y’yi Z’ye tercih ediyorsa, bireyin X’i Z’ye tercih etmesi beklenecektir. Bireyin, seçimlerinin tutarlı olması durumunda da “çoğu” “aza” tercih etmesinin rasyonel olduğu söylenebilecektir. Bu noktadan hareketle, bireyin piyasada olduğu gibi politik karar alma sürecinde de rasyonel olduğu, alternatifleri sıralayabildiği ve bunların geçişken bir özellik gösterdiği söylenebilecektir. Bir başka ifadeyle, bireylerin kendi fayda fonksiyonlarına göre yapılan sıralamada en üst sıradaki kollektif hareketi seçebilecekleri varsayılmaktadır. Bir diğer varsayım da bireylerin piyasada olduğu gibi, kamusal mal sepetlerini sıralamasıdır (Buchanan, 1990).

Politik süreç, sadece devletin zor kullanma gücüne dayanarak yürütülen bir yaşam biçimi olmayıp toplumsal bir sözleşmeden kaynaklanmaktadır. Bu durumda politika, “kisisel çıkar-oy verme” ticareti şeklinde olduğundan, politik süreçte yer alan aktörlerinde rasyonel davranan kişiler olarak ele alınması uygun olacaktır. Alış veriş için bir markete veya pazar yerine gitmekle; oy kullanmak için sandık başına gitmek veya politik sürece katılmak; bireyin kişiliğini değiştirmeyeceğine göre “kisisel çıkar kaygısı”nın hem piyasada hem de siyasi faaliyetlerde, insan davranışlarını belirleyen temel faktör olduğu kabul edilmelidir (Savaş, 1997, s. 63).

Bireyler, piyasa ilişkileri sırasında faydasını en çoklaştırmaya çalışan kişiler olarak ele alındığında, piyasa dışı süreçte davranışlarının farklı olması beklenmeyecektir. Kişiler, piyasa şartlarında alıcı ve satıcı olarak almış oldukları rollerden, politik karar alma sürecinde; oy veren, vergi ödeyen, kamu hizmetlerinden yararlanan, bürokrat veya politikacı rolüne büründüklerinde, karakterlerinin değişmeyeceği değerlendirilmektedir (Buchanan, 1989, s. 63).

İktisat teorisinin, “kişisel çıkar peşinde koşan rasyonel insan” varsayımı politikaya uygulandığında gerçek dünya koşullarına uygun bir davranış kalıbı elde edilmektedir. Piyasada “arz edici”lerin davranışlarını belirleyen temel etken “kâr motifi”dir. Kamusal mal ve hizmetlerin arz edicileri olarak politikacıların davranışını belirleyen etken ise “oy kazancı”dır. Görünüşte toplum çıkarının gözetilmesi, fakirlere yardım edilmesi, şöhret ve iktidar sahibi olunması gibi isteklerinde politikacı davranışlarını etkilediği öne sürülebilse de, politikacının bütün bu amaçlara ulaşması seçilmesine veya yeniden seçilmesine bağlıdır. “Kâr”ın piyasadaki iş adamının, “oy”unda politikacının temel hedefi olması nedeniyle politikacı, toplumda kendine daima oy getirecek bir söylemi ve görüntüyü muhafaza etmeye çalışmaktadır (Savaş, 1997, s. 64-65).

Özel ekonomide tüketici faydasını, üretici ise kârını en çoklaştırmayı amaçlamaktadır. Kamu ekonomisinde karar alma sürecinde seçmenler kendilerine en fazla ekonomik hizmeti sunacak olan siyasal parti için oylamada bulunurlarken; siyasal partiler ise kendilerine en çok oyu kazandıracak ve böylece yeniden seçilmeyi garanti edecek ekonomik programı sunmaya özen göstermektedirler. Yani, politik karar alma sürecinde, seçmenler kamusal mallardan sağlanacak “fayda”yı, politikacılar ise “politik kârları”nı en yüksek düzeye çıkarmaya çalışmaktadırlar.

Politika oyunundaki rekabet ortamı, politikacıyı atacağı adımları sürekli olarak oy kaybı ve kazancı açısından değerlendirmeye mecbur etmektedir. Politikacı, oy kazandırıcı politikaları ahlâki olmadıkları veya üretken olmadıkları gibi gerekçelerle desteklemediğinde, bir başka politikacının bu politikaları sahiplenerek, oyları toplayacağını ve seçimi kazanacağını iyi bilmektedir. Bu nedenle politik rekabet, toplumsal değerlendirmelere yatkın bir politikacıyı bile, karar alırken “oy hesabı” yapmaya zorlamaktadır. Kâr amacından vazgeçilmesinin bir firmayı piyasadan silip atması gibi oy hesabının ihmali de bir politikacıyı politikadan silip atabilir. Buna karşın

seçmen ise, kamu hizmetlerini talep eden bir konumda bulunmaktadır. Seçmen, kamusal mal ve hizmetlerden elde edeceği faydayı en çoklaştırmak için oy kullanır; oylamada bulunurken kendisine en fazla faydayı sağlayacağına inandığı siyasi partiyi tercih eder. Fakat seçmenin yapmış olduğu bu tercih, diğer bireylerin kararları ile birleşip bir toplu tercih şeklinde olmazsa bir sonuç yaratmaz. Çünkü piyasada bireysel tercihler söz konusu iken, politikada kollektif tercihler söz konusudur (Savaş, 1997, s. 65-66).

Politik süreçte rol alan bürokratin amacı ise, büro maksimizasyonudur. Bürosunun büyümesi, hizmet alanının genişlemesi ve üretim hacminin artması bütçesinin büyümesi demektir. Niskanen'in belirttiği gibi memurların davranışları piyasa koşullarında olmamasına rağmen, piyasa ilişkilerinin bireyci rasyonalitesine dayanmaktadır. Bütçe maksimizasyonu eğilimi büroya süreklilik bürokrata prestij, statü, maaş ve diğer yan faydalar şeklinde yansıyacaktır (Niskanen, 1971).

Baskı ve çıkar grupları lobicilik yaparak karar alma sürecinin kendi lehlerine olması için çalışmaktadırlar. Bir başka deyişle, baskı grupları, karar alma sürecinin aktörlerini çeşitli yöntemlerle etkileyerek çıkar sağlamaya ya da Kamu Tercihi literatüründe yer alan terminoloji ile "rant kollama"ya çalışmaktadırlar. Kamu Tercihi Teorisyenlerine göre; toplumsal tercihlerde, tıpkı özel tercihlerde olduğu gibi "özel çıkar" aksiyomu geçerlidir. Kamu Tercihi literatüründe; "homo economicus" motifiyle politik karar alma sürecinde rol alan aktörlerin "çıkarlarını" en çoklaştırmaya çalışmaları; yani, seçmenlerin "fayda maksimizasyonu", siyasal partilerin "oy maksimizasyonu", bürokrasinin "bütçe maksimizasyonu", çıkar ve baskı gruplarının "rant maksimizasyonu", peşinde koşmaları "Maximand" ilkesi olarak adlandırılmaktadır.

1.1.3 Politik Mübadele

Kamu Tercihi Teorisinde, politik karar alma mekanizmasının aslında politik süreçte yer alan aktörler arasındaki "bir politik mübadele" olduğu görüşü hakimdir. Basit mübadele iki malın iki kişi arasındaki, değiş-tokuşunu ifade ederken, karmaşık mübadele iki malın iki kişi tarafından değiş tokuşunu aşan, kişiler arası gönüllü bir sözleşme sürecini içermektedir (Buchanan, 1986, s. 21). Politik karar alma sürecinde bireyler arasında karmaşık bir mübadele vardır. Bu yapı içerisinde bireyler piyasa sürecinde elde edemedikleri faydaları kollektif olarak elde etmeye çalışmaktadırlar. Piyasa sürecinde

bireyler elmalar ile portakalları aralarında mübadele ederek kendi faydalarını arttırmaya çalışırken, kollektif süreçte ise piyasadan temin edemeyecekleri bazı kamusal mal ve hizmetleri maliyetlerine katlanmak şartıyla kendi aralarında kararlaştırdıkları bir sözleşme ile mübadele etmeye çalışmaktadırlar (Buchanan, 1987, s. 243-50).

Politikaya mübadeleci yaklaşım, bireylerin ekonomik ilişkilerde olduğu gibi politik ilişkilerde de kendi özel çıkarlarına göre hareket ettikleri şeklinde tanımlanabilir. Gerek ekonomik gerekse politik ilişkilerin iki veya daha fazla kişinin etkileşimi ile oluştuğu gerçeğinden hareketle, politikada da tıpkı ekonomide olduğu gibi dikkate alınması gereken; bireyin ta kendisidir (Buchanan, 1990). Ancak, politik mübadele, anayasal bir düzen ve toplumdaki tüm kişileri ilgilendiren bir süreç içinde gerçekleşmesi bakımından ekonomik mübadeleden daha karmaşıktır. Ticaret yapmak, mülk edinmek ve kaynakları kontrol etmek hakları yasal bir ortamda meydana gelmektedir ve bu ortamda devletin gücüne de sınırlamalar getirilmektedir.

Politikaya bir mübadele olarak bakan bu yaklaşım ekonominin politizasyonuna engel olacak görüşü de beraberinde getirmektedir. Buchanan'a göre eğer ekonomi mübadele ilmi olarak kabul edilirse bu durum, ekonomi teorisinin tek gerçek ilkesi olan "kendiliğinden oluşan düzen" veya "kendiliğinden sağlanan koordinasyon" ilkesini beraberinde getirecektir. Devletin ekonomik hayatta yaptığı her müdahale aslında bireyler arası kendiliğinden bir düzen veya koordinasyon oluşturmaya beklenen piyasa güçlerinin çalışmasını sekteye uğratmaktadır. İktisat biliminin bireyler arası gönüllü mübadeleyi esas alması halinde, bu müdahalelerde ortadan kalkmış olacaktır (Savaş, 1997, s. 68-69).

Gönüllü mübadelelerin, zora dayalı mübadelenin yerini almasının maliyetinin katlanılabilir olması ve teknik olarak da gerçekleştirilebilir olması noktasından hareketle, Kamu Tercihi Teorisyenleri şartların mümkün olması durumunda, sorunlara piyasa tipi çözümler önermekte ve siyasi iktidarın adem-i merkeziyetçiliğe yönelmesi lehinde tavır almaktadırlar (Buchanan, 1986, s. 22).

Bu noktanın iktisat için olduğu kadar politika için de önemli bir yeri vardır. Çünkü devleti, iktidar olgusu ile açıklayan teoriler, ekonomik ve politik süreçte değişimin gerekliliğini göz ardı etmektedirler. Ancak politikaya karmaşık bir mübadele olarak bakıldığı zaman bireyler arası etkileşim söz konusu olur. O halde bir piyasanın işleyişini

ıslah etmek için yapılması gereken; ortaya çıkan sonuçları değiştirmek yerine nasıl ki ticaret ve sözleşme kuralları yeniden düzenlenerek mübadele işlemi kolaylaştırılıyorsa, sonuçları ıslah etmek için de, seçmenin, politikacının ve bürokratin uyması gereken kuralları değiştirmektir.

Politika, politik süreç içerisinde oynanan ve sınırları belli olmayan bir oyundur. Bu oyunu geliştirmek ve daha adil bir hale getirmek için; politik süreç içerisindeki ilkeleri geliştirmek veya reforma tabi tutmak gerekmektedir. Kamu Tercihi iktisatçıları, politik sürecin geliştirilmesini, güç ve yetkilerini kamu yararı için kullanacak üstün ahlâk sahibi temsilcilerin seçilmesi olarak görmemektedir. Asıl önemli olan, ortaya iyi bir oyunun çıkabilmesi için oyunun kurallarının ortaya konularak çok iyi belirlenmesidir (Buchanan, 1986, s. 22).

Buchanan; çağdaş iktisadın, uygulamalı matematiğe dönüştüğünü ve bu yüzden gerçek dünya ile iplerinin koptuğunu, bunun sebebinin de iktisadın sadece “sınırlamalar karşısında yapılacak maksimizasyon” problemi ile ilgilenmesi olduğunu ileri sürmüştür (Savaş, 1997, s. 67). İktisatçılar piyasa mübadelesi üzerinde yoğunlaşmalı, karar alma mekanizmasının adem-i merkezileşmesi, bireyin üstünlüğünden hareketle demokratik yapıların oluşumunun sağlanması arasındaki ilişkileri öğretiyor ve çalışıyor olmalıdır. Fakat iktisatçılar bunun yerine kıtlığın statik ortamı ve matematiksel göstergeler içerisinde boğulmaktadırlar (Buchanan, 1986, s. 15).

Gerek politik süreçte gerekse ekonomik ilişkilerde oyunun kuralları net bir şekilde tanımlanmamışsa bu durum, politik ve ekonomik anlamda pek çok yozlaşmaları beraberinde getirecektir. Politik ve ekonomik yozlaşmaların kaynağı; yasal-kurumsal-anayasal çerçevenin ve gönüllü mübadelenin göz ardı edilmiş olmasıdır. Politika, politik karar alma mekanizmasında rol alan aktörlerin “özel çıkar” dürtüsüyle hareket ettikleri karmaşık bir mübadele şeklidir. Anayasal İktisat teorisi bu karmaşık ilişkilerin söz konusu olduğu zora dayalı mübadele şeklinin, yasal ve anayasal kurallarla yeniden şekillendirilip “gönüllü mübadele” biçimine dönüştürülebileceğini savunmaktadır. Ancak bu şekilde, politik karar alma sürecinde kuralsızlığın neden olduğu politik ve ekonomik yozlaşmanın, sosyo-ekonomik maliyeti en aza indirilebilecektir.

Piyasa sürecine vurgu yapan Kamu Tercihi Teorisinin varsayımları ışığında bir sonraki bölümde kamusal başarısızlık kavramı incelenecektir.

1.2 KAMUSAL BAŞARISIZLIK

İktisat teorisi, piyasalar gibi, demokratik hükümetlerin bile gerçekleştirmekte zayıf kalacağı faaliyet kategorileri olduğunu göstermektedir. Diğer bir deyişle piyasa başarısızlığı olduğu gibi kamusal başarısızlık da vardır. Kamusal başarısızlık; politik süreç, ekonomik verimsizliklere ve kıt kaynakların israfına yol açtığında ortaya çıkmaktadır (Gwartney, 1992, s. 471).

“Devletin başarısızlığı” ya da “piyasadışı başarısızlık” olarak da adlandırılan Kamusal Başarısızlık, genel olarak bir kamu politikasının etkinlik ve/veya eşitlik sonuçları açısından kendisinden beklenen sonuçları sağlayamaması olarak tanımlanabilmektedir (Tullock ve Seldon, 2002, s. 17-18; Marlow, 1995, s. 61-62).

Başarısız devlet nitelmesi; kaynak dağılımında etkinsizlik, üretimde etkinsizlik, makro ekonomik etkinsizlik ve piyasa sürecine iktisadi gereklilikler dışında yapılan müdahalelerden kaynaklanan etkinsizliklere bağlı olarak yapılmaktadır (Hemming vd., 1991, s. 26-29).

Devlet, ekonomik ve sosyal faaliyet alanında; tedarik, vergileme ya da sübvansiyon ve yasal düzenleme yöntemlerinden biriyle ya da hepsiyle birden yer almaktadır. Yani devlet, bir malı, ilgili kuruluşları işleterek ve bunların sahibi olarak kendisi temin edebilir, malı vergileyerek, malın fiyatını rekabetçi piyasada elde edilebileceğinden daha yüksek bir seviyede yükseltebilir, ya da malı sübvansiyon ederek, fiyatını piyasadakinin altında bir seviyede belirleyebilir. Bazen de mal, bedava temin edilerek fiyatı sıfır olarak belirlenebilir. Diğer taraftan, devlet söz konusu malın fiyatını, kalitesini, niteliğini ya da pazar yapısını belirleyerek, malın üretimi ve dağıtımını yasal olarak düzenleyebilir. Bir çok devlet müdahalesinde bu yöntemlerin tamamı kullanılmaktadır. Devletin müdahale şekline göre; etkinlik ya da eşitliği elde etmede kamusal başarısızlıklar Le Grand (1991, s. 431-441)’ın açıklamaları doğrultusunda üç başlık altında incelenecektir.

1.2.1 Kamusal Tedarik Bakımından

Kamusal tedarikçiler genellikle tekeldirler ve tekel konumları devlet tarafından desteklenmektedir. Tekellerin devletin elinde olması demek; iflas etme tehdidinin olmaması, yönetimin ortaklara hesap verme sorumluluğunun olmaması ve verimsiz

olduklarında kapatılma tehditi altında olmamaları demektir. Bu tür tehlikelerin olmaması, kamusal tedarikçilerin maliyetleri en aza indirme güdülerini azaltarak x-etkinsizliğinin ¹ ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Diğer bir deyişle, kamusal tedarik maliyeti genellikle teknik olarak elde edilebilir olandan daha yüksek olmaktadır.

Fakat bu durum kamusal tedarikçilerin idarecilerinin etkinlik baskısından tamamen muaf oldukları anlamına gelmemektedir. Eğer etkinlik başarısızlığı belirgin ise, politik üstlerin seçilmemesine ya da söz konusu bakanlığın, hükümetin diğer bir üyesi tarafından ele geçirilmesine yol açabilecektir. Ancak bu siyasi rekabet, piyasa rekabeti kadar etkili bir kısıt olmamaktadır.

Kamu tedarikçileri arasında etkinlik rekabetinin sonuçları, rakip oldukları örgüte bağlı olarak değişmektedir. Eğer rakiplerin temel amacı kârı en çoklaştırmak ise herhangi bir kamusal sübvansiyonun yokluğunda, kamusal tedarikçi maliyetlerini en aza indirmede iş yapamayacaktır. Diğer taraftan, rakiplerin amacı örneğin gönüllü örgütlerde olduğu gibi kârı en çoklaştırmak değilse, devam etmek için rakipleri yakalamak yeterli olacaktır.

Kamusal tedarikçinin kendi başına etkinsiz olacağı iki durum kamusal tedarikçinin tekel olduğu durum ve rekabetin olduğu ancak kârsız örgütlerden kaynaklandığı durumdur. Her iki durumda da etkinsizlik x-etkinsizliği¹ ve sonucunda tahsis etkinsizliği² olacaktır.

Eşitlik bakımından ise devletin, sübvansiyon ya da düzenleme araçlarına başvurmaksızın mal ve hizmet sunmasının, sunulan malın dağılımını eşitleyici olması ya da olmaması üzerinde belirli bir teorik sebep yoktur. Ancak gelirin daha eşit dağılımının genişliği bakımından sonuçları olabilecektir. Bir kamu tekel tedarikçisini özel tekel ile değiştirmek, dağılımda eşitlikçi olmayan bir etkiye sahip olabilecektir. Çünkü özel tekel kârını en çoklaştırmak üzere durumundan istifade etmek için daha çok müşevvik sahibi olacak ve herhangi bir kârdan bütün vergi ödeyenler yerine kendi ortaklarına daha çok pay düşecektir.

¹ X-Etkinsizliği: üretimin gerçekte olabilecek en düşük ortalama maliyetten daha yüksek maliyetlerle gerçekleşmesidir (Bknz. Seyidoğlu, 2006: 245).

² Tahsis Etkinsizliği: kaynakların firma ve endüstriler arasında toplumun en fazla istediği mal ve hizmet bileşimleri üretilmesini sağlayacak şekilde dağıtılmaması (Bknz. Seyidoğlu, 2006: 230).

1.2.2 Kamusal Sübvansiyon Bakımından

Eğer bir mal, tüketicilerin kullanımına, kamu gelirlerinden sübvanse edilerek bedava sunuluyorsa, tüketicisi için o malı tüketmenin tek maliyeti tüketimi sonucunda ödemek zorunda olacağı herhangi bir ilave vergi cinsinden ilave maliyettir. Daha genel bir ifadeyle eğer mal, maliyetinin altındaki herhangi bir fiyattan sağlanıyorsa, mal için; sosyal olarak etkin olandan daha fazla talep fazlası olacaktır. Bu aşırı talep karşısında devletin iki seçeneği vardır: talebin tamamını karşılamak ve böylece mal ya da hizmetin sosyal olarak etkin olduğundan daha fazla tedarik edildiği ve tüketildiği bir durum yaratmak ya da sosyal olarak etkin olan miktar biliniyorsa bu miktarı sağlamak ve kimin ne alacağına karar vermek için fiyatsız tayınlama araçları ³ kullanmaktır. Bu da kuyruk ya da bekleme listesi süreçleri ya da kararı bürokratların, yöneticilerin ya da profesyonellerin muhakemesine bırakmakla olabilecektir.

Fiyat mekanizmasının yokluğunda üretimin sosyal faydasını değerlendirmek ve sosyal maliyeti de bununla ilişkilendirmek için hükümetlerin basit çoğunluk oylaması ile bürokratlara ya da profesyonellere yetkiyi devretmek olmak üzere iki seçeneği vardır. İlgili kararları profesyonellere ya da bürokratlara bırakmadaki sorun, bu kararları verirken bürokratların kendi çıkarlarını gzetmelerinin diğer müşterilerin ya da hükümetin çıkarlarıyla çatışacak olmasıdır. Bürokratlar, alışanlarının sayısını ve dolayısıyla bütçelerini arttırarak gelirlerini ve statülerini arttırmayı istemektedirler. Profesyoneller ise genellikle, sağladıkları hizmet miktarına göre gelir elde eden bağımsız çalışanlardır. Bu nedenle, profesyoneller, gelir ve statülerini, potansiyel müşterilere ihtiyaçları olandan daha fazla hizmet kullanmalarını tavsiye ederek elde etmektedirler.

Eğer profesyoneller, kendi kendilerinin patronu olmasalar, gelirleri doğrudan sağladıkları hizmetle alakalı olmayacağından daha az hizmet sağlayarak iş yükünü azaltabileceklerdir.

Çoğunluk oylaması ile ilgili problemler ise şöyle sıralanabilir:

1. Belirli şartlar altında, ortanca seçmen gibi belirli birey ya da grupların tercihlerine ağırlık verilmesi.

³ Fiyatsız Tayınlama Araçları (Bknz. Rees, 1976, s. 65)

2. Sıralı ardışık çoğunluk oylamasının mantıksız sonuçlara neden olması (örneğin savunma harcamalarına karşılık eğitim harcamaları için verilen, karayolu harcamalarına karşılık savunma harcamalarına ve eğitim harcamalarına karşılık karayolu harcamalarına verilen oylar, eğitimin savunmaya, savunmanın karayoluna, karayolunun da eğitime tercih edilmesi anlamına gelebilir).

3. Herkesin verecek sadece bir oyunun olmasının, tercihlerin derinliğinin; mal ya da hizmetin ne kadar çok istenildiğinin ölçülmesini imkansız kılması.

4. Seçim ya da referandum yapmanın, özellikle seçmenlerin gerekli kararları verebilecek yeterli bilgiye sahip olması durumunda pahalı olması.

5. İnsanların, oy verirken karşı karşıya oldukları tekliflerin fayda ve maliyetleri hakkında yeterince bilgiye sahip olmaması.

6. Sübvansiyonları finanse etmek için gerekli vergilemenin yarattığı çalışmama ve tasarruf yapmama güdüsü.

Kamusal sübvansiyon, eşitlik; tüketimin asgari standartları cinsinden tanımlandığında, bir malı sübvansiyon etmenin fakir insanlar için o malı tüketmeyi kolaylaştıracağı ve böylece herkesin asgari düzeyde o mala sahip olmasını sağlayacağı için eşitliği elde edebilecektir.

1.2.3 Yasal Düzenleme Bakımından

Teorik olarak tam bilgili bir devlet, uygun şekilde motive edilmiş memurlarla, bir mal veya hizmetin etkin dağılımını başarabilecektir. Böylelikle bir mal ya da hizmetin üretiminin olması gereken etkin seviyesi bilindiğinde, söz konusu kurum uygun seviyede üretim yapmaya (ve fiyatlamaya) zorlanabilecektir. Böylece miktar için yasal düzenleme yapılmış olacaktır. Devlet, üretilen mal veya hizmeti nitelik olarak da yasalarla düzenleyebilmektedir. Alınan fiyatın çok yüksek (ya da çok düşük) olması halinde fiyat düzenlenebilir ve piyasada faaliyette bulunmasına izin verilen firmaların sayısı kontrol edilerek piyasa yapısı da devlet tarafından düzenlenebilir. Ancak pratikte devlet bu tür düzenlemelerin her biri açısından bir çok sorunla karşı karşıyadır. Birincisi, ilgili bilgiyi elde etmek çok güç olabilmektedir. Devlet bu bilgiyi sözkonusu

kurumdan maliyeti üzerinden elde etmeye ihtiyaç duyabilir ancak kurum bilgi arzı için çok az istek duyacaktır. İkincisi düzenleyici zaptı (regulator capture) sorunudur. Bir endüstrideki düzenleyiciler, o endüstrinin temsilcileri ile düzenli olarak görüşmek zorundadırlar. Bu da düzenleyicilerin kaçınılmaz olarak, endüstrinin taleplerine karşı kamu çıkarı için taviz vermemek yerine daha müsamahalı olmalarına neden olacaktır.

Kusursuz bilginin eksikliği mal ve hizmetlerin gereğinden çok az ya da çok fazla üretilmesine neden olabilmektedir. Yetersiz bilgi ve düzenleyici zaptı, kalite düzenlemeleri ve yapısal düzenlemelerin, rekabet düzenlemesinden korunmalar için kullanılmasına ve böylece hem x-etkinsizliği hem de tahsis etkinsizliği yaratılmasına neden olabilir. Her iki durumda da fiyatların çok yüksek ya da çok düşük düzenlenmesine neden olarak arz ya da talep fazlasına yol açmaktadır.

Yasal düzenlemenin dinamik etkinlik⁴ bakımından da sonuçları olabilir. Hangi türde olursa olsun çok fazla düzenleme; yenilik ve değişim güdülerini yok edebilir, potansiyel tedarikçilerin piyasaya girmekteki cesaretlerini kırabilir ya da halen piyasada olanları piyasayı terketmek konusunda harekete geçirebilir.

Yasal düzenlemenin çeşitli şekilleri, özellikle asgari ücret ya da kira kontrolleri gibi fiyatları kontrol etmek için yapılmış olanlar, geliri (asgari ücret söz konusu iken işverenlerden işçilere ve kira kontrolleri söz konusu olduğunda ev sahiplerinden kiracılara) yeniden dağıtmayı hedeflemektedirler. Ancak, yinede aksi dağılımsal sonuçlar olabilmektedir. Asgari ücretler istihdamı azaltabilir, çalışanlar için iş bulmayı zorlaştırabilir, fiyatları ve maliyeti arttırabilir böylelikle tüketicileri etkileyebilirler. Kira kontrolleri ise kiralanan gayrimenkullerin toplam arzını azaltarak, korunmak istenen birimlere dönük kiralık gayrimenkul fırsatlarını olumsuz etkilerler.

Kalite ve piyasa yapısını yükseltmek için şekillendirilmiş yasal düzenleme arzu edilmeyen yeniden dağılım sonuçlarına neden olabilir. Profesyoneller için nitelik ihtiyaçları o mesleğe giriş için bir engel olarak kullanılabilir ve böylece söz konusu meslektekilerin gelirlerini arttırabilir. Benzer şekilde ürün üzerindeki kalite kontrolleri bu ürünlerin arzında rekabeti kısıtlamak için kullanılabilir ve böylece mevcut tedarikçilerin kârını arttırabilir.

⁴ Dinamik Etkinlik:kaynakların bugün ile gelecek arasındaki dağılımının etkin olup olmadığı ve yaşam kalitesinin gelecekte de sürdürülüp sürdürülemediğini ifade etmektedir.

Devletin ekonomiye müdahale şekillerinin neden olabileceği etkinsizlik ve eşitlik nedeni ile oluşabilecek kamusal başarısızlıklardan bahsedildiği bu bölümün ardından, piyasadışı arz ve talebin özellikleri bakımından kamusal başarısızlıklar bir sonraki bölümde ele alınacaktır.

3. KAMUSAL BAŞARISIZLIKLARIN AÇIKLANMASI

Kamu Tercihi Teoresine göre politikacılar ile bürokratların bireysel çıkarları kamu kesimindeki davranışların açıklanmasında önemli bir unsurdur. Ancak piyasa dışı başarısızlıkların açıklanmasında Kamu Tercihi Teorisinde ortaya konulandan daha fazlası gerekmektedir (Wolf, 1988, s. 37-38).

Piyasalar ile piyasalar dışındaki organizasyonlar arasındaki temel fark, bu iki farklı organizasyon türünün gelir kaynakları ile ilgilidir. Piyasa organizasyonları, parasal kaynakların büyük bir kısmını ürettiği malları satarak elde etmektedir. Piyasa dışındaki organizasyonlar ise gelirlerini vergilerden, bağışlardan, kısaca fiyat dışındaki diğer kaynaklardan yaratmaktadır (Wolf, 1988, s. 37-38).

Görünmez el piyasadaki hataları nasıl kamusal fazilete dönüştüremiyorsa, piyasa dışına ait görünür eller de kamuya ait başarısızlıkları kamusal fazilete dönüştürememektedir (Wolf, 1988, s. 37-38).

Piyanın dışındaki sektörün talebi ile ilgili bazı özellikler, devlet hizmetlerine (yani piyanın dışına) olan talebi yükselterek bu hizmetlerin yerine getirilmesinde bir takım kusurların ortaya çıkmasına neden olabilmektedir. Bu özellikler Wolf, (1988, s. 39-43), Güran'ın (2006, s. 216-217, 2000, s. 154-155) açıklamaları doğrultusunda aşağıda üç başlık altında incelenmiştir.

1.3.1 Piyasadışı Talebin Özellikleri

Piyasadışı talebin devlet hizmetlerinin kusursuzca yerine getirilmesine engel olduğu iddia edilen beş özelliği bulunmaktadır.

1.3.1.1 Toplumun, Piyasalar Konusundaki Eksiklik Ya Da Kusurlardan Daha Hızlı Haberdar Olması

Özellikle 1929 Dünya Ekonomik Krizi'nden sonra popülerite kazanan Keynesyen iktisat düşüncesinin desteğiyle, 1930'lu yıllardan itibaren piyasa sistemine güven sarsılmıştır. Buna medya, tüketici organizasyonları, çevre koruma grupları ve çıkar gruplarının da yoğunlaşan faaliyetlerinin eklenmesi ile piyasa başarısızlıkları toplumun daha çok dikkatini çekmiştir. Böylece ekonomik faaliyetin genişlemesi ile sayı ve büyüklük olarak da artan piyasa başarısızlıklarına karşı toplumun hoşgörüsü de azalmıştır.

1.3.1.2 Politik Organizasyon ve Örgütlenme (Baskı Gruplarının Faaliyetleri)

Piyasa başarısızlıklarının artması ve toplumun bunlardan daha çok haberdar olması, politik süreç içerisinde önceden daha az aktif ve daha az bilgili; kadın dernekleri, azınlık dernekleri, çevreciler, tüketici grupları, nükleer enerji savunucuları ve karşıtları gibi sosyal ve politik grupların faaliyetlerine etki ederek kamusal hizmetlere olan talebin artmasına yol açmıştır.

1.3.1.3 Politik Ödüllerin Yapısı

Karar alıcılar (politikacılar) ve devlet görevlileri (bürokratlar) toplumun kamusal mal ve hizmetlere olan taleplerinin karşılanması için aracılık etmekte ve belirli politikaları uygulamaya geçiren kişiler olarak toplumun karşısına çıkmaktadırlar. Ancak bu kişiler belirlenen çözüm önerilerinin yerine getirilip getirilmemesi konusunda genellikle sorumluluk üstlenmemektedirler. Bu nedenle kamu politikaları ve piyasa dışı taleple ilgili olarak "kamu politikalarının ödülleri peşin tahsil edilir, sorumlulukları ise veresiye ödenir" şeklinde bir genelleme yapmak mümkündür.

1.3.1.4. Politik Oyuncuların Zamanı İndirgeme Oranının Yüksekliği

Politik ödüllerin yapısı ve görevde kalma sürelerinin kısalığı nedeni ile politik oyuncuların zamanı indirgeme oranı toplumunkinden daha yüksek ve zaman boyutları toplumunkinden daha kısadır. Dolayısıyla toplumun ihtiyaçlarının ne olduğunun veya ne yönde değiştiğinin anlaşılması için gerekli olan zaman ile piyasalarda ortaya çıkan

sorunların anlaşılıp, giderilmesi için gerekli olan zaman, politikacıların zaman ufuklarından çok daha uzun bir süreyi kapsamaktadır.

1.3.1.5 Faydalar ve Maliyetler Arasındaki Ayrışma

Kamusal mal ve hizmetlere yönelik talep ile ilgili bir başka özellik de, bu mal ve hizmetlerden yararlanan kesimler ile bu mal ve hizmetlerin üretilmesi için maliyet yüklenen kesimlerin farklılaşmasıdır. Örneğin ücretsiz sağlık hizmetlerinden tüm toplum faydalanırken, hizmetin finansmanı vergilerle karşılandığı için maliyetler sadece fiili olarak vergi ödeyen vergi mükellefleri üzerinde kalmaktadır. Böylece kendilerine herhangi bir maliyet yüklenmemiş olan bedavacılar kamusal mal ve hizmetlere yönelik politik taleplerini sınırsız şekilde arttırabilmektedir. Buna ek olarak söz konusu taleplerin politik olarak da karşı konulamaz olması durumunda kamusal mal ve hizmet sunumunun ekonomik olarak etkin olup olmadığına bakılmaksızın talepler karşılanmaktadır.

Kamusal faaliyetlere olan talebin bu özellikleri devlet hizmetlerine yönelik talebin olması gereken düzeyden daha yüksek düzeylere çıkmasına, dolayısıyla sunulan hizmetin etkin düzeyin üzerinde sunumuna yol açmaktadır.

1.3.2 Piyasa Dışı Faaliyetlerin (Kamusal Mal ve Hizmetlerin) Algılanma Şekli ve Talebi

Piyasa dışı faaliyete ilişkin talebin sayılan özellikleri toplumun olayları olguları ve kurumları algılamasıyla yakından ilişkilidir. Toplumun piyasa başarısızlıklarını, eksikliklerini ve bunların düzeltilmesinde rol alacak kurumları algılama şekli talebin düzeyini belirleyecektir. Toplumun gerçekleri olduğundan farklı algılamasının nedeni; toplumun büyük bir çoğunluğunun gerçek bilginin yerine geçen yanlış bilgiye sahip olmasıdır. Gerçek bilginin yerine geçen yanlış bilgiler toplumun sahip olduğu arzu, korku ve beklenti gibi bir çok belirsiz ve gerçeklerden farklı algılar tarafından şekillendirilebilmektedir. Örneğin, ABD’de tıp fakültelerine kabul edilme oranını tartışan New York Times gazetesindeki bir haberde, ülkedeki 126 tıp fakültesinin 16.700 kontenjanı için 340.000 başvuru olduğu ifade edilmiştir. Gazetede yer alan bu istatistiklere göre, ülke genelinde tıp fakültelerine 21 kişi arasından sadece 1 kişinin kabul edilme şansının bulunduğu tespiti yapılmıştır. Bu haber toplumdaki bireylere,

eğitim sisteminin etkin çalışmadığını ve müdahale edilmesi gerektiğini çağırıştırılmaktadır. Ancak gazete haberinde yeterli ve gerekli tüm bilgi okuyuculara sunulmamıştır. Çünkü bu okullara başvuran öğrencilerden her biri aslında 1 değil 9.2 adet okula başvurmuştur. 340.000 başvuru okullara başvuran öğrenci sayısı değil toplam başvuru sayısıdır. Bu veriye göre gerçekte 2.2. öğrenciden 1'i ülkedeki tıp fakültelerinden biri tarafından kabul edilmektedir.

Olayların gerçek doğası ve toplum bireylerinin algılaması arasındaki farklar şu algılama formülü ile ifade edilebilir:

$$A = A_G + A_H$$

A : Piyasadaki başarısızlığın toplum tarafından algılanma düzeyi.

A_G : Piyasadaki başarısızlığın gerçek düzeyi.

A_H : Algılamada oluşan çarpıklığın yarattığı hata terimini ifade etmektedir.

A_H bazı durumlarda pozitif olabileceği gibi, bazı durumlarda da negatif olabilir. Baskı gruplarının bir piyasadışı faaliyetin aleyhine çalışması, medyanın ya da politikacıların piyasadışı faaliyetin olumsuzlukları hususunda hassas olması durumunda, A_H 'nin negatif olması beklenir. Ancak negatif olması durumunda da pozitif olması durumunda da algıdaki hata gerçek değerden sapılmasına yol açmaktadır.

Toplumun sahip olduğu algılar, çeşitli nedenlerle gerçeklerden uzaklaşabilmektedir. Buna yol açan nedenlerden bazıları şöyle sıralanabilir (Wolf, 1988, s. 45-49; Güran, 2006, s. 218-220):

1.3.2.1 Medyanın ve Politikacıların Piyasa Başarısızlıklarını Abartarak, Mevcut Sorunların ve Potansiyel Sorunların Kaynağı Olarak Göstermeleri

Medya ve politikacılar meslekleri gereği olaylara ve uygulanan politikalara daha eleştirel gözle yaklaşmaktadırlar. Bunun sonucu olarak, çalışan bir sistem içerisindeki iyi işleyen ve iyi sonuçlar veren taraflar hiç göze çarpmazken, istisnai veya geçici aksamalar çok daha fazla gündeme gelmekte ve olduğundan büyük sorunlarmış gibi gösterilebilmektedir.

1.3.2.2 Baskı Gruplarının Faaliyetleri

Baskı grupları, kendi çıkarlarına hizmet ederken, bunu açıkça yapmak yerine savunulan ya da karşı çıkılan politikaların sosyal faydasını ya da maliyetlerini abartarak yansıtan politik faaliyetlerde bulunmaktadır. Bunun sonucunda, aslında toplumsal olarak faydası tartışmalı olan bir politika ya da kamusal faaliyet toplum tarafından da talep ediliyor gibi gösterilebilmektedir.

1.3.2.3 Devletin (Bürokrasinin) Piyasa Başarısızlıklarını ya da Eksikliklerini Tedavi Etmeye Yarayacak Araç ve Kabiliyetin Kendinde Olduğuna Yönelik İnanç

Devletin piyasa başarısızlıklarını giderebileceği inancına bağlı olarak piyasadaki kusurlarla ilgili aşırı hassas davranılması, algılarda sapmalara ve kamusal hizmetlere talepte aşırılıklara neden olmaktadır.

1.3.2.4 Sosyalist İdeolojinin Mirasının Kapitalist İdeolojinin Kusurlarını Arama ve Bu Yolla Kendi İdeolojilerini Meşrulaştırma Eğilimi Sergilemesinin Yarattığı Etkiler

Sosyalist ideoloji, kapitalizmin doğasında sömürü, istikrarsızlık ve eşitsizliğin bulunduğunu vurgulayarak, bunu destekleyecek kanıtlar aramaktadır. Dolayısıyla bulunan kanıtlar piyasaların eleştirilmesi ve kamu müdahalelerinin yüceltilmesi amacıyla kullanılmaktadır.

Sayılan bu nedenlerle toplumsal ve/veya ekonomik hayatta aşırı ya da uç olarak nitelendirilmesi gereken olaylar, toplum tarafından daha çok ortalama değerler olarak algılanmakta ve devletin müdahalesi de sıkça talep edilir ve alışla gelmiş bir olay haline gelmektedir. Sonuç olarak, kamusal hizmetlere olan talebin özellikleri ve toplumun piyasa başarısızlıklarını algılama hataları nedeniyle, kamusal hizmetlere yönelik talep olduğundan yüksek ya da düşük çıkmaktadır. Bu nedenle kamusal faaliyetin düzeyi kaçınılmaz olarak ekonomik etkinlikten uzaklaşmaktadır.

1.3.3 Piyasası Arzın Özellikleri

Piyasası talep gibi piyasası arzın da taşıdığı ve kamusal başarısızlığa neden olan özellikleri vardır (Wolf, 1988, s. 51-55; Aktan, 2000, s. 158-159).

1.3.3.1 Çıktının Tanımlanamaması ve Ölçülememesi

Kamu sektöründe yaratılan mal ve hizmetlerin politik olarak tanımlanması güç, arz miktarlarının ölçülmesi ve kalitelerinin değerlendirilmesi oldukça zordur. Kamu sektöründeki mal ve hizmetlerin değerinin ölçülmesi piyasadakinden farklı olarak girdi fiyatları ile yapılmaktadır. Piyasa sisteminde malların kalitesi ile ilgili olarak tüketici tercihleri ve fiyatlar bir değerlendirme mekanizması oluşturmakta iken kamu sektöründeki mal ve hizmetlerde bu değerlendirme mekanizması işlememektedir. Bu güçlükler kamu sektörünün çıktısı hakkında karar verilmesinde yetersizlikler oluşmasına yol açmaktadır. Dolayısıyla etkin bir arz düzeyinin tespit edilmesi ve sunulan hizmetin kalitesinin tescil edilmesi mümkün olmamaktadır.

1.3.3.2 Üretimin Tek Kaynaktan Gerçekleştirilmesi

Genellikle kamu sektöründeki çıktının üretimi, yasal ya da idari olarak belirlenmiş tekel konumundaki bir birim tarafından yerine getirilmektedir. Örneğin düzenleme kurulları, doğal tekeller, yasal tekeller, iç ve dış güvenlik birimleri, yargı organları ve diğer devlet kurumları, yürüttükleri faaliyet itibarıyla tekel konumundadır ve bu konumlarına karşı çıkmak da hemen hemen imkansızdır. Dolayısıyla bu şekilde tekel konumundaki bir üretim sürecinde, tıpkı özel tekelerde olduğu gibi asimetric bilginin bulunması kaçınılmazdır. Bu nedenle de yürütülen faaliyetin etkinliği ve kalitesi hakkında doğru sonuçlara ulaşılması mümkün değildir. Nitekim bu durum, kamu sektörünün durumunun, siyasi kaygılar nedeniyle olduğundan daha iyi gösterilmesi için, kimi zaman hesap hilelerine başvurulması ile bile sonuçlanabilmektedir (Stiglitz, 2000, s. 49-50).

1.3.3.3 Üretim Teknolojisindeki Belirsizlik

Kamu sektöründe yaratılan çıktının üretiminde kullanılan üretim teknolojisi, genellikle tam olarak bilinmemekte ya da fazla miktarda belirsizlik göstermektedir.

Eğitim hizmetlerinin üretimindeki girdiler sınıfların büyüklüğü, öğrenci ve öğretmen oranı, okullarda öğrenci başına yapılan masraf, öğrenci ailesinin sosyal ve ekonomik durumu şeklinde sıralanabilir. Ancak bu girdiler ile öğrenci başarısının ölçülmesi için uygulanan merkezi sınavlar arasındaki ilişki hakkında sınırlı bilgi vardır. Dolayısıyla etkin çıktı düzeyinin elde edilmesi için gerekli araçlar ve yöntemlerin ne olduğu ile ilgil belirsizlikler vardır.

1.3.3.4 Başabaş Noktası ve Sonlandırma Mekanizmasının Yokluğu

Kamu sektöründe gerçekleştirilen üretim, piyasa üretiminden farklı olarak bir kar-zarar noktasına ya da başabaş noktasına sahip değildir. Yapılan faaliyetin durdurulmasına ya da revize edilmesine ilişkin her zaman doğru yol gösterecek bir karar değişkeni yoktur. Dolayısıyla yürütülecek faaliyet başarısız olsa bile, kamu sektörü üretiminin devam etmesi kaçınılmazdır.

Sonuç olarak kamu sektörü arzının bu özellikleri, sunulan mal ya da hizmet hakkında doğru değerlendirme yaparak, arz düzeyinin etkin olup olmadığı, etkin üretim düzeyine ulaşmak için yapılması gerekenlerin ne olduğu ya da sunulan ürünün gerekli olup olmadığı konularında karar vermeye imkan vermemektedir.

Hem kısmi hemde toplam piyasa dışı arz ve talep arasındaki dengesizlikleri gidermek için zayıf politik bir mekanizma faaliyet göstermektedir. Örneğin piyasa dışı talebin, arz edilen miktarı aşması durumunda devlet harcamaları ve vergi oranları yükselme eğilimi göstermekte bu da piyasa dışı arzı artırırken piyasa dışı talebi düşürmektedir. Piyasa dışı arzın piyasadışı talepten fazla olduğu tersi durumda ise seçilmiş görevliler ve politik süreç, kamudaki ücretleri ve belki de vergileri düşürerek arz fazlasını dengeleyeceklerdir. Her iki örnekte de yapılan müdahale ile arz ve talebin dengelenmesine çalışılmaktadır.

4. KAMUSAL BAŞARISIZLIK TÜRLERİ

Piyasadışı arz ve talebin özellikleri ile piyasadışı faaliyetlerin algılanma şekline bağlı olarak kamusal başarısızlıkların açıklanmasının ardından bu bölümde farklı yazarlar tarafından tanımlanan kamusal başarısızlık türleri incelenecektir.

1.4.1 O'Dowd'a Göre

Kamusal başarısızlığın belkide ilk sınıflandırması, kamusal başarısızlığın bütün şekillerinin doğal imkansızlıklar, politik başarısızlıklar ve bürokratik başarısızlığı içeren genel bir üçlü sınıflamaya ayrıldığını iddia eden O'Dowd (1978, s. 360) tarafından geliştirilmiştir (Dollery ve Wallis, 2001, s. 4-5).

- *Doğal imkansızlıklar*, devletin, yapılamayacağı halde yapmayı hedeflediği şeyleri ifade etmektedir.
- *Politik başarısızlıklar*; devlet müdahalesinin, yapısal olarak uygulanabilir olduğu ancak devletin faaliyet gösterdiği politik kısıtlar nedeniyle bu müdahaleleri amacına ulaştıracak politikaları tutarlı ve ısrarlı bir şekilde uygulamanın imkansız olduğu durumları tanımlamaktadır.
- *Bürokratik başarısızlık*; yönetim mekanizmasının devletin istekleri ile uyumlu devlet müdahalesini gerçekleştirmede başarısız olduğu örnekleri kapsamaktadır.

1.4.2 Dollery ve Wallis'e Göre

Dollery ve Wallis'e göre ise kamusal başarısızlığın üç temel şeklini tanımlamak mümkündür (Dollery ve Wallis, 2001, s. 4-5):

- *Yasama başarısızlığı*; politkacıların, ortak menfaati arttıracak politikalardan ziyade, tekrar seçilme şanslarını arttırmak için şekillendirilmiş stratejilerini devam ettirmeleri nedeniyle kamu mallarının aşırı arzından kaynaklanan başarısızlıktır.
- *Bürokratik başarısızlık*, sosyal olarak fayda kanunlaştırılsa bile, kamu görevlileri politikaları etkin olarak gerçekleştirmek için yeterli güdüye sahip olmadığından bu politikaların etkin bir şekilde uygulanamayacağını ifade etmektedir.
- *Rant-kollama*; kamu müdahalesi gerçekte servet transferleri yarattığından insanların servet yaratmada kullanılabilecek kıt kaynakları mevcut serveti kendi çıkarlarına yeniden dağıtmakta kullanmaları ile ortaya çıkan başarısızlıktır.

1.4.3 Weisbrod'a Göre

Kamusal başarısızlığın belki de en kapsamlı sınıflandırması, dörtlü bir sınıflandırma oluşturan Weisbrod (1978) tarafından geliştirilmiştir (Dollery ve Wallis, 2001:4-5);

- Yasama Başarısızlığı (legislative failure); politikacıların oylarını en çoklaştıracı davranışlarına eşlik eden aşırı kamu harcamaları anlamına gelmektedir.
- Yönetim Başarısızlığı (administrative failure); herhangi bir kanunun uygulanmasının kaçınılmaz olarak idarenin takdirini ve bunu etkileyen bilgi ve güdülerin birleşimini gerektirmesi gözleminden kaynaklanmaktadır.
- Yargı Başarısızlığı (judicial failure); yasal sistem, ekonomik olarak optimum çıktılar üretmediğinde ortaya çıkmaktadır.
- Uygulama başarısızlığı (enforcement failure); diğer aşamaların etkililiğine zarar veren yasal, yönetsel ve yargısal talimatların yetersiz uygulanması ya da uygulanmaması olarak tanımlanmaktadır.

1.4.4 Wolf'a Göre

Wolf, piyasa dışı arz ve talep ile ilgili ayırıcı özelliklere bağlı olarak, gelir ve maliyetler arasındaki bağlantının yokluğu, içsellikler, türevsel dışsallıklar ve gelir dağılımında eşitsizlik olmak üzere dört temel piyasa dışı başarısızlık tanımlamaktadır (Wolf, 1988, s. 62-84).

1.4.4.1 Gelirler ve Maliyetler Arasındaki Bağlantının Yokluğu; Aşırı ve Artan Maliyetler (Kamusal Mal ve Hizmetlerin Fiyatlandırılmaması)

Piyasalar mükemmel olmasa da mal ve hizmetlerin üretilmesi ve üretimin yürütülmesi için gerekli maliyetler ile bunu destekleyen gelirler arasında fiyat mekanizması ile bir bağlantı kurmaktadır. Piyasadiışı faaliyette ise gelirler, vergi ve bağış gibi fiyat dışı kaynaklardan elde edildiği için kamusal mal ve hizmetler bakımından gelirler ve maliyetler arasında bir bağlantı kurulamamaktadır. Bu da kaynak dağılımındaki etkinsizliğe, kaynak israfına ve piyasa başarısızlığının önlenmesi için gerekenden fazla

piyasa dışı faaliyetin yürütülmesine neden olmaktadır. Maliyetler ile gelirlerin birbirinden kopuk olması etkinsizliklerin oluşmasını teşvik etmektedir.

Politika ister yasal düzenleme, ister transfer ödemelerinin yönetimi isterse kamusal malların doğrudan üretilmesi olsun, piyasa dışı faaliyetlerin aşırı maliyetler (x-etkinsizliği) yaratmasına, üretimin üretim imkanları eğrisinin altında oluşmasına ve maliyetlerin zaman içinde artmasına neden olmaktadır. Eğer maliyet fonksiyonlarının azaltılması, üretkenliğin artırılması ya da ölçek ekonomileri yaratılması için teknolojik imkanlar varsa bu imkanlara karşı piyasa faaliyetlerinden ziyade piyasa dışı faaliyetler tarafından kayıtsız kalınması kuvvetle muhtemeldir. Kamuda değişim zahmetli, değişmemenin maliyeti düşük ve değişimden elde edilecek muhtemel kazançlar belirsizdir. Sonuç; teknik olarak verimsiz bir üretim ve aşırı maliyetler şeklinde ortaya çıkan kamusal başarısızlıktır.

Devletin malını kullanan veya bundan bir fayda sağlayan kimseler kendi mallarını kullanırken göstredikleri titizliği devletin malını kullanırken göstermemektedirler. Bu durum, Milton Friedman tarafından geliştirilen ve “kimin parasının kimin için harcandığı”nı analiz eden matrisin dört bölümünde açıkça ortaya koymaktadır (Aktan, 2006, s. 9-11).

Şekil 1: Friedman Matrisi

Kaynak \ Harcama		Kimin İçin Harcıyor?	
		Kendisi için	Başkası için
Kimin parasını harcıyor?	Kendi parasını	Kendi parasını kendisi için harcıyor. A	Kendi parasını başkası için harcıyor. B
	Başkasının Parasını	Başkasının parasını kendisi için harcıyor. C	Başkasının parasını başkası için harcıyor. D

(Aktan, 2006, s. 10)

A Bölümü: Birey, kendisine ait parayı kendisi için harcamaktadır: Bu bölümde birey, en az maliyetle, en kaliteli ve ucuz mal ve hizmeti satın almaya, böylece faydasını maksimize, maliyeti ise minimize etmeye çalışacaktır. İnsan doğası gereği

kendisine ait parayı harcarken (kendisine ait malları kullanırken) son derece dikkatli davranmaktadır.

B Bölümü: Birey kendisine ait parayı başkası için harcamaktadır: İnsan yaradılışı itibariyle kendi özel çıkarlarını düşünen ve gözetten bir varlık olarak kabul edildiği takdirde, kendisine ait bir parayı ancak bazı özel durumlarda başkası için harcayabileceği söylenebilecektir. Bireyin kendi parasını çıkar sağlamadan, ancak ailesi, çocukları, yakınları ve dostları için harcayabileceği değerlendirilmektedir. Bunun dışında yardımseverlik duygusu ile belirli kişi ve/veya kurumlar için harcamalarda bulunabilir. Ancak, birey genel olarak kendine ait parayla fiziksel ve kültürel ihtiyaçlarını karşıladıktan sonra başkaları için para harcarken, kendisine para harcadığı durumda olduğu gibi cebinden en az para çıkmasını ister. Ancak, harcama sonunda kendisine doğrudan bir faydası olmayacaksa mal ve hizmet satın alımında fazla titiz davranmayacaktır.

C Bölümü: Birey başkasının parasını kendisi için harcamaktadır: Eğer herhangi bir sınırlama yoksa birey, kendi kazanmadığı, başkasına ait parayı doğal olarak çok rahat harcayacaktır. Bu tür harcamalarda önemli olan yapılacak harcamanın sınırıdır. Genç bir üniversite öğrencisinin babasına ait parayı kullanmasıyla bir başkasına ait parayı (eğer mümkün olursa) harcaması arasında fark olacaktır. Sonuç olarak, birey başkasının parasını kendisi için harcama imkanına sahipse ve harcama konusunda herhangi bir sınırlama sözkonusu değilse harcamayı doğal olarak artıracaktır.

D Bölümü: Birey başkasının parasını başkası için harcamaktadır: Bu bölüm, tipik bir kamu ekonomisini temsil etmektedir. Birey (politikacı), başkalarından toplanan paraları (vergileri), başka bireyler (vatandaşlar) için harcamaktadır. Doğal olarak, tüm bölümler içerisinde etkinsizlik ve israfın en fazla olacağı bölüm D bölümüdür.

1.4.4.2 İçsellikler (Kurumsal Hedefler)

Tüm kuruluşlar faaliyetlerini sürdürebilmek için belirli ve kesin standartlara ihtiyaç duymaktadırlar. Bu ihtiyaç; kurumun faaliyetlerini dışarıya karşı haklı göstermekten ziyade, personelin değerlendirilmesi, ücretlerin, terfilerin ve ihtiyaçların belirlenmesi, yönetime bütçenin, büroların, park alanının belirlenmesinde yardımcı olmak için kurum

içindeki alt birimlerin kıyaslanması gibi günlük içsel idari ve işlevsel faaliyetlerle ilgili problemlerden kaynaklanmaktadır.

Tüketici davranışı, pazar payı ve karlılık gibi piyasalar için başarı ölçütü olurken kamu kuruluşları için böyle ölçütler söz konusu değildir. Kamu kuruluşlarının ise içsellik adı verilen kendi standartları vardır. İçsellikler kamu kuruluşlarını yönlendiren, düzenleyen, kurum ve kurum personelinin performansını değerlendiren hedeflerdir. Kamu kuruluşlarının içsel hedefleri, bu kuruluşların davranışlarını yönlendirmektedir. Ödüllendirme ve cezalandırma fiyat sisteminin içsel bir şeklidir.

Piyasa kuruluşlarının içsel davranışları, dıştaki fiyat sistemi ile uyum içinde olmalıdır. Piyasa dışı kuruluşlarla ilgili durum ise, piyasanın dışında yaratılan malların arz ve talep özellikleri nedeni ile farklıdır. Üretilen çıktının tanımlanmasının güç olması, tüketicilerden geri bildirim alınamaması ya da alınan geri bildirimin sağlıklı olması nedenleriyle piyasadışı kurumlar için bu kaynaklardan içsel standartlar belirlenmemektedir. Ayrıca, rakip üreticilerin olmaması, rekabetin teşvik ettiği maliyetleri kontrol edecek içsel bir standart oluşturma güdüsünü de zayıflatmaktadır. Bu koşullar altında, piyasa dışı kuruluşlar genellikle, hizmet etmeleri gereken kamusal amaçlarla net ve güvenilir bağlantısı olmayan içsellikler geliştirmektedirler.

Resmi bir tanımla, içsellikler ya da kurumsal hedefler kurum personelinin en çoklaştırmaya çalıştığı fayda fonksiyonunun bir elemanıdır. İçsellikler kurumsal fayda ve masrafların kamu kesimindeki karar alıcıların davranışlarını etkilemesi sonucunda ortaya çıkmaktadır.

Dışsallıkların piyasa başarısızlığı teorisinin temelini oluşturmaları gibi içsellikler de kamusal başarısızlık teoreminin temelini oluşturmaktadır. Kamu ile ilgili faaliyetlere özgü kamunun başarısızlığına neden olan içsellikler üç başlık altında incelenebilir.

1.4.4.2.1 Bütçenin büyümesi (Daha çok daha iyidir.)

Piyasa dışı kurumlarda personelin ve alt birimlerin başarısı bütçenin büyümesine ya da bütçeden kesinti yapılmasına engel olunmasına yaptıkları katkı ile ölçülmektedir.

Mali yıl sonuna gelindiğinde kullanılmamış kaynakların hazineye geri gönderilmesi zorunluluğu nedeni ile gelecek dönem gelirlerinin azaltılacağı korkusu ile harcamalar dönem içine yayılmaktadır. Bu da kurumsal faaliyet düzeyinde bir sapmaya, diğer deyişle sosyal olarak optimum bir çıktının üretilmesinde kamusal başarısızlığa neden olmaktadır.

Gelirin en çoklaştırılmasının bir içsel performans standardı olarak belirlenmesi durumunda marjinal gelir pozitif olduğu sürece üretime devam edilerek sosyal olarak etkin olmayan bir üretimle yine kamusal başarısızlık yaratılmaktadır.

Temel hedefin karın en çoklaştırılması olmadığı durumda kamu kurumları kadrolarını genişletmeyi hedeflemektedirler. Bu da içsellüğün neden olduğu bir diğer kamusal başarısızlıktır.

1.4.4.2.2 Teknolojik ilerleme (Yeni ve karmaşık olan daha iyidir)

Kamu kurumları için teknik kalitenin iyileştirilmesi ortak amaç olabilir. Yüksek kaliteli sağlık hizmetleri ya da milli savunmada gelecek kuşaklara daha ileri teknoloji bırakmak hedef olarak belirlenebilir. Kamu kurumlarının hedefi net gelir düzeylerini yükseltmek ya da gelir elde etmek olmadığından bu ilerlemelerin ekstra maliyetleri karşılayıp karşılamadığı önemli değildir.

Örneğin NASA'nın yasal düzenlemelere göre ABD'nin uzay ve havacılık alanlarında dünya çapında sahip olduğu liderlik pozisyonunu korumak için yeni ve karmaşık bir teknoloji oluşturması ve uygulaması öngörülmüştür. Verimli olup olmadığına bakılmaksızın bu düzenleme bir içsel kurum standardı olarak belirlenmiştir.

Diğer taraftan yeni teknolojiye karşı durma eğilimi de kamusal başarısızlığa neden olabilmektedir. Örneğin Amerikan eğitim sisteminde öğretmenlere duyulan ihtiyacı azaltılabileceği düşüncesiyle kalabalık sınıflara video ile sunum yapılması, bilgisayar destekli ders anlatılması ve başarı sözleşmesi (performance contracting) gibi yeni teknolojinin deneme amaçlı olsa bile kullanılmasına karşı gelinmiştir. Aslında eğitim sektörünün davranışı “yeni ve karmaşık olanın daha iyi olduğu” ilkesinin tam tersini desteklemektedir. “Alışılmış ve basit olan daha iyidir” ilkesi genel olarak tercih edilirken,

sıkıca uygulanması performans üzerinde aynı ölçüde olumsuz etkiye sahiptir. Her iki durumda da içsellik kamusal başarısızlığa neden olmaktadır.

1.4.4.2.3 Bilgi edinme ve kontrol (Başkalarının bilmediğini bilmek daha iyidir)

Bilgi piyasada olduğu kadar kamuda da etki ve güç kazandırıcı bir unsurdur. Bilginin elde edilmesi ve kontrolü, dış politikada yer alan kuruluşların amacı bakımından özellikle önemli olmaktadır. Buna bir örnek Amerikan Güvenlik Konseyi (NSC) binası ve 40 kişilik Komitenin özel bilginin elde edilmesi ve dolayısıyla NSC'nin 1968-1973 döneminde öneminin artırılmasında kullanılmasıdır. Konsey üyelerinin kariyerleri, bu belirli içselliğin yarattığı güdülerini anlama ve bunlara uyum kabiliyetlerine göre belirlenir hale gelmiştir. Elde edilen bilgiler Beyaz Saray'da kurumsal düzenlemeler ile ilgili çıkan kararlarda etkili olmuştur. Bilgiye erişme ve kontrol yeteneği başlıbaşına bir amaç ve NSC kadrosunu motive eden içsel bir standart davranış haline gelmiştir. Ancak, bilgiye erişim ile ilgili içsellik, kamu kurumu için esas amaç olan başarılı bir dış politikanın yürütülmesi ile doğrudan bağlantılı bir amaç değildir.

Devlet yöneticileri sağlık, bütçe açığı, enerji, vergilendirme gibi konularda bilgiye ne kadar çabuk ve etkin ulaşırlarsa, başarıları üst yöneticiler tarafından o kadar çok takdir edilmektedir. Bilginin kullanılması kadar dışarıya karşı gizlenmesi de piyasa dışı kurumların bürokratik politikalarında önemlidir. Böylece kurumun işlerinin etkin yönetimi, bilgi içselliğinin etkin olarak kullanılmasından daha az ağırlıklıdır.

1.4.4.3 Türevsel Dışsallıklar

Piyasa dışı faaliyetlerin de piyasa faaliyetlerine benzer şekilde beklenmeyen yan etkileri vardır. Piyasadaki dışsallıklar üreticilerin fayda elde ettiklerinde ulaşamadıkları ya da zarar verdiklerinde tazminat ödeyemedikleri durumlarda ortaya çıkan yan etkilerdir. Piyasa dışındaki türevsel dışsallıklar ise, kamu kuruluşları tarafından göz önünde bulundurulmayan yan etkilerdir.

Politik baskılar nedeniyle bazı durumlarda olası yan etkiler düşünülmeden devlet müdahalesi için bir talep yaratılmaktadır. Dahası türevsel dışsallıklar genellikle geç ortaya çıkmaktadır. Zaman ufğunun kısa olması ve bugünü gelecekte daha fazla önemli bulmaları nedeni ile politikacılar, genellikle potansiyel dışsallıkları göz önüne

almamaktadırlar. Son olarak da kamusal çıktının niteliği ve niceliğinin çoğu zaman sağlıklı bir şekilde tanımlanamaması nedeniyle olası yan etkiler üzerinde de fazlaca durulmamaktadır.

Türevsel dışsallıkların önceden tahmin edilmesi, yan etkilerin çoğu zaman hedeflenen kitle üzerinde görülmemesi nedeniyle zordur. Örneğin ABD'nin çelik endüstrisini korumak için Brezilya ve Güney Kore'ye uyguladığı gönüllü dış satım kotaları Brezilya ve Güney Kore'nin döviz girdilerini azaltarak dış borç ödeme güçlerini zayıflatmış ve borçlu oldukları Amerikan bankalarının zayıflamasına neden olmuştur. Çelik endüstrisinin korunması şeklindeki pozitif dışsallık; türevsel dışsallık olarak bankaların zayıflaması sonucunu doğurmuştur.

Türevsel dışsallıklar olumsuz olduğu gibi olumlu da olabilmektedir. Örneğin Hollanda'daki Zeeland türünün korunması için oluşturulan Kuzey Denizi Engeli, bölgedeki istiridye yataklarının sonu olurken, alabalık yetiştiriciliğinin başlangıcı olmuş, okyanus denizciliğinin sonu olurken, Engel nedeni ile oluşan Veere Gölünde bir rekreasyon endüstrisini başlatmıştır. Ortaya çıkan sonuçların hiçbirisi en başından tahmin edilmemiştir.

Buradan çıkan sonuç türev dışsallıkların, politika seçimi ve analizi sırasında göz önüne alınarak uygulamanın sonucunun daha başarılı olmasının sağlanmasıdır.

1.4.4.4 Gelir Dağılımında Eşitsizlik

Piyasa faaliyetlerinin yarattığı kusurları düzeltmek için oluşturulan kamu politikaları da açıkça görülme bile gelir dağılımında eşitsizliğe neden olabilmektedir. Piyasa dışı faaliyetlerinin neden olduğu gelir dağılımı eşitsizlikleri, gelir ya da servet yerine güç ya da ayrıcalık ile ilişkilidir.

Gelir dağılımındaki eşitsizliğin düzeltilmesi, dışsallıklar ya da artan getiri nedeni ile herhangi bir endüstriye müdahale edilmesi ve kamusal malların üretilmesi gibi nedenlerle oluşturulan kamu politikaları belli bir kesimin eline güç vererek bu kişilerin diğerlerinin üzerinde güç kullanmalarına imkan vermektedir. Söz konusu güç ya da ayrıcalık kimin elinde olursa olsun, belirli kişiler bundan fayda elde etmekte, diğerleri ise bundan yararlanamamaktadır.

Güç, kişiler arasında dağılımı nasıl olursa olsun, eşitsizliğe ya da kötü kullanıma neden olmaktadır. Gelir dağılımının iyileştirilmesi yönündeki kamu politikalarının uygulanmasında rol alan otorite sahiplerinin keyfi davranışları, gücün adil olmayan bir şekilde dağılmasına neden olmaktadır. Güç dağılımındaki adaletsizliğin önüne geçmek için engelsiz, kişiselleştirilmemiş ve kendi halinde işleyen bir gelir dağılımı mekanizmasının yaratılması öngörülmektedir.

Piyasa dışı faaliyetler gelir ve güç unsurlarının dağılımında başka türlü eşitsizliklere de neden olabilmektedir. Her kamu politikasının toplumun bir kesimine fayda diğer bir kesimine de masraf yarattığı bir gerçektir. Örneğin bazı kamu politikaları, bazı meslek gruplarına ve hizmetlere yönelik talebin yükselmesine neden olabilmektedir. Böylece kamu politikasından fayda elde eden grupların bireyleri belirli bir piyasa başarısızlığını düzeltmeyi hedefleyen bir kamu politikası için, sosyal optimal sonucu sağlayan miktardan daha fazlasının uygulanmasının gerekli olduğunu savunabilmektedir. Eğitimciler, eğitimin yarattığı olumlu dışsallıkların aslında olduğundan daha yüksek düzeyde olduğunu düşünüp, eğitim için yapılan kamu harcamalarının olması gerekenden daha düşük düzeyde olduğunu düşünebilirler ve daha fazla sübvansiyon isteyebilirler. Böylece karar alıcılara baskı oluşturma yönünde iyi organize olmuş gruplar kamu politikalarından ve devlet desteğinden daha fazla yararlanma olanağı elde etmektedirler.

Kamu politikalarını oluşturmada devlete rakip bir kurum olmadığı için uygulamadan mağdur olan kişiler durumdan memnun olmadıklarını ifade etmekte zorlanmaktadırlar. Aksine kamu politikalarından yarar elde eden bazı gruplar ise organize olup (lobi faaliyetleri ile), devleti desteklediklerini ifade etme konusunda piyasadaki tüketicilerden daha fazla imkana sahiptirler (Güran, 2005, s. 15-42).

Çalışmanın bundan sonraki bölümünde, kamusal başarısızlık teorisinin gelişimine paralel olarak gündeme gelen ve son bölümde bu teori üzerindeki etkilerinin değerlendirileceği Yeni Kamu İşletmeciliği Paradigması ele alınacaktır.

İKİNCİ BÖLÜM

YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ

Devlet, piyasaya rakip ve alternatif olmakla beraber ekonomide etkinlik, eşitlik ve verimliliğin temin edilmesinde her zaman istenilen sonucu elde edememektedir. Ancak özellikle geçen yüzyılda yaşanan ve tüm dünyada etkisini hissettiren krizler, piyasanın da devletin müdahaleleri olmaksızın toplumdaki tüm bireylerin refahını eşit derecede sağlayamayacağını göstermiştir. Ekonomik hayatta piyasanın varlığı kadar devletin müdahaleleri de gerekli görülmektedir.

Bu noktada özel kesimde tasarrufu, müşteri ve çalışan memnuniyetini, sürekli iyileşmeyi, kârı ve işletmenin sürekliliğini sağlayan yöntem ve fikirlerin, kamu kesiminde de uygulanarak benzer sonuçların elde edilebileceği fikri gündeme gelmiştir.

Çalışmanın bu bölümünde bu fikirden hareketle ortaya çıkan ve işletme yönetim tekniklerinin devlet yönetiminde uygulanması şeklinde genel olarak ifade edilebilecek Yeni Kamu İşletmeciliği Paradigması ele alınacaktır.

2.1 PARADİGMA VE YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ

Tarihçi Thomas Kuhn bundan 30 yıl önce “Bilimsel Devrimlerin Yapısı” (The Structure of Scientific Revolutions) adlı kitapta paradigma kavramını tanıtmıştır. Kuhn’un tanımladığı üzere bilimsel bir paradigma; gerçeklik hakkında, dünyayı diğer varsayım dizilerinden daha iyi açıklayan bir dizi varsayım; kabul görmüş bir model ya da kalıptır. Kuhn insanoğlunun sosyal gerçeklerle de benzer şekilde ilgilendiğini öne sürmüştür (Osborne ve Gaebler, 1992, s.321-22). Yunanca “paradeigma”dan gelen “Paradigma”; bir bilim çevresine belli bir süre için egemen olan model anlamında kullanılarak, dünyayı algılamak ve anlamak için gerekli olan zihinsel düşünce tarzı olarak tanımlanmaktadır. (Eren, 2001, s. 130).

Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) ise belirli bir kurucusu olan, formel bir teoriden hareket edilerek üretilmekten ziyade tek tek örneklerden hareketle oluşturulan ve teorik

gelişmesini halen devam ettiren bir idari reform hareketi (Al, 2002, s.110) olarak değerlendirilmektedir. YKİ'nin gündeme getirdiği bazı değerler ve pratikler yeni değil ancak, yeni şart ve koşullar altında yeniden tanımlanmış ya da formüle edilmiş olduğu kabul edilmektedir (Ömürgönülşen, 1997, s. 523). “Yeni” kavramı YKİ prensiplerinin 1980’lerde ilk kez ortaya çıktığı anlamına gelmemektedir. Birçok YKİ prensibi başlangıcından beri kamu yönetiminde var olan fikirlerin yeniden paketlenmesidir (Hood, 1995, s. 93-109).

Bu itibarla YKİ, aşağıda anlatılacağı üzere; kamu sektörüne yeni yaklaşımlar getiren ve kamu sektörünün nasıl yönetildiği ile ilgili bir paradigma değişikliği olarak değerlendirilmektedir.

Bu yeni paradigma klasik kamu yönetiminin sınırlayıcı doğasına, kültürüne ve temel ilkelerine meydan okumaktadır. Hiyerarşik bürokrasiden çok piyasalara öncelik vermek, müşteriye karşı sorumluluk, süreçlerden çok sonuçlar üzerinde yoğunlaşmak, kaçınmaktan çok sorumluluk almak, kamu yönetiminden çok işletme yönetimi üzerinde durmak, ekonomiklik, etkinlik ve verimlilik üzerinde yoğunlaşmak, kamu sektörü için yeni değerler olmuştur. Piyasa kültürü, yapıları, teknikleri, yönetsel bilgi ve becerileri kamu sektörünün verimliliği için yeni öncelikler haline gelmiştir (Ömürgönülşen, 1997:531).

Farklı ülkelerde farklı şekillerde adlandırılmasına rağmen, YKİ'nin temel felsefesi özünde aynıdır ve genel olarak “özel sektör ilkelerinin kamu sektörüne aktarılması” şeklinde ifade edilebilmektedir (Jenssen, 2001, s. 295).

2.2 YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ PARADİGMASININ ORTAYA ÇIKIŞI

1980’lerin başında yaşanan ekonomik ve siyasal gelişmeler kamu sektörünü, en çok tartışılan konular arasında ön sıralara getirmiştir. Batı ülkelerinde bu alanda yaşanan gelişmeler özellikle akademik alanda çeşitli şekillerde değerlendirilmiştir.

Yeni Kamu İşletmeciliği Anlayışı (YKİA)’nın savunucularına göre, kamu sektörü dinamizmini yitirmiştir. Bu nedenle YKİA’ nın temel amacı, kamu yönetiminin ekonomik ve siyasal rasyonelliğinin güçlendirilmesi; kamu kurumlarının, düzenleme ve hizmet görme yükümlülüklerinin etkili ve verimli bir biçimde yerine getirilmesinin sağlanmasıdır.

Bunu yerine getirmek için, kamu sektöründen daha fazla dinamizme sahip olan özel sektör uygulamalarından yararlanılmalıdır. Bu doğrultuda yatay hiyerarşi, çalışanların potansiyellerinden yararlanma, demokratik denetim altında hizmet, hemşehri ve müşteri odaklılık, politika ve bürokrasinin işbirliği, adem-i merkeziyetçi yönetimle hizmet sorumluluğunun sağlanması denetim ve rapor sistemiyle performansın, kontrolün ve sorumluluğun sürdürülmesi, insan kaynakları yönetiminin geliştirilmesi ile bilgi ve haberleşme teknolojilerinden yararlanma gibi ölçütler öne çıkmaktadır (Eren, 2001, s. 60-61).

1970'lerin ekonomik krizi, hükümetlerin sosyal ve ekonomik yaşamdaki farklı ideolojik algılanışı, Keynesyen ekonomi yönetimi ve evrensel refah devleti düşüncesi üzerindeki savaş sonrası konsensusa dayalı görüşlerin yıkılması, refah devletinden sosyal hizmetlere yönelik taleplerin artması ve bunun sonucunda sık sık mali krizlerin görülmesi, ekonomiyi geliştirmek için en uygun kurum ve tekniklerin araştırılması, hantal, bürokratik, zorlayıcı idari yapılar içinde etkinlik ve verimliliğin artırılması çabaları (Ömürgönülşen, 1997, s. 517) bu dönemde üzerinde yoğun olarak tartışılan konuların başında gelmiştir.

21.yüzyılın beraberinde getirdiği değişim rüzgarı gerek özel gerekse kamu sektörü olmak üzere toplumun tüm kesimlerini etkilemiş, modern toplumdan post modern topluma geçiş yönünde yeni ilkeler benimsenmiş ve yeni yükselen değerler, toplumları geleneksel değerlerden kopmaya ve değişime zorlamıştır (Aktan, 1994, s. 5).

Bu değişim rüzgarının etkisiyle ortaya çıkan yeni anlayış; örgüt ve örgüt yönetiminde yönetici ve yönetilen arasında insancıl davranışların varlığı, yönetim ile halk arasında iyi ilişkilerin kurulması, hem örgüt içinden hem dışından yönetime katılımın olması, hedef kitlelerin istekleri ve beklentileri doğrultusunda mal ve hizmet üretilmesi, hizmet alanların ve sunanların maddi ve manevi açıdan memnun edilmesi (Aydın, 1999, s. 19) gibi özellikler üzerinde durmuştur. Bu durum kamu yönetiminde; çabuk hareket etme, hızlı karar alma, yönetime dinamik ve daha esnek bir yapı kazandırma, değişen ve gelişen koşulların ortaya çıkardığı toplumsal taleplerin karşılanması amacına yönelik bir yapı oluşturma (Aykaç, 2001, s.1) gibi süreçleri gündeme getirmiştir.

Özellikle gelir düzeyi ve gelir dağılımı değişiklikleri, kamu sektörü ile özel sektör arasındaki geleneksel sınırların değişmesine neden olan sosyo-teknik sistemdeki

değişiklikler, kamu politikalarının seçilmiş mekanizmalar aracılığıyla üretilmesi sonucu bürokrasinin etkinliğinin kırılmaya başlanması, kamu politikalarında statik ve resmi yaklaşımların bir kenara bırakılıp heterojen yaklaşımlara açılımların (Hood, 1991, s.7) başlaması, YKİ düşüncesinin gelişmiş birçok ülkede, ancak farklı şekillerde uygulamaya aktarılmasına yol açmıştır.

Kamu yönetimi reformu yapan OECD (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı) ülkelerindeki reform ihtiyacı Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonunun 2000 yılında yayımlanan raporunda üç başlık altında toplanmıştır; değişen ekonomik koşullar, halkın hükümetten beklentilerinin değişmesi ve artması ve kamu yönetimini modernize etme ihtiyacı.

2.2.1 Değişen Ekonomik Koşullar

YKİ'nin gelişiminde; İkinci Dünya Savaşı sonrası oluşan barış ortamında, gelişen ülkelerin değişen şartları çok etkili olmuştur. 1973 Ekonomik Krizi; Kanada, Yeni Zelanda, Avustralya ve İngiltere gibi OECD ülkelerinde ekonomik performansı zayıflatmış ve kamu yetkilerini azaltmıştır. Ancak kamu harcamaları artmaya devam ettiğinden bütçe açıkları birçok ülkede ortak bir sorun olmuştur.

Bu itibarla, YKİA'nın kökeni 1950'lerin Plan-Program Bütçe Sistemi (PPBS)'ne kadar gitmektedir (Martin, 1988, s. 320). PPBS, kamu harcamalarını hizmet fonksiyonlarına göre sınıflandırarak, harcamaların hangi amaçla yapıldığını göstermeyi amaçlamaktadır. Bu sınıflandırma ile devlet bütçesi adeta hükümet programı haline getirilmekte ve devletin fonksiyonel etkinlik denetimi sağlanmaktadır.

PPBS, kamu harcamalarının mevcut durumuna meydan okuyan bir araç olarak, kamusal programların planlanmasını yapmaktadır. Bu süreçte, örgütler, kamusal ihtiyaçların daha iyi karşılanması için yeniden yapılanma mekanizmalarına ihtiyaç duymaktadır (Frederickson, 1977, s. 9).

1970'lerin ortalarından itibaren PPBS'nin ortaya çıkışını izleyen süreçte, gelişmiş ülkelerde yaşanan dönüşümün temel ögesi, ekonomik kalkınma stratejisinin serbest piyasa ekonomisi koşullarına dayanması ve kalkınma dinamizminin özel sektöre kaydırılması olarak belirtilmektedir. Devletin ekonomideki rolü ve müdahalesinin

kurumsallaştığı Keynesgil politikaların sona ermesi anlamına gelen ve ekonomik, sosyal, siyasal ve yönetsel boyutları içermekte olan dönüşümün çerçeve kavramı, “Yeni Sağ” olarak ifade edilmektedir (Aksoy, 1995, s.159).

Yeni Sağ Akımın, Yeni Liberalizm, Yeni-Muhafazakarlık ve Kamusal Seçim Kuramı (Kamu Tercih Teorisi) olmak üzere üç temel kaynağı vardır. Temel kaynak liberalizm olurken, Kamu Tercih Teorisi ve bazı muhafazakar söylemler, bunu desteklemektedirler (Aksoy, 1995, s. 159). Liberalizmin hareket noktası, aklın öne çıkarılması ve bireyciliğin temel alınmasıdır (Şaylan, 2003, s. 48.). Ayrıca sınırlı devlet, girişim ve seçim özgürlüğü, özel mülkiyet ve sözleşme kuramına dayalı piyasa ekonomisi, liberal düşüncenin savunduğu temel konulardır (Eryılmaz, 2002, s. 233). Yeni Sağ düşüncesinin kamu yönetimi alanındaki yansıması ise, YKİA olarak kabul edilmektedir.

Devletin ekonomik ve toplumsal alandaki rolünün sınırlı olmasını isteyen ve serbest piyasa yanlısı olan siyasi partilerin 1970’li yılların ortalarından itibaren iktidara gelmeleri YKİA’nın ortaya çıkışında etkili olmuştur (Aksoy, 1995, s. 159-173). Birçok bilim adamı YKİ’nin yükselişinin Yeni Sağın siyasi yükselişi ile birlikte olduğunu ileri sürmektedir. Ancak, böyle bir yorum Yeni Sağ düşüncesini benimsemeyen İşçi Partisi hükümetlerinin YKİ anlayışının kuvvetli taraftarı oluşunu açıklamamaktadır (Hood, 1995:93-109). İlk bakışta YKİ ile yeni sağ ideolojisi arasında güçlü bir bağlantı vardır. Gerçekten İngiltere’de Muhafazakar hükümetler (1979-1997) YKİ anlayışını büyük bir kararlılıkla uygulamışlardır. Diğer taraftan, İsveç’te sosyal demokratlar, İspanya ve Fransa’da sosyalistler, Yeni Zelanda ve Avustralya’da ise İşçi Partisi iktidarları yeni sağ ideolojisi ile ilgileri olmadıkları halde YKİ reformlarını uygulamışlardır (Wright, 1994, s. 102-37, Common, 1998, s. 440-48).

Ayrıca ülkeler arasında artan rekabet ve ekonominin globalleşmesi yapısal düzenlemeler için baskı oluşturmuştur. Aslında YKİ daha çok OECD ülkeleri tarafından gündeme getirilmiştir. Küreselleşmenin ilkeleri ile uyumlu yönetim pratiklerini sağlayacak araçlar ve yönetimlerin verimsizlikleri karşısında, YKİ her derde deva olarak görülmüştür.

2.2.2 Halkın Hükümetten Beklentilerinin Değişmesi ve Artması

Toplumsal değişim YKİA'nın ortaya çıkışında bir diğer önemli etkidir (Ridley, 1996, s. 16-29). İnsanların giderek daha eğitilmiş, bilgili hakkını arayan ve resmi görüş ve eylemleri sorgulayan bir duruma gelmesi kamu hizmetlerine talebi arttırmış ve kamu hizmetlerinin sunumunda pasif, edilgen bir tavırdan öte katılımcı, talep eden ve seçenek sunulmasını isteyen bir vatandaş portresini ortaya çıkarmıştır (Osborne ve Gaebler, 1992, s. 49-75).

Kamu harcamalarındaki verimsizlik, israf ve uygulanan geçmiş politikalar kamuda açık ve şeffaf yönetim ile hesap verme sorumluluğu ihtiyacı, halkın hükümetten beklentilerini değiştirmiş ve arttırmıştır.

Toplumsal değişimdeki bir diğer önemli sosyal faktör de yaşlı nüfusun artması, buna karşılık genç nüfusun azlığı gibi demografik yapıda yaşanan değişimlerin refah devleti üzerinde mali baskı oluşturmaktadır. Böylece giderek artan ve çeşitlenen toplumsal talepleri karşılamada ekonomik kaynak bulmada sıkıntılar yaşanmaya başlanmıştır (Farnham ve Horton, 1996).

2.2.3 Kamu Yönetimini Modernize Etme İhtiyacı

Son dönemde bilginin ve teknolojinin ateşlediği değişim ortamı, örgütsel yapılar ve işleyiş üzerindeki baskısını arttırınca, devamlılıklarını sürdürebilmek için çevresel değişimlere daha duyarlı olma gereği duyan örgütler, bürokrasi dışında yeni yapısal arayışlara yönelmişlerdir (Sargut, 1997, s.1).

Teknolojik gelişme, yeni yönetim sistemi ve organizasyon yapısı, eğitim seviyesinin yükselmesi, değişen yaşam tarzının toplumsal alışkanlıklar üzerindeki etkisi kamu yönetiminin modernize edilmesi ihtiyacını doğurmuştur.

Hizmet sözleşmesi, performans yönetimi, kalite yönetimi, desentralizasyon, stratejik yönetim gibi birçok kamu yönetimi stratejisi, gelişmiş bilişim sistemlerinin varlığına bağlıdır. Üst yönetim kademesinin stratejik kararlar alabilmesi, hızla değişen çevreye uyum sağlayabilmesi, uygulamacı birimlerin faaliyetlerinin sonuçlarını

değerlendirebilmesi için bilgi akışını sağlayan etkili bir yönetim bilgi sistemine gerek vardır (Sözen, 2005, s. 50).

YKİ'nin uluslararası boyut kazanmasında dünyayı dolaşan yönetim gurularının misyoner gayretlerinin de bir parça rolü olmuştur. (Common, 1998, s. 440-48). Yönetim danışmanları özel işletme konularındaki uzmanlıkları nedeniyle özel kesimdeki düşünce ve değerlerin kamu kesimine aktarılmasında bir köprü görevi üstlenmiştir (Sözen, 2005, s. 51).

2.3 YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ ANLAYIŞINI ŞEKİLLENDİREN YAKLAŞIMLAR

Kamu kesimi yönetiminin YKİ ile çevrelenmiş prensipleri farklı yorumcular tarafından farklı şekillerde tanımlanmıştır ve bazıları YKİ'nin gelişiminde farklı aşamaları tanımlamışlardır. Ancak yine de YKİ'nin neyi gerektirdiği üzerindeki tanımların bulunduğu noktalar vardır (Hood, 1995, s. 93-109).

Yeni Kamu İşletmeciliği Temel Yaklaşımları;

- a. Kamu sektörünün faaliyet alanının ve kamu kuruluşları tarafından sunulan hizmetlerin yeniden tanımlanması ve kamusal hizmetlerin alternatif yöntemlerle sunulması,
- b. Kamu yönetiminin yapısında ve yönetim anlayışında değişikliklerin olması,
- c. Siyaset-yönetim ilişkileri ile kamusal sorumluluk ve denetim anlayışının yeniden düzenlenmesi,
- ç. Kamu yönetimi ile özel yönetimin işbirliği yapması ve birbirine yakınlaşması (Kamensky, 1996, s. 250-251) olarak değerlendirilmektedir.

YKİ yaklaşımlarının somutlaştırılabilmesi için YKİ; otoritenin aktarılması, esnekliğin sağlanması, performansın, kontrolün ve sorumluluğun sürdürülmesi, rekabetin ve bununla ilgili seçeneklerin geliştirilmesi, hizmet sorumluluğunun sağlanması, insan kaynakları yönetiminin geliştirilmesi, enformasyon teknolojilerinden yararlanılması, faaliyetlerin ve bunlarla ilgili işlemlerin kalitelerinin yükseltilmesi, yönlendirici fonksiyonların güçlendirilmesi (Öztürk ve Coşkun, 2000, s. 150) eğilimlerini sunmaktadır.

Politt' e göre, YKİA'nın, beş temel esası vardır:

- a. Sosyal süreçlere giden yolun başarısı, ekonomik olarak tanımlanan üretkenliğin, sürekli olarak artışıyla sağlanır.
- b. Böyle bir üretkenlik ve verim artışı, çok karmaşık teknolojilerin uygulanmasıyla elde edilebilir. Bu teknolojiler, malların üretimi için kullanılacak teknolojik donanımın yanında, bilgi ve bilgiye dayalı donanımı içermektedir.
- c. Bu teknolojilerin uygulanması, ancak verimlilik düşüncesine göre disipline edilmiş işgücü ile başarılabılır.
- ç. Yönetim, planlama, uygulama ve değerlendirme rollerini içeren ayrı bir yapısal fonksiyondur. Bu roller, üretkenliğin iyileştirilmesi için vazgeçilmezdir. İş başarısı, yöneticilerin kabiliyet ve profesyonelliğine bağlıdır.
- d. Yöneticilere, yönetim fonksiyonlarını yerine getirebilecekleri bir alan verilmesi, yani yöneticilere yönetim hakkı tanınması, en önemli konulardan biridir. İş yöneticiliğinin ideal dünyasında amaçlar nettir: Çalışanlar güdülenmiş, yoğunluk ve dikkat, parasal harcamalara ve devlet baskısının uzaklaştırılmasına verilmiştir. Özel sektörde bulunan başarılı iş uygulamalarının kamu sektöründe uygulanmasıyla, bu ideal düşünce gerçekleştirilebilecektir (Terry, 1998, s 195-6).

Pollitt (2001, s. 473-474)'e göre YKİ'nin temel ilkeleri;

- a. Yönetimin girdi ve süreç odaklılıktan çıktı ve sonuç odaklılığa yönelmesi,
- b. Performans ölçümü ve performans yönetimine önem vermesi,
- c. Büyük, çok amaçlı ve hiyerarşik bürokrasilerden "yalın", "yatay", ve "özerk" örgütsel biçimlerin tercih edilmesi,
- ç. Hiyerarşik ilişkilerin yerini sözleşme veya sözleşme benzeri ilişkilerin alması,
- d. Kamu hizmetlerinin sunumunda piyasa ve piyasa benzeri mekanizmaların daha fazla kullanılması,
- e. Kamu ve özel sektör arasındaki sınırların belirsizleşmesi, kamu ve özel sektör ortaklıkları ile merkez örgütlerin gelişimi,
- f. Değer önceliklerinde evrensellik, eşitlik, güvenlik ilkelerinden verimlilik ve bireycilik ilkelerine yöneliştir.

Kettl (2000, s. 1-3)'a göre ise YKİ reformlarının temel özellikleri;

- a. Üretkenlik: Daha az harcamayla daha çok kamu hizmeti üretmek,
- b. Piyasalaştırma (Marketisation): Hükümetlerin, kamu bürokrasisinin hastalıklarından kurtulmak için piyasa tarzı özendiricileri kullanma yollarının aranması,
- c. Hizmet odaklılık: Kamu örgütlerinin reform programları ile vatandaşların isteklerini karşılamaya yönelmesi,
- ç. Adem-i merkeziyetçilik (Decentralisation): Yerinden yönetimleştirme ile kamu örgütlerini daha etkili ve vatandaşın beklentilerine daha duyarlı kılmanın yollarının aranması,
- d. Politika (Policy): Kamu programlarının uygulanmasını etkinleştirmek için yönetim kapasitesinin iyileştirilmesine önem verilmesi.
- e. Sonuçlara dayalı hesap verme sorumluluğu: Hükümetlerin vatandaşa verdikleri sözleri gerçekleştirmek için kamu kesiminde sonuç odaklı yönetim anlayışına yönelmesidir.

Christopher Hood (1991, s. 4-5), YKİA' nın yedi temel prensip (doctrine) üzerinde birleştiğini ifade etmekte ve bunları şu şekilde açıklamaktadır:

1. Aktiflik, Açıklık, Yönetmeyi Başarmaya Dönüklük, Yetki Devri, Takdir Hakkı Gibi Profesyonel Yönetim Tekniklerine Vurgu:

Burada üst düzey yöneticilerin takdir hakkının genişletilmesi ve böylelikle kamu kurumlarını daha iyi kontrol edebilmesi öngörülmekte; klasik bürokratlardan daha fazla takdir hakkı olan özerk üst düzey yöneticilere vurgu yapılmaktadır.

2. Başarı Göstergelerinin ve Amaçlarla Hedeflerin Açık Olarak Belirlenmesi Suretiyle Belirli Performans Ölçüm Standartlarının Konması:

Çıktıya yönelik sorumluluk, hedeflerin açık olarak belirlenmesi, başarı göstergeleri ve performans ölçümü, bu ilkede sözü edilen amaçlara göre yönetimin göstergeleri olarak sayılmaktadır.

3. Girdi Kontrolü ve Bürokratik Süreçlerden Uzaklaşarak, Niceliksel Performans Göstergeleriyle Ölçülen Çıktı Kontrolüne Güvenmek:

Programların ve politika performanslarının değerlendirilmesi, kamu sektöründe reformların özünü oluşturmaktadır. YKİA, sonuç odaklılık ile örgütün ve çalışan personelin performans hedefleri geliştirmesini gerektirmekte; bu durum, geleneksel girdi kontrolü ve kural odaklı yönetim sürecini kesintiye uğratmaktadır. Zira uygulamada kaynak tahsisi ve ödüller, açıklığın ve sorumluluğun yaygınlaştırılabilmesi için ölçülen performansa bağlı kılınmıştır.

4. Birleştirilmiş Yönetim Sisteminden Ayrılmış ve Yerelleşmiş Kamu Sektörü Birimlerine Yönelmek:

Burada sözü edilen ayrışma ve yerelleşme, politika yapımı ve politika uygulamayı birbirinden ayıran kurumsallaşma sürecini; geleneksel tekçi bürokratik birimlerin, daha iyi ve etkin şekilde yönetebilen özerk yapılara bölünmesini ifade etmektedir. Yerelleşmeyle birlikte amaç, yönetilebilir birimler oluşturmak, otoriteyi dağıtmak ve vatandaş taleplerini yansıtan, esnek ve hızlı kararlar alabilmektir.

5. Sözleşmeciler Aracılığıyla Yüksek Standartlar Koymak ve Daha Düşük Maliyetler İçin Kamu Sektöründe Rekabeti Yaygınlaştırmak:

Burada sözü edilen rekabet, hem kamu sektörü kuruluşları arasında, hem de kamu sektörüyle özel sektör kuruluşları arasında gerçekleşmektedir. Geleneksel kamu yönetimi uygulamaları, kamu hizmetlerinin tekelleşmesine ve bu tekellerin, belirlenmiş hizmet sağlayıcılarına tahsis edilmesine yol açmaktadır. YKİA, bu olumsuzluğa karşı rekabetçi yönetim tarzlarını öngörmektedir. Bu, aynı zamanda dönemlik sözleşmeleri ve yeni personel istihdamı politikalarını da gündeme getirmektedir.

6. Kısa Dönemli İstihdam Sözleşmelerini ve Stratejik Planları Geliştirmek, Performans Anlaşmaları Yapmak Gibi Özel Sektör Yönetim Uygulamalarına Vurgu Yapmak:

Buna göre, özel sektörden yetenekli personelin transfer edilmesi, kamu sektörü için etkin bir araç olacaktır. Kamu sektörü üst düzey yöneticileri, tıpkı özel yönetim yöneticileri gibi profesyonel becerilere sahip olmalı ve bu becerileri, örgüt yönetiminde esnekliği sağlamak ve personel istihdamı ve motivasyonu için kullanmalıdır.

7. Maliyeti Düşürmeye, Verimliliğe, Kaynak Dağılımında Tasarrufu ve “En Az İle En Çok İş” Yapmaya Vurgu Yapmak:

Rekabet, kaynak kullanımında tasarrufu ve hizmet üretiminde kaliteyi beraberinde getirmektedir. Bir hizmet sağlayıcısından diğerine geçebilme imkanı, hizmet sağlayıcıların hizmetin işleyişini değerlendirebilmesine ortam hazırlamaktadır.

Birçok yorumcu YKİ’yi ilgili olduğu prensipleri Tablo 1’de özetlenen, değişimin yedi boyutu ve hesap verilebilirlik maksatlı uygulamaları hakkında bazı kuramsal fikirler ile ilişkilendirmektedir. Tablo 1’deki ilk dört madde kamu kesiminin; örgütleri, hesap verme yöntemleri bakımından özel kesimden ne kadar uzakta olması gerektiği ile ilgilidir ve son üç madde ise genel olarak yönetsel ve mesleki ayrımın açıkça belirlenmiş standartlar ve kurallar ile birbirinden ne kadar ayrılması gerektiği ile ilgilidir (Hood, 1995, s. 93-109).

Tablo 1: YKİ Prensiplerinin İçerikleri

No	Prensip	Özgün gerekçe	İkameleler	Yönetimsel önem	Olası bazı hesap etkileri
KAMU KESİMİNİN ÖZELLİKLERİ AÇISINDAN	Kamu kesiminin ürüne göre özelleştirilmiş birimlere ayrıştırılması	Yönetilebilir birimler oluşturmak, hesap verilebilirliğe odaklanmak, israf karşısı bakış açısı oluşturmak için tedarik ve üretimi ayırtırmak	Hesap verilebilirlikte çakışma ve ayrışmalardan kaçınmak için tektip ve kapsamlı kamu kesimine inanç duyulması.	Tek hizmet istihdamının yıkılması, piyasa koşullarına uygun anlaşmalar, devreden bütçeler	Daha fazla maliyet merkezli birimler
	Sürekli sözleşmeler ve iç piyasalarla daha çok sözleşme esaslı rekabetin sağlanması	Standartları iyileştirmek ve maliyetleri düşürmek için rekabete odaklanmak, performans standartlarını açıklamak için sözleşmeler kullanmak..	Belirlenmemiş istihdam sözleşmeleri, açık uçlu tedarik, satın alma, tedarik ve üretimin değişim maliyetlerini azaltmayı hedeflemesi.	Birincil ve ikincil kamu hizmeti işgücünün ayrıştırılması.	Maliyetleri belirlemeye ve maliyet yapılarını anlamaya daha fazla önem verilmesi, (işbirliği maliyetinin artışı)
	Özel kesim yönetim uygulama şekillerine vurgu yapılması.	Kanıtlanmış özel kesim yönetim araçlarını kamu kesimine uygulama ihtiyacı.	Kamu kesimi etiğine, sabit ücret ve işe alma kurallarına önem verilmesi, işveren oryantasyonunun örnek alınması, merkezileşmiş personel yapısı, yaşam boyu istihdam.	Kamu kesimi ücret dengesizliklerind en kariyer hizmetleri, parasal olmayan ödülleri, hukuk yolu (due process) çalışanın yetkilendirilmesi ne (employee entitelement) yönelme	Özel kesim muhasebe kuralları.
	Kaynak kullanımında disiplin ve tutumluluğa daha çok ağırlık verilmesi.	Doğrudan maliyeti azaltma, çalışan disiplinini artırma, daha azla daha çok yapma ihtiyacı.	Sabit tabanlı bütçe ve kurum düzeni, asgari standartlar, sendika oyları.	Daha az birincil istihdam, daha az iş güvencesi, daha az üretici dostu tarz.	Kapatma noktasına daha fazla önem verilmesi.
TAKDİR HAKKINA HÜKMETMEK AÇISINDAN	Üst yönetimin açık müdahalesine daha çok önem verilmesi.	Hesap verilebilirliğin, gücün dağılımını değil sorumluluğun açıkça verilmesini gerektirmesi.	Aktif yönetim yerine politika kuralları ve yeteneklerine aşırı önem vermek.	Takdir yetkisi ile yönetimde daha çok özgürlük.	Yönetimin hesap verilebilirliği için daha fazla finansal veri kullanılması,
	Başarı ve performans için belirli resmi ölçü ve satandartlar konulması.	Hesap verilebilirlik açıkça belirlenmiş hedefler demektir, verimlilik amaçlara yönelmeyi güçleştirir.	Niteliksel ve görünmez (implicit) standart ve kuralları.	Profesyoneller tarafından öz yönetim (self-management) yıkılması.	Performans göstergeleri ve denetim.
	Çıktı kontrollerine daha fazla önem verilmesi.	Sonuçlara daha fazla önem verilmesi ihtiyacı.	İşbirliği aracılığı ile kontrol ve süreçlere önem vermek	Kaynak ve ücret tabanlı performans.	Belirli faaliyetler için ayrıntılı muhasabeden daha genel, maliyet merkezli muhasebeye yönelmek; ücret ve faaliyetler için fonları silmek.

(Hood, 1995, s. 93-109)

2.4 YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ REFORMLARI

YKİ reformlarının gelişmesi, üç aşamada ele alınmaktadır: Birincisi, 1979-1980 dönemini kapsayan ve “deregülasyon” olarak tanımlanan, kamuda yasal-yapısal serbestleşme; kamu mal ve hizmetlerindeki sübvansiyonların kaldırılması ve tasarruf önlemlerine yönelik politikaların izlendiği aşama, ikincisi: 1985 yılından itibaren yoğun olarak yaşanan, KİT’lerin özelleştirilmesi ve kamu yönetiminde etkinlik ve verimliliğin artırılmasına yönelik politikalar çevresindeki girişimlerin yaşandığı dönem, üçüncüsü ise 1990’lardan itibaren sergilenmekte olan, kamu hizmetlerinde kalite, vatandaş odaklı yönetim, yönetişim, katılım, hesap verebilirlik, saydamlık, esnek örgüt yapıları ve performansa dayalı yönetim gibi ilke ve değerlerin öne çıktığı bir takım politikaları içeren aşamadır. Başlangıçta Anglo-Sakson deneyimin etkisinde sürdürülen yeniden yapılanma çalışmaları, ülkelerin yerel şartlarına bağlı olarak zenginleşmiş olsa da, temelde sözü edilen değer ve ilkeleri taşımaktadır (Eryılmaz, 2002, s. 241). Bu temel değer ve ilkeler ise maliyet duyarlılığına, bürokrasinin azaltılması anlayışına ve müşteri odaklı hizmet sunma temeline dayanmaktadır (Kızılcık, 2003, s. 181).

Bu kapsamda; bir önceki bölümde farklı akademisyenlerce benzer şekilde ifade edilmiş olan YKİ’nin temel özellikleri, aşağıda dokuz başlık altında açıklanmaya çalışılmıştır.

2.4.1 Profesyonel Yönetimi Oluşturmak

YKİA, profesyonel bir kamu yönetimini öngörmektedir. Kamu yönetiminde profesyonelleşme, mesleklerin, giderek sayıca daha fazla ve etkili biçimde kamu yönetiminde yer alması anlamına gelmektedir. Böylece iyi eğitilmiş profesyonel elemanları sayesinde örgütler, uzmanlık isteyen görevleri etkili şekilde yerine getirebileceklerdir.

Kamu sektörüne profesyonel yönetimi yerleştirmek; yöneticilerin yönetebilmelerine ortam hazırlanması, her faaliyet için görevlerin net belirlenmesinin sağlanması, üst düzey yöneticilerin sonuçlardan dolayı sorumlu olması anlamına gelmektedir. Bu itibarla, sadece yönetici olmak ve belirli kişilerin direktiflerini izlemek, YKİ’nin getirdiği modele uymamaktadır (Hughes, 1998, s. 61-62).

Meslekleri profesyonel konuma yükselten özellikler, uzmanlık bilgisi, uzun süreli bir eğitim, etik standartlar, topluma hizmet etme bağlılığı, mesleği ve meslek üyelerinin davranışlarını düzenleyen, disiplinle ilgili yetkileri olan ve bu özellikleri koruyan ulusal düzeyde bir meslek örgütünün varlığıdır (Bellis, 2000: 1-32). Günümüzde rasyonellik anlayışı değişmiş, uzmanlık bilgisi, hiyerarşik otoritenin gücüne meydan okur hale gelmiştir. Kamu ve özel yönetimlerin teknik niteliklerinin daha da artacağı öngörüsü, uzmanlığa duyulan ihtiyaca artışı da beraberinde getirmektedir. Ayrıca kamu ve özel yönetimlerin daha da artacak olan teknik özellikleri, uzmanlara daha çok ihtiyaç duyulmasına neden olacaktır. Hiyerarşik otoritenin gücü karşısında başlıbaşına bir güç haline gelen uzmanlık bilgisi yanında kamu yöneticilerinin rolü, uzmanlardan oluşan çalışma gruplarının ekip amiri ve koordinatörü niteliğinde olacaktır (Eryılmaz, 2002, s. 230).

Profesyonel anlayışla birlikte üst düzey yönetimlerde doktorluk ve mühendislik gibi teknik görevlerden uzaklaşarak yönetsel görevlere kayıldığı görülmektedir. Çünkü yönetim artık kendi başına uzmanlık gerektiren bir alan olarak algılanmaya başlanmıştır (Hughes, 1998, s.63). Geleneksel yönetim anlayışındaki hastanede doktor yönetici, okulda öğretmen yönetici anlayışına karşı çıkan YKİ'deki işletmecilik anlayışı ile rekabet ve piyasa temelli yaklaşımlar bürokrasideki profesyonel meslekler ve profesyoneller üzerinde derin etkiler yapmıştır (Sözen, 2005, s. 91-99).

Hood, yukarıda görüldüğü gibi, profesyonel yöneticiliği, YKİA'nın doktrinel bileşenlerinden ilki olarak saymıştır. Pollit'e göre de iş başarısı, yöneticilerin yetenek ve profesyonelliklerine bağlıdır. Bu nedenle yöneticilere yönetim fonksiyonlarını yerine getirebilecekleri bir alan verilerek, yönetim hakkı tanınmalıdır. Bu ilkeler "iş yöneticiliği" yaklaşımının birer ürünüdür (Terry, 1998, s. 195-196).

Bu değerlendirmeler ışığında geleneksel yönetici ve YKİA'nın getirdiği profesyonel yönetici Tablo 2'de özetlenmiştir (Eryılmaz, 2002, s. 238):

Tablo 2: Geleneksel Yönetici ve Yeni Yönetici

GELENEKSEL YÖNETİCİ	YENİ YÖNETİCİ
Sorumluluk/risk almaya isteksiz	Sorumluluk/risk almaya istekli
Yetkiyi toplayan	Yetkiyi paylaştan
Gizlilik geçerli	Açıklık geçerli
Kuralcı ve kırtasiyeci	Vizyon sahibi ve esnek
Katı hiyerarşi geçerli	Yumuşak hiyerarşi geçerli
Otoriter	Profesyonel
Kişiyeye bağılı statü	İş ve performans bağılı statü
Sabit ücret	Performansa bağılı ücret
Kapalı iletişim kanalları	Açık iletişim kanalları
Çatışmacı ilişkiler	Karşılıklı işbirliği
Birey yönelimli	Ekip yönelimli
Örgüt merkezli	Müşteri/vatandaş merkezli
Yakından kontrol	Performans hedefli
Karar akışı yukarıdan aşağıya	Karar akışı her iki yönde
Değerlendirme yukarıdan aşağıya	Değerlendirme her iki yönde
Sınırlı işgören katkısı	Azami işgören katkısı
Bürokrat tipi yönetici	Girişimci yönetici
Mal ve hizmetlerde nicelik	Mal ve hizmetlerde kalite
Kitlesele üretim	Farklılığı esas alan üretim

(Eryılmaz, 2002, s. 238)

2.4.2 Çıktı Kontrolüne Önem Vermek

Bu şekilde kaynakların belirlenmiş performans kriterlerine göre dağıtılması sağlanmaktadır (Hughes, 1998, s. 61). Burada önemli olan PPBS'dir. Bu sistem yardımıyla daha çok; girdi ve kurumun yaptıkları üzerinde yoğunlaşmaktadır. Program Bütçe, özel hazırlanan programlara göre harcama yapılmasını gerektirmektedir. (Hughes 1998:64) Örgütler uzun dönem planlama ve stratejik yönetim için daha iyi metotlar geliştirmeye çalışmaktadırlar. Bu durum örgüt misyonu, amacı, geleceğe bakışı, örgüt çevresi gibi birçok unsuru kapsamaktadır (Hughes, 1998, s. 64).

2.4.3 Ayrışmaya Vurgu Yapmak

Son dönemde kamu yönetiminde büyük birimlerin küçük bölümlere ayrılması süreci yaygınlaşmaya başlamıştır. Hizmetler küçük birimlerde daha etkin sunulmaktadır. Burada temel amaç, doğrudan hizmet gören birimler dışındaki bakanlık ve yönetim birimlerinde personel sayısını mümkün olduğunca azaltmaktır. (Hughes, 1998, s. 64) Yönetilebilen birimler oluşturmak, bazı hizmetleri dışarıya yaptırmak, ilgili kamu yönetimi birimlerine bir çok açıdan avantaj kazandırmaktadır (Hughes, 1998, s. 61).

2.4.4 Rekabete Vurgu Yapmak

YKİ, yönetimin özel sektör gibi yönetilmesini, yönetim hizmetlerinde rekabet sağlanmasını ve özelleştirmenin cesaretlendirilmesini, bu şekilde de yönetimin masraflarının azaltılmasını öngörmektedir (Weikart, 2001, s. 359). YKİ rekabet aracılığı ile piyasa mekanizmasını daha iyi kullanmak ve sonuçta da maliyetlerde etkinliğe ulaşmak istemektedir. Bu doğrultuda özelleştirme aracılığı ile performans tabanlı örgütlerin oluşturulmasına ve özel sektör birliklerinin kurulmasına ortam hazırlamaya çalışmaktadır (Galnoor vd., 1998, s.394).

Kamu kurumlarında rekabetin sağlanması çeşitli şekillerde gerçekleştirilebilmektedir. Bunlardan birincisi kurum içinde rekabetin sağlanması, ikincisi hizmet devri ve düzenleme sürecinde rekabetin sağlanması ve üçüncüsü de kurumlar arasında rekabetin sağlanmasıdır (Güran, 2005, s. 86).

Burada sözü edilen rekabet, hem kamu sektörü kuruluşları arasında, hem de kamu sektörüyle özel sektör kuruluşları arasında gerçekleşmektedir. Geleneksel kamu yönetimi uygulamaları, kamu hizmetlerinin tekelleşmesine ve bu tekellerin, belirlenmiş hizmet sağlayıcılarına tahsis edilmesine yol açmaktadır. YKİA, bu olumsuzluğa karşı rekabetçi yönetim tarzlarını öngörmektedir. Bu, aynı zamanda dönemlik sözleşmeleri ve yeni personel istihdamı politikalarını da gündeme getirmektedir.

Bürokrasi ve piyasa arasındaki en önemli fark emretme-tercih yapma çelişkisinde görülmüş, yeni yönetim modeli de tercih yapmayı ön plana çıkararak (Hughes, 1998, s. 71) sözleşmecilik uygulamalarının önünü açmıştır.

Yönetimler bu yöntemi daha çok yemek ve temizlik hizmetleri için kullanmaktadırlar. YKİ bu imkanı altyapı, eğitim, sağlık gibi yeni alanlarda kullanmak istemektedir. YKİ'nin amacı rekabetçi sözleşmeciliği sağlayarak kamu kuruluşlarının fonksiyonlarını etkinleştirmektir (Lane, 2000, s.7).

Sözleşmecilik, kamu hizmetlerinin özel sektör sözleşmecileri tarafından yapılmasını öngörmektedir. Kamu kuruluşları bu yöntemle, daha uygun koşullar taşıyan ve uygun fiyat teklif edenler arasından seçim yapabilmektedir. Uygulamada kamu hizmetinin bir defa bir kamu kuruluşunca verimsiz sağlandığına inanılırsa, bu hizmetin özel sektörcce görülmesi için çaba harcanmaktadır.

Kamu yönetimi, bürokratların etkin olduğu alanlarda kamu hukukunu yoğunlaştırırsa, YKİ, sözleşmeciliğin bu alanda devreye girmesini istemektedir. Çünkü bu şekilde verimlilik daha kolay sağlanabilecektir (Lane, 2000, s. 65).

Hükümetler, sözleşme yaparak bir hizmeti özel sektöre ya da gönüllü kuruluşlara gördürmek suretiyle, sözleşme ile satın alan ve hizmeti sağlayan ayrımı yapabilmektedir. Burada hizmeti satın alan siyasi otorite, neyin üretileceğine ve sunulacağına karar verdiği için ayrıcalıklı bir konumda bulunmaktadır (Hughes, 1998, s. 70). Sözleşmeler, eğer iyi yapılırsa, çıktılara göre ayarlanırsa ve sorumluluklar belirlenirse, kamu sektörü de ona göre iyi çalışacak ve bu ayrıcalıklı konum; avantajlı duruma dönüşebilecektir. Kurumsal reformlar; gerek merkezi düzeyde gerekse fonksiyonel düzeyde çok sayıda sözleşme yapılmasını gerektirmektedir (Lane, 2000, s. 93).

Sözleşmecilik modelinde daha çok bireyler kullanılmakta ve kısa dönemli sözleşmeler tercih edilmektedir. Sürekli istihdam yerine, emek pazarında yaşanan rekabetin bir sonucu olarak kabul edilen bu model tercih edilmektedir (Christensen ve Legreid, 2002, s. 107).

Uygulamada yönetim ile imtiyazı alan arasında sözleşme imzalanmakta ve aracı kuruluş tedarikçi olmaktadır. Bu şekilde yapılan sözleşmeler verimliliği arttırmakta ve sorumluluğu güçlendirmektedir. Piyasa rekabeti ile performans kontrol sistemi birleştirilmektedir (Christensen ve Legreid, 2002, s. 1007).

Geleneksel kamu yönetimi, kaynakların kullanımında verimliliği sağlayacak özendirici mekanizmalardan yoksun olduğu için maliyetleri düşürmede etkisizdir. Düşük maliyet, hizmet sağlayıcılar arasında rekabet ortamının yaratılması ile başarılabilir. Çünkü rekabetçi bir ortamda maliyeti düşürmeyen, israfı önlemeyen, daha pahalı hizmet sunan hizmet sağlayıcılar diğer kurumlara kıyasla daha az hizmet sözleşmesi elde edeceklerdir. Böylece, verimli olan örgütler yollarına devam ederken verimsiz, müsrif olanlar başarısız olacaklardır. Aynı şekilde, hizmet sağlayıcılar arasından kalite düzeyini yükseltenler ve yenilikçi olanlar diğerlerine göre daha fazla hizmet kontratı elde edeceklerdir. Ayrıca; geleneksel kamu yönetimi vatandaşların hizmet beklentilerini etkin bir şekilde karşılayamaz. Bunun önüne geçmek için bireylere hizmet standardı ile ilgili meşru olarak talep edecekleri yurttaş hakları verilmelidir. Böylece, müşterilerinin ihtiyaçlarını diğerlerine göre daha iyi karşılayan kurumlar kurumun desteğini almış olurlar (Dawson ve Dargie, 2002).

2.4.5 Özel Sektör Yöntemlerine Vurgu Yapmak

Piyasa temelli reformların arkasında, kaynakların tahsisinde piyasaların verimlilik sağladığı, maliyetleri düşürdüğü, verimliliği artırdığı düşüncesi vardır (Flynn, 1995:59-67). YKİ klasik kamu hizmeti anlayışının baskıcı yaklaşımlarından uzaklaşmayı içermekte ve özel sektör yönetim amaçlarının kamu sektörüne uyarlanmasını gerektirmektedir (Hughes, 1998, s. 62).

“Devletin geri çekilmesi politikası” yeni sağcıların kamu sektörünün çok büyük olması ve kaynak idaresindeki piyasa disiplininin yoksun olması nedeniyle muhakkak verimsiz olacağı inancından kaynaklanmaktadır. Kamu sektöründeki tahsis etkinsizliği ve x-etkinsizliği nedeniyle genellikle “kamusal başarısızlık” olarak adlandırılan bu inanç, yeni sağcı hükümetlerin şu iki amaca hizmet eden politikalar oluşturmaya yöneltmiştir. İlk olarak; pazarlanabilir kamu hizmetlerini, doğrudan piyasa disiplininin konusu olabilecekleri piyasa sektörüne aktarmak ve geriye kalan kamu hizmetlerini ve kamu personelini mümkün olduğunca azaltmak. İkinci olarak; piyasayı daha verimli kılan, tercihi ve kar gerekçesi ile piyasa ekonomisindeki kaynakların dağılımını dikte eden arz ve talep güçleri için ikame bularak piyasa disiplini kamu sektörüne ithal etmek. Bu politika yeni yönetim sistemlerinin kamu sektörüne uygulanmasını içermektedir (Ömürgönülşen, 2002, s. 99-100).

Geleneksel kamu yönetiminden teoride ve pratikte ayrılmak, sonuçlara göre yönetim sistemine geçmek ve yöneticileri kişisel olarak sorumlu kılmak, klasik bürokrasinin, örgütlenme, personel istihdamı şart ve koşullarına yüksek oranlarda esneklik getirmek, örgütsel ve kişisel amaçları açıkça ortaya koymak, başarıyı değerlendirmek ve performans göstergelerini gündeme getirmek, tüm uygulamalarda ekonomikliğe, etkinliğe ve verimliliğe vurgu yapmak, YKİ'nin özel sektörden aldığı yöntemler olarak dikkat çekmektedir (Hughes, 1998:53).

2.4.5.1 Stratejik Planlama ve Yönetim

Stratejik yönetim, ilk olarak 1970'lerde çevresel belirsizliklerle baş edebilmenin bir yolu olarak özel sektörde uygulanmıştır. Stratejik yönetim, geleneksel yönetim anlayışının çeşitli alanlardaki yetersizliklerine (vatandaş-yönetim, yasama-yürütme-yargı arasındaki ilişkiler; örgütsel, finansal, insan kaynakları vb.) çare olarak düşünülmektedir (Eren, 2002, s. 57).

Örgütün geleceğe yönelik amaç ve hedeflerinin belirlenmesinde ve bu hedeflere ulaşılabilmesi için yapılması gereken işlemlerin ortaya konulmasında etkili bir araç olan stratejik yönetim tekniği; örgütün hem kendi durumunun (iç yapısının, sistem ve süreçlerinin) hem de dışındaki çevrenin (hizmet alanının yapısı, rakiplerinin gücü, hizmet alıcılarının istek ve beklentileri, tedarikçilerin gücü gibi unsurların) tanımlanmasını ve analiz edilmesini öngören, buradan elde edilecek sonuçlara göre strateji ve aksiyon planları oluşturulmasını sağlayan önemli bir araçtır (Saran, 2004, s. 291). Stratejik yönetimin önemli bir özelliği çevresel taleplere ve fırsatlara, örgütsel uyumun sağlanmasına vurgu yapmasıdır (Sözen, 2005, s. 83-87).

Stratejik yönetim, bir organizasyonun ne yaptığını, varlık sebebini (misyon) ve gelecekte ulaşmak istediği hedefleri (vizyon) ortaya koyan (Bryson, 1995, s. 5) ve bu hedeflere nasıl ulaşılacağını gösteren süreci analiz eden bir yönetim tekniğidir (Barry, 1986, s. 10). Stratejik yönetimin başarıyla uygulanması yönetsel kabiliyet, güç yapısı, kültür, liderlik ve örgütsel yapı gibi örgütsel kapasitelerin değerlendirmesine bağlıdır. Stratejik yönetim, bir organizasyonun amaçlarına ulaşabilmesi için etkili stratejiler geliştirmesini, bunların planlanmasını, uygulanmasını ve kontrolünü (Aktan, 2007, s. 4) ifade etmektedir.

Genel bir tanımlamayla stratejik planlama, örgütün fırsat ve tehditlerini göz önüne alarak, gelecekle ilgili uzun dönemli planlar yapmak ve bu planlara uygun olarak hareket etmeyi sağlayarak örgütün etkinliğini artıran bir araçtır (Yüksel, 2002, s. 31). Bu anlamda stratejik planlamanın temel unsurları mevcut durumun tespiti, bulunulan yere nasıl gelindiği, nereye doğru gidildiği, nereye gidilmesi gerektiği ve gidilmek istenen noktaya nasıl ulaşılabileceğidir (Albrechts, 2001, s. 295).

Bir örgütün ne olduğu, ne yaptığı ve nasıl yaptığı konusunda temel kararlar üretme ve davranışlar geliştirmeye yönelik ilkeli çabalar bütünü (Bryson, 1995, s. 4) olan stratejik planlama süreci yedi temel faaliyetten oluşur; (i) stratejik planın amacının ne olduğu, kimlerin bu süreçte yer aldığı ve rollerinin, gerekli kaynakların tanımlandığı ön anlaşmanın gerçekleştirilmesi; (ii) örgütü etkileyen yasal ve yönetsel kararların neler olduğunun belirlenmesi; (iii) görev ve temel değerlerin belirlenmesi; (iv) dış ve iç çevrenin analizi; (v) stratejik öneme sahip konuların belirlenmesi; (vi) stratejik gelişme; (vii) örgütün gelecekte bulunmak istediği yerin tanımlanması (Bryson, 1988, s. 12).

Bu genel çerçeve içinde başlangıçta özel sektörde uygulanan stratejik planlama yaklaşımı sonraki dönemlerde kamu yönetimi ve sivil toplum alanına da girmiştir (Bryson, 1988, s.11; Berry ve Wechesler, 1995, s. 159). Özel sektörde geleceği planlamak, hızla değişen çevreye uyum sağlamak ihtiyacından doğan stratejik planlamanın kökenleri 1950'li yıllara kadar geri gitmektedir. 1970'lerde ABD'de kamu yöneticileri sektörde çıkan krizlerle mücadele edebilmek amacıyla stratejik planlamadan faydalanmaya başlamışlar, 1980'lerde kamuda stratejik planlama yapmayı öneren yazılar yazılmaya başlanmıştır (Albrechts, 2001, s. 294). Son 20 yıllık dönemde stratejik planlamaya yoğun ilgi gösterilmeye başlanırken, geleneksel kamu yönetimi ve planlama anlayışı da yoğun biçimde eleştirilmiş, stratejik planlama da kamu yönetimi alanında yaşanan bu dönüşüm içinde verimli ve kaliteli hizmet sunumunu sağlamak için başvurulan yöntemlerden biri olmuştur. Bu gelişmelerin etkisiyle stratejik planlama literatürde çokça tartışılan kavramlardan biri haline gelmiş, son yıllarda ise kavram geniş bir perspektiften, farklı boyutları ile incelenmeye başlamıştır (Poister ve Streib, 2005, s. 45)

Bu çerçevede kamu yönetimi bakımından stratejik planlama, i) sınırlı sayıda stratejik konu, fırsat ve tehditler boyutunda çevre karşısında güçlü ve zayıf yönler; mevcut kaynaklar, harici eğilimler ve güçler üzerinde odaklanan, ii) temel paydaşları

tanımlayan; iii) planlama sürecinde geniş ve çeşitli bir katılım anlayışına olanak tanıyan; iv) gerçekçi uzun dönemli vizyon ve stratejiler geliştiren, toplumsal güç / egemenlik yapılarını, belirsizlikleri dikkate alan v) yeni fikirlerin, süreçlerin geliştirildiği ve böylelikle yeni kavrama şekillerinin oluşturulduğu, vi) hem kısa hem de uzun dönemde kararlar, faaliyetler, sonuçlar, uygulamalar, gözlem, denetim ve geribildirim üzerinde odaklanan bir süreç olarak kapsamlı biçimde tanımlanabilir (Albrechts, 2005, s. xxxiii).

Stratejik planlama, stratejik düşünme, gelecekte gidilecek yönü netleştirme, gelecekte olası sonuçlara göre bugünkü kararları verme; tutarlı ve savunmaya dayalı bir karar verme sistemi kurma; örgütsel kontrol altındaki alanlarda sağduyuyu yerleştirme; temel örgütsel problemleri çözme; performansı artırma; hızla değişen çevreyle etkili biçimde basa çıkma; takım çalışması ve uzmanlığı yerleştirme gibi konularda kamu örgütlerine yardımcı olan bir araç sunar (Bryson, 1988, s. 13).

Stratejik planlarda; organizasyonun mevcut olarak güçlü yanları, zayıf yanları, geleceğe dönük önündeki fırsatlar ve tehditlere ilişkin durum analizi (SWOT Analizi), organizasyonun vizyon ve misyonu, kurumsal değerler, yönetim anlayışı ve ilkeleri, stratejik amaçlar ve bu amaçları gerçekleştirebilmesi için ulaşılması gereken hedefler, organizasyonun stratejik amaç ve hedeflerinin gerçekleştirilebilmesi için yürütülecek faaliyetler ya da projeler ile belirlenen stratejik amaçlara ve hedeflere, tespit edilen ilkeler çerçevesinde ne ölçüde ulaşıldığını izleme ve raporlama esaslarının bulunması gerekmektedir (DPT 2003, s. 1-46).

Stratejik plan, örgütün tamamı hakkında bilgi sağlamak için sistematik bir süreç ortaya koyar, bunu uzun vadeli bir yön geliştirmek için kullanır ve bu yönü spesifik hedeflere, araçlara ve faaliyetlere dönüştürür (Poister ve Streib, 2005, s. 46). Stratejik planlar sayesinde kamu ya da özel nitelikli tüm örgütlerin mevcut yapıyı değerlendirerek, görev tanımı ve ulaşılacak istenen uzun dönemli hedefler çerçevesinde gerçekleştirmeleri izleyebilmesi ve sonuçlara göre tedbirler alabilmesi söz konusu olmaktadır (Güran, 2005, s. 63)

2.4.5.2 Toplam Kalite Yönetimi

Imai (1986, s. 15), toplam kaliteyi bir örgütte, her düzeyde performans iyileştirilmesine yönelik, tamamıyla bütünleşmiş çabalarla yöneticiden işçiye kadar tüm örgüt çalışanlarını kapsayan düzenli faaliyetler dizisi olarak tanımlamıştır.

Günümüzde yönetimde başarının yeni yolu olarak da nitelendirilen toplam kalite, Adrian Wilkonson'a göre endüstri ve bilgisayar devriminden sonra üçüncü devrim olarak da kabul edilmektedir (Wilkonson, 1992, s. 323).

Toplam kalite yönetimi organizasyonun tüm katma değer yaratan süreçlerinde ulaşılan sonuçların sürekli iyileştirilmesine yönelik bir sistemdir (Duncan, 1995, s. 174). Kavramda yer alan *Toplam* terimi; tüm çalışanlar, bütün fonksiyonlar ve örgütün her düzeyinde kalitenin esas alınmasını, *Kalite* terimi; örgütün her yönüyle ve her düzeyde mükemmel olmasını, Yönetim terimi ise bir yönetsel süreç yardımıyla kalite sonuçlarının aranmasını ifade eder. Bu arayış, stratejik yönetim süreci ile başlar ve ürün tasarımı, üretim, pazarlama, finansman ve diğer aşamalarla genişler (Bounds vd. 1994, s. 61).

Toplam kalite yönetimi bir örgütte aşağıdan yukarı bütün çalışanları içerir, bölümler ve faaliyetler arasında dikey olarak çalışır, ileriye ve geriye doğru üretim ve tüketim zincirlerini içererek genişler (Bounds vd., 1994, s. 796).

Toplam kalite yönetimi; örgüte ait tüm süreç ve çıktıların tam kalite yoluyla geliştirilmesi, iç ve dış müşteri tatmininin artırılması ve müşteri bağlılığının yaratılması amacıyla, kurumsal olarak ulaşılan sonuçların iyileştirilmesine dayanan, hedef kitlenin beklentilerini herşeyin üstünde tutan ve söz konusu kitle tarafından tanımlanan kaliteyi tüm faaliyetlerin yürütülmesi sırasında referans olarak çıktılar üzerinde realize etmeyi hedefleyen bir yönetim stratejisidir (TKY Araştırma Komitesi, 1994, s. 78).

Toplam kalite yönetimi yaklaşımına ilişkin uygulama ilkeleri; üst yönetim liderliği, müşteri odaklılık, tam katılım ve takım çalışması, çalışanların eğitimi, sıfır hata ve sürekli gelişme olarak tanımlanabilir (Omochohu ve Ross, 1994, s. 3-16)

Sistem olarak yeni yönetim modeli, başarıyı ödüllendiren, ekip çalışmasını destekleyen, müşteri ve kalite merkezli, kendini sürekli yenilemeye çalışan, kitlesel üretime değil, farklılığa dayalı, küresel üretime ve standartlara yönelmiş bir işletme kültürünü simgelerken; yeni yönetici modeli, vizyon sahibi, yetkiyi paylaşan, risk almakta arzulu, çalışanlarla ilişkilerinde profesyonelce, yeniliği ve değişikliği arayan, çalışanları eğitmeye çalışan ve yönetim kanallarını çalışanlarına yaklaştıran bir model çizmektedir. (Şaşal, 2001, s. 89).

Üst yönetimin toplam kaliteye inancının ve desteğinin sürdürülmesi açısından liderlik yapacağı noktalar şunlardır:

- İstek ve çabanın oluşturulması,
- Çabanın yönlendirilmesi için sorumlulukların belirlenmesi,
- Sonuçlar açısından sorumluluk belirlenmesi,
- Disipline edilmiş bir stratejik yönetim iş planı yapılması ve kullanılması,
- İstenilen sonuçlara ulaşılabilmesi yönünde yöneticilere gerekli desteğin, yetki ve sorumlulukların verilmesi (Bobbie ve Schaffer, 1983, s. 62).

Günümüzde insanlar kamu yönetiminden artık sadece hizmet talep etmemekte, aynı zamanda daha ucuz ve daha kaliteli hizmet beklemekte, çıkar gruplarını, değerleri, motivasyon unsurlarını, profesyonelleşmeyle bürokratların becerilerini sorgulamaktadırlar. Vatandaşlar, artık alıcıdan çok bir müşteri gibi hareket etmeye başlamışlardır (Ömürgönülşen, 1997, s. 538). Bu süreçte hizmetlerde vatandaşların beklentilerinin karşılanması öncelikli hedef olmuştur. Ancak klasik kamu yönetimi anlayışında geçerli olan müşteriye yakınlık kavramı yerini müşteri odaklılık kavramına bırakmıştır (Eren, 2001, s. 104).

Kamu hizmet kalitesinde kritik başarı faktörü: hizmet kalitesinde can alıcı unsur müşteri (hizmet kullanıcıları) beklentilerinin sürekli olarak karşılanması ve bu beklentilerin üzerine çıkılmasıdır. Hizmet kalitesini yükseltmek isteyen kamu kuruluşlarının öncelikle yapması gereken kurumda görev yapan personelin niteliklerini iyileştirecek eğitimler üzerinde yoğunlaşmalarıdır (Tak, 2002, s. 143-159).

İdarecilikten yöneticiliğe geçiş, yönetim bilgi sistemlerinin, bilişim teknolojilerinin kullanımına ağırlık verilmesi hizmet içi eğitimin personel yönetim sistemi içindeki

önemini arttırmıştır (Sözen, 2005, s. 105-110). Hizmet yüzyüze verildiğinden hizmetin kalitesi veya kalitesizliğini belirleyen temel faktör çalışanlardır. Personelin mesleki bilgisi, eğitimi, fiziki görünümü, kuralları uygulama tarzı, hizmet alan vatandaşlara karşı tutum ve davranışları vatandaşlar üzerinde hizmetin kalitesi ile ilgili algılamalarını belirleyecektir.

Sürekli gelişme ise; toplam kalite yönetiminin “yangın söndürmek yerine yangını önlemeye çalışan” bir yaklaşım olmasını ifade etmektedir. Bu yönü ile toplam kalite yönetimi, proaktif bir yaklaşımla hataların nedenlerini araştırarak bir daha ortaya çıkmaması için önleyici tedbirler almakta ve her gün, bir önceki günden daha iyi olunmasına çaba göstererek kalitenin sürekli iyileştirilmesi sağlanmaktadır (Yenersoy, 1997, s.78-82).

2.4.5.3 Performans Yönetimi

Gerek günlük hayatta gerekse ekonomik hayatta farklı şekilde ifade edilmekte olan performans; bir işin, işle ilgili süreçlerin ve işi yapan kişilerin amaçlar, sonuçlar ve kullanılan kaynaklarla ilgili olarak nicel ve nitel açıdan ulaştığı sonuçlar olarak tanımlanabilmektedir (Baş ve Artar, 1990, s. 18).

Performans yönetimi; bir organizasyondaki tüm çalışanları: performansın sürekli gelişimini hedefleyen ortak amaçlar çerçevesinde birleştirmeyi ve amaçlara ulaşılabilmesi için gerekli anlama, ölçme, yönlendirme ve kontrol işlevlerini yönetimin diğer, işlevleri ile eşgüdümlü olarak yürütmeyi öngören bir yönetim biçimidir (Akal, 1996, s. 540). Performans yönetimi, bir kurum veya örgütün en yüksek stratejik önceliklerini belirleme ve bu önceliklerin örgütün en üst seviyesinden tabana, örgütün tüm birimlerine ve çalışanlara yayarak stratejik çıktılara dönüştürme ve optimum sonuç alma süreci olarak tanımlanmaktadır (Lawson, 1995, s.1-3). Performans yönetimi, yeniden yapılanmanın yöneleceği ve örgütleneceği bir takım amaçlardan, bu amaçlara ulaşabilmek için izlenecek yol ve benimsenecek yaklaşımlardan, bu yaklaşımları etkili kılacak olan kurumsal düzenlemelerden ve bütün bunları destekleyip, besleyen bir performans bilgi sisteminden oluşmaktadır (Gerçek, 2003, s.30).

Kamuda performansın iyileştirilmesi amacıyla kurulan performans yönetiminin üç temel amacı vardır; yönetimi ve hizmet sunumunu iyileştirmek, hesap verme sorumluluğunu

ve denetimi güçlendirmek ve tasarruf sağlayarak kamu harcamalarını azaltmak (Reichard, 2002, s. 2).

Artık yönetsel programlar girdiden çok çıktılar üzerinde yoğunlaşmakta, bireylerin ve kurumların performansına vurgu yapmaktadır. Kurumlar kendilerini geliştirmek ve bunu ölçmek için performans göstergelerini belirlemektedirler. Bu şekilde performans amaçları belirlenerek, hedefler açıkça ortaya konmaktadır. Bu süreçte verimlilik arayışları, hedeflere çok dikkatli bakmayı gerektirmektedir (Hughes, 1998, s. 61).

Performans yönetiminin işleyiş aşamaları şöyle ifade edilebilmektedir (Reichard, 2002, s. 3):

- Performans amaç ve hedeflerini belirlemek,
- Mevcut performansı ölçmek,
- İç ve dış ortaklarla performans yönelimli sözleşmeler yapmak,
- Performans bütçeleme ve muhasebe,
- Performansı izlemek ve denetlemektir.

Performans yönetimi açısından önemli kavramlardan birisi stratejik planlardır. Stratejik planlar bir anlamda performans yönetimi anlayışının eylem planı ya da politika uygulama aracıdır (Güran, 2005, s. 62-63).

Performans ölçümü ise bir hizmet, program ya da örgütün performansını değerlendirmek ya da ölçmek için performans ölçü ve göstergelerinin kullanılmasıdır. Performans ölçü ve göstergeleri kâr veya ölçekten getirinin her zaman elverişli olmadığı kamu kesiminde, özel kesimdeki kâr ve zararın karşılığı olarak geliştirilmişlerdir. Performans ölçüleri oldukça mekanik bir yaklaşımdır ve ağırlıklı olarak mühendislik sistemleri ile benzeşmektedir. Ancak gerçekte sosyal dünya daha karmaşıktır. Çok az sayıda belirli ilişki olduğundan sosyal sistemlerin performansının açıkça ölçümü nadirdir. Onun yerine performans göstergeleri kullanılmaktadır. Performans göstergeleri adından da anlaşılacağı gibi, çıktının doğrudan ölçülemediği durumda dikkat çekici ve anlamlıdır. Performans göstergeleri, açıkça belirlenmesi, anlaşılması ve çözülmesi gereken bir sorun ya da performansla ilgili bir mesele olabileceğinin işaretini verirler. Performans ölçümünün daha zayıf elemanlarıdır ve daha fazla teşhis edici araştırmanın yapılması gerektiğine işaret ederler. Hedeflenen performans ile kıyaslandıklarında anlam ifade ederler. Performans göstergeleri

niceliksel ve niteliksel olarak ifade edilebilirler (Ömürgönülşen, 2002, s. 106-7). Performans ölçü ve göstergelerinin iki önemli rolü vardır. Birincisi, içsel yönetim rolleri; idarecilere karar vermeleri için gerekli bilgiyi sağlayarak hedeflerine ulaşmaya ne kadar uzak olduklarını değerlendirmelerine yardımcı olurlar. İkinci rolleri ise dış deneticilere performans değerlendirme ve güvenilirliği kurmada bir zemin hazırlamaktır. Performans ölçü ve göstergeleri her iki rolü de yerine getirirken; (i) sektörler arası kıyaslama, (ii) otoriteler arası kıyaslama, (iii) zaman ya da eğilim kıyaslamaları, (iv) hedef kıyaslamaları için imkan sağlarlar (Ömürgönülşen, 2002, s. 108).

Performans Esaslı Bütçeleme (PEB); performans yönetimi anlayışının bir parçası olup, organizasyonun misyon ve vizyonuna uygun olarak önceden belirlenmiş amaç ve hedeflerine ulaşmasını sağlamak üzere, kaynakların tahsisini amaçlayan ve önceden belirlenmiş performans ölçütlerine göre, organizasyonun amaçlarına ulaşıp ulaşmadığının izlenmesini içeren bir bütçeleme süreci yaklaşımıdır. PEB'i diğer bütçeleme tekniklerinden ayıran temel farklılıklar, kaynak kullanımında verimliliği esas alması, kullanılan kaynağın büyüklüğünden çok müşteri (vatandaş) memnuniyetini esas alması, ilgili birimin ne kadar kaynak kullandığından daha çok hedeflere ne ölçüde ulaştığının sorgulanması, hesap verme sorumluluğunu güçlendirmesi olarak ifade edilmektedir (Güran, 2005, s. 70).

Performans denetimi, içsel ve dışsal olarak gerçekleştirilebilir. İçsel performans denetimi kurum içi, dışsal performans denetimi kurum dışı birimler tarafından yapılır ve kurumsal performansın iyileştirilmesini amaçlar. Bununla birlikte içsel performans denetiminin organik anlamda kurumla bağlantılı olması söz konusudur (Güran, 2005, s. 70).

İçsel performans denetimi, kamu kesimi yöneticilerine tasarruf, verimlilik ve etkililik bakımından performans iyileştirmekte yardımcı olurlar. Bu özelliği ile içsel performans denetimi, fonların harcanmasında yasallık ve süreç olarak amaca uygunluk hakkındaki profesyonel yargıları ifade etmeyi amaçlayan geleneksel denetimden farklıdır. İstenilen sonuçlar ya da faydaların elde edilip edilmediğini, yasama organı ya da diğer yetkili organlarca hedeflerin başarılabildiğini ve yöneticilerin daha düşük maliyetle istenilen sonuçları elde edebilecek alternatifleri dikkate alıp almadığını belirtirler. Dış denetim ise denetimin denetimidir. Dış performans denetiminin en önemli elemanları dış çevrenin analizi, geçmiş performansın ve cari faaliyetlerin değerlendirmesi ve

gelecekteki fırsat ve tehditlerin tanımlanmasıdır. Dış performans denetimi, Amerikadaki the General Audit Office, İngilteredeki the Audit Commission ya da ülkemizdeki Sayıştay gibi bağımsız, yüksek dış denetim birimleri tarafından yapılmaktadır (Ömürgönülşen, 2002, s. 109).

Yeni kamu işletmeciliğinde hemen hemen tüm kamu görevlileri örgütsel performansa katkılarının değerlendirildiği bir süreçte tabidirler. Performansa dayalı ücretlendirme sonuç odaklı yönetim anlayışının doğal bir sonucudur. Amaç ödüllendirmeyi daha rekabetçi hale getirerek personelin daha iyi çalışmasını sağlamaktır. Ücretin performans esaslı olması performans yönetim sisteminin bir unsurudur ve performans ile ücret arasında ilişki kuran bir sistemdir (Sözen, 2005, s. 105-110).

2.4.6 Kaynak Kullanımında Disiplin Sağlamak

YKİ kaynak kullanımına çok önem vermekte ve bu süreçte tasarrufun yanında stratejik amaçlara dönük olarak en doğru kaynağın kullanımını gerektirmektedir (Hughes, 1998, s. 65).

YKİ, miktar olarak sabit olan kamu hizmetlerinin devamına ve politika geliştirilmesine önem vermek yerine kamu hizmetlerinin arzında daha az maliyetli alternatif yollar aramaktadır (Hood, 1995, s. 93-109).

2.4.7 Merkezileşme

YKİ daha çok temel idari fonksiyonlarda özellikle politika hedefleri ve bütçelerle ilgili olarak, artan oranda, merkezileşmeyi savunmaktadır (Sözer, 2005, s. 247).

YKİ, kamu kesimindeki geleneksel, kayırmacılık ve ayrımcılığı önlemek üzere düzenlenmiş personel yönetimi kuralları ile dikkatlice çevrilmiş kamu kesimi örgütlerinin tepesindeki isimsiz bürokratları içeren; müdahale etmeyen yönetime (hands-off management) karşılık daha müdahaleci yönetime (hands-on management) yönelmektedir (Hood, 1995, s. 93-109).

Yetki, en basit ifadeyle, bir şeyi yapma hakkıdır. Geleneksel anlayışta yetki, üst yöneticilerde toplanan ve yukarıdan aşağıya doğru azalan resmi bir otorite kalıbı; iş

yapma ve yaptırma hakkı olarak tanımlanmaktadır (Aytürk, 2002, s. 89). Yetki devri ise, hiyerarşide üstte bulunan yöneticinin kendi adına kullanmaları için yetkilerinden bazılarını astlarına vermesi anlamına gelmektedir (Bozkurt vd.,1998, s. 262).

Merkeziyetçilikten uzaklaşma ile yetki devri arasında doğru orantılı bir ilişki vardır. Nitekim yeni yönetim anlayışında idare hukukunun tanımladığı üç alanda da merkeziyetçilikten uzaklaşma talep edilmektedir (Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2001, s. 7):

- a. Hiyerarşik yapılarda üst kademelerden alt kademeye yetki devri;
- b. Merkezden taşraya yetki aktarımı ya da yetki genişliği;
- c. Merkez-taşra yönetimlerinden yerel yönetimlere yetki aktarımı ya da desantralizasyon.

2.4.8 Ademi Merkezileşme

Merkeziyetçilik ilkesinin tersi olan adem-i merkeziyetçilikle aynı anlama gelen yerellik (subsidiarite) ilkesi, Türkçe'ye "hizmette halka yakınlık" olarak çevrilmektedir. Merkeziyetçilik ilkesi, devlet örgütlenmesinde yönetimin bütünlüğü ilkesi çerçevesinde yukarıdan aşağıya bir kuruluşu ve kademeler arasında yetki devri aracılığıyla işbölümünü öngörürken; adem-i merkeziyetçilik ya da yerellik ilkesi, aşağıdan yukarıya kuruluşu ve kademeler arasında görevler ayrımına göre bir işbölümünü öngörmektedir (Güler, 2002, s. 13).

Adem-i merkeziyetçilik kamu örgütlerinin; her bir kamu hizmeti ürünü için özelleşmiş ayrıca yönetilen birimlere bölünmesidir. Her bir birim, yasal olarak tanımlanmaması halinde kendi örgütsel kimliği ile ayrı bir maliyet merkezi olarak tanımlanmaktadır ve kaynaklara ilişkin kararların devrinin daha çok olmasına, tek tabanlı bütçeye, görev tanımlarına, iş planlarına ve yönetsel özerkliğe yönelmektedir (Hood, 1995, s. 93-109).

Yönetsel özerklik (Managerial Autonomy) ile birim yöneticilerine yeterli düzeyde özerklik vererek onların kendi işlerini verimli, etkin ve yenilikçi bir şekilde yerine getirme yollarını geliştirmelerini mümkün kılmak amaçlanmaktadır. Yöneticilere personel seçme, işe alma, ödüllendirme, yükseltme, yaptırım uygulama ve işten çıkarma gibi önemli yetkiler verilmiş, yöneticilere sonuçlardan hesap verme sorumluluğu getirilmiştir.

Dolayısıyla yeni kamu yönetimi yeni bir kamu yönetici profili gerektirmektedir (Sözen, 2005, s. 81-82).

YKİ belirli alanlarda merkezileşmeyi savunurken, kamu politikalarının uygulanmasını, özerk kuruluşlara, yerel yönetimlere ve sözleşme ile kamu hizmeti sağlayanlara dağıtarak bir anlamda ademi merkezileşmeyi öngörmektedir (Cope vd. 1997, s. 448).

Önceki bölümde anlatıldığı üzere modern anlamda desantralizasyon; merkezi idarenin, elindeki planlama, karar verme ve kamu gelirlerini toplama gibi işlevlerin bir kısmının, taşra kuruluşlarına, yerel yönetimlere, yarı-özerk kamu kurumlarına, meslek kuruluşlarına ve idarenin dışındaki gönüllü örgütlere (vakıf ve dernek) aktarılmasıdır (Eryılmaz, 2002, s. 225).

Desantralizasyonun işlevleri:

- Vatandaşların değer verdiği kamu hizmetlerinin yüksek kalitede sunumunu sağlamak,
- Merkeziyetçi denetim mekanizmalarını azaltarak yönetsel özerkliği arttırmak,
- Örgütsel ve bireysel performansın belirlenmesi, ölçülmesi ve ödüllendirilmesine olanak sağlamak,
- Performans hedeflerini gerçekleştirmek için gerek duyulan beşeri ve teknolojik kaynakları yöneticilerin elde etmesini mümkün kılmak,
- Rekabete uygun yapı yaratmak,
- Planlama, yönetim ve karar alma süreçlerine katılımı artırma yoluyla vatandaşları güçlendirmek,
- Ekonomik verimliliği ve yönetsel etkinliği iyileştirmek,
- Daha iyi yönetişim sağlamaktır (Kempe, 2002, s. 215).

YKİ’de genel eğilim merkezin denetimini koruyarak hesap verme sorumluluğunu alt kademelere devretmektir. YKİ anlayışında desantralizasyon ile amaçlanan yönetilebilir üniteler yaratmak, vatandaşların taleplerini dikkate alacak, hızlı ve esnek karar almaya imkan veren bir yetki devrini gerçekleştirmektir (Yamamoto, 2003, s. 131).

2.4.9 Yönetişim

Neo-liberal katılımcılık modeli olarak da değerlendirilen yönetim kavramı (Ökmen vd.2004, s. 43). ilk kez 1989 yılında 'iyi yönetim' (good governance) adı altında Dünya Bankasının bir raporunda yer almasının ardından OECD ve BM tarafından da kullanılmış; bu üç örgütün çeşitli toplantı ve yayınlarıyla birlikte açık bir formül haline getirilmiştir. "Verimliliği" azalan klasik yönetim yapılarının, tek başlarına hareket etmeleri yerine birlikte düzenleme, birlikte yönetim, birlikte üretim ve kamu-özel işbirliğini (ortaklığını)..." (Ökmen vd., 2004, s. 40) içeren yönetim kavramıysa, Birleşmiş Milletler Örgütü tarafından, "Bir ülkenin idaresinde tüm düzeylerde politik, ekonomik ve idari otoritenin kullanımı" olarak tanımlanmaktadır.

Yönetişim kavramının, sistemsel, siyasal ve yönetsel olmak üzere üç boyutu bulunmaktadır. Sistemsel olarak yönetim, devletin klasik ve otoriter karar alma süreçleri ve resmi kurumsal yapısıyla belirlenen hükümetten daha geniş bir kavramı ifade etmektedir. Siyasal boyutta yönetim, yalnız devletin meşruiyetini ve şeklen demokratik yönetimin değil, yurttaşların mümkün olan her alanda ve biçimde yönetime katılımı anlamına gelmektedir. Yönetsel boyutta ise, etkin bağımsız ve saydam, dolayısıyla denetlenebilen bir kamu hizmeti amaçlanmaktadır (Göymen, 2000, s. 6-7).

Yönetişim, bir toplumsal-politik sistemdeki ilgili bütün aktörlerin ortak çabalarıyla elde edilen sonuçların oluşturduğu yapı ya da düzen (Bozkurt vd., 1998:24) olarak tanımlanmaktadır. Ancak genel kabul gören tanımında yönetim, ayrımı bulanık olan kamu kuruluşları ve özel sektör arasındaki sınırlarda gelişen yönetim tarzlarını göstermekte ve yönetimin daha iyi yönetebilmek amacıyla yeniden yapılandırılmasına (Stoker,1998, s. 17-18) çalışmaktadır.

Yönetişim birbirine bağlı olan pozisyonların ve çatışan, karşıt çıkarları olan aktörlerin oluşturduğu, farklı ağısal yapıları koordine eden bir süreç olarak da görülmektedir (Cope vd., 1997, s. 447). Diğer bir deyişle, yönetim değişik aktörlerin etkileşiminin ortaya çıkardığı bir süreçtir (Tekeli, 1996, s. 52-53). Yönetişim Birleşmiş Milletler tarafından da "bir ülkenin her düzeydeki işlerinin yönetiminde iktisadi, siyasi ve idari otorite kullanımı" şeklinde tanımlanmaktadır (HABİTAT II, 2000, s.1).

Yönetişimle yönetmek kavramları arasında her ne kadar benzerlik olsa da, hükümet etmek anlamındaki yönetim kavramı, hiyerarşik nitelikteki bürokratik yapıya dayalı yönetim anlayışını öne çıkarırken; yönetim kavramı, yönetim sürecinde rol oynayan aktörlerle örgütler arasındaki etkileşimi ve formel ya da resmi sıfatı bulunmayan kişilerin, grupların ve kuruluşların katılımını, hiyerarşik bürokratik yapı yanında, hükümet dışı aktörlerin de etkin bir şekilde yönetim faaliyetinde yer amasını ifade etmek üzere kullanılmaktadır (Yüksel, 2000, s. 145).

2.4.9.1 Yönetişimin Kapsamı

Yönetişim, vatandaşların ve grupların çıkarlarını iletebilecekleri, hukuki haklarını kullanabilecekleri, yükümlülüklerini yerine getirebilecekleri ve farklılıkları azaltabilecekleri mekanizmaları, süreçleri ve kurumları kapsamaktadır. (HABİTAT, 2000, s. 1)

Yönetişim, kapsadığı devlet, özel sektör ve kar amacı gütmeyen üçüncü sektör kuruluşlarının hepsinin aralarında eşitlik ilişkisi bulunduğunu öngörmektedir. Bu sistemde biri diğerine üstün değildir. Kamu yönetiminin yanında; özel sektörün temsil edileceği ve küreselleşme sürecinde yerli - yabancı özel sektör ayrımı kalkacağı için, yönetim sürecine çok uluslu sermaye de katılabilecektir. Kâr amacı gütmeyen üçüncü sektör kuruluşları ise ticari bağları olmayan çeşitli toplumsal örgütlenmeleri içermektedirler. İşveren dernekleri, işçi konfederasyonları, meslek odaları, dernekler, vakıflar bu kapsama girmektedir (Güler, 2000, s.10). Bu bağlamda kendi kendini yöneten ağları yansıtan bir olgu olarak şu unsurları kapsamaktadır:

a) Yönetişim yönetimden daha geniş kapsamlı bir kavram olarak devlet dışı aktörleri de kapsamakta ve devletin sınırlarını özel sektörün, kamu sektörünün ve gönüllü kuruluşların sınırlarına çekmektedir.

b) Yönetişim, ortak amaçları paylaşan ve kaynaklarının mübadelesi ihtiyacını duyan aynı grubun üyeleri arasındaki ilişkilerin ve yaşanan etkileşim sürecinin sürdürülmesini öngörmektedir. Bu süreçte ilişkiler, etkileşimler oyunun kurallarına göre güven esasına dayalı olarak sürdürülmektedir.

c) Yönetişimin kapsamında egemen bir otorite bulunmamaktadır. Ağlar önemli oranda devletten özerk, kendi kendilerini yöneten ve devlete karşı sorumlulukları olmayan bir konumdadırlar.

ç) Ağları yöneten yapılar piyasaya ve bürokrasinin hiyerarşik yapılanmasına bir alternatif sunmaktadırlar (Cope vd., 1997, s. 447).

2.4.9.2 Yönetişim Stratejileri

a) Yönetişim, kurumları, kurumların aktörlerini, ancak kurumlardan çıkan ve onların da ötesine giden aktörler olarak göstermektedir. Yönetişim aracılığı ile hizmetlerin dağılımında ve stratejik karar verme sürecinde, özel sektörün ve gönüllü kuruluşların daha fazla rol alması öngörülmekte ve yönetimin sorumluluğunun dağıtılması istenmektedir (Stoker, 1998, s. 21-22).

b) Yönetişim sosyal ve ekonomik sorunların çözümünde rol oynayan sorumlulukların belirgin olmayan sınırlarını açığa çıkartmaktadır. Yönetişim yönetim sisteminin artan karmaşıklığını açığa çıkartmaktadır. Ayrıca dikkati sorumluluğa çekerek, devletin geri adım atmasını ve vatandaşa dönük olarak özel ve gönüllü sektörler üzerinde sorumluluğu dağıtmasını öngörmektedir. Sorumluluklara vurgu yapan vatandaşlık kavramı mevcut konsensusun bir parçası olarak görülmekte, yönetişimin etkin ekonomik ve politik performans için gerekli sosyal sermayelerle ve desteklerle ilgilenmesi (Stoker, 1998, s. 23) istenmektedir.

c) Yönetişim kurumlar arasındaki ilişkilerde mevcut güç bağımlılıklarını açıklığa kavuşturmaktadır. Güç bağımlılığı; toplu harekete yönelik örgütlerle diğer örgütlere bağlı kabul edilmektedir. Hedeflere ulaşabilmek için örgütler kaynakların değişimini yapmak ve genel amaçlar üzerinde anlaşmak zorundadırlar. Değişimin çıktısı sadece katılımcı kaynakların belirlenmesi ile olmamakta, aynı zamanda oyunun kuralları ve değişimin içeriği ile ilgilenmektedir. Yönetişim ilişkisinde belirli bir değişim sürecine hakim bir kuruluş olsa dahi bu örgüt kolaylıkla komuta edilebilecektir (Stoker, 1998, s. 24).

ç) Yönetişim, aktörlerin otonom ve kendi kendilerini yönettikleri ağlar sistemi olarak değerlendirilmektedir. Bundan dolayı yönetişim, aktörlerin otonom özerklikleri ile

ilgilenmekte, nihai ortaklığı, ulaşmak istenen kendi kendini yöneten yapılanmalar olarak görmektedir (Stoker, 1998:25).

d) Yönetişim, yönetimin rehberlik ve danışmanlık yapabilmek için yeni araç ve gereç kullanmasını gerektirmektedir. Yönetimin gücüne, otoritesine, komutasına dayanmadan neler yapabileceğini araştırmakta ve yönetimin, danışmanlık ve rehberlikle yeni teknikler kullanılabileceğini öngörmektedir (Stoker, 1998, s. 25).

2.4.9.3 İyi Yönetişim

İyi yönetim, siyasi ve sosyo-ekonomik ilişkileri katılımcı, şeffaf ve sorumlu biçimde yönlendiren süreç ve yapılar (HABİTAT II, 2000, s. 1) olarak değerlendirilmekte ve unsurları şöyle sıralanmaktadır (World Bank, 1997, s. 79-131):

- Katılımcı demokratik yönetim,
- Yerinden yönetim,
- Saydam yönetim,
- Rekabetçi yönetim,
- Kanun hakimiyeti,
- Hesap verme sorumluluğu,
- Cevap verebilirlik,
- Dijital Yönetim.

a. Katılımcı demokratik yönetim: Kamu hizmetlerini üretenlerin örgütleri ile bu hizmetlerden yararlananların örgütlerini ve aynı kamu hizmetlerinden sorumlu kamu kuruluşlarının yöneticilerini bir araya toplayıp, ilgili kamu hizmetinin sunumuna, işleyişe, eksikliklere ve denetimine yönelik ortak kararların alınabilmesi, tartışılabilmesi ve yeni fikirler üretilmesi sürecidir (Varol, 1993, s. 35).

Örgütlerin, politikaların oluşturulduğu kurullarda gerçek anlamda temsil edilmesi ile hem devletin şeffaflığı sağlanacak, hem vatandaşların devlete karşı itibarı artacak, hem de politikaların tam bilgiye yakın bir donanımla belirlenmesi mümkün olacaktır (World Bank, 1997, s. 116-118).

Pek çok ülkede kamu sektörünün etkin işleyişi, aşırı merkeziyetçilik, kamu hizmetlerinin etkin sunulamaması ve merkezi hükümetin katı karar ve uygulamaları gibi yapısal sorunlar yüzünden kısıtlanmaktadır (HABİTAT II, 2000, s. 1). Vatandaşla devlet arasındaki ilişki aktif katılıma yaklaştıkça, vatandaşın politika oluşturma sürecindeki etkisinin artacağı açıktır (OECD, 2001, s. 2).

b. Yerinden yönetim: Bu kavrama ilişkin tanımlar madde 4.8'de belirtilmiştir.

c. Saydam yönetim: Saydamlık devletin hedeflerini, bu hedeflere ulaşmak için hayata geçirdiği politik alan ve bu politik alanın yarattığı sonuçları izlemek için gerekli olan bilginin düzenli, tutarlı ve güvenilir bir biçimde topluma sunulması olarak tanımlanmaktadır (İSO, 2001, s. 11).

Devletin ekonomik saydamlığı; ekonomik politikalar ve gelişmeler hakkında zamanında, anlaşılır, nitelikli, yeterli, ilgili ve güvenilir bilgiye erişimin sağlanması anlamına gelmektedir (Kaufman ve Vishwanath, 1999, s. 4-8).

Yönetimde saydamlık, serbest bilgi akışının sağlanması ile mümkün olabilmektedir. Bu ise usullerin, kurumların ve bilgilerin ihtiyacı olanlar için kolaylıkla erişilebilir olması ile gerçekleşebilecektir (Maliye Bakanlığı, 2003, s. VIII). Yönetimin açık ve saydam olması, devletin sorumluluğunun vazgeçilmez koşullarından birisidir. Gizlilik, ülkelerin üstün çıkarlarının gizli olduğu yönündeki anlayışlar, rant paylaşımının kılıfları olarak yönetimde yozlaşmaya neden olmaktadır (Aliefendioğlu, 2001, s. 33). Şeffaflık piyasaların sorunsuz şekilde işlemesini, hükümetler ve uluslar arası kuruluşlar tarafında izlenen politikalarla kolaylaştırmaktadır (Maliye Bakanlığı, 2003, s. 2).

Gerek özel sektör, gerekse bireylerin karar verme mekanizmaları için büyük önem taşıyan kamu yönetiminde saydamlık, siyasi ve idari anlamda kamuoyunda izlenen politikalar ve koyulan kurallar hakkında bilgilendirmek ve yönetimlerin bu politikalara uygun davranmaları için otomatik bir gözetim mekanizması oluşturmak suretiyle kamu kurumlarının hesap verebilirliğini sağlamak anlamına gelmektedir. Saydamlığa ilişkin politika hedefleri, bunların formülasyonu ve uygulanmasında açıklık getirerek, mali piyasaların sorunsuz işlemesini sağladığı kabul edilmektedir. Katılımcılık unsuruyla sıkı sıkıya bağlı olan şeffaflıkla birlikte, kamuoyunun sivil toplum kuruluşlarının da yardımıyla yasalara uygunluk denetiminin sağlanması ve hukukun üstünlüğünün

korunması, güvence altına alınması ve getireceği kamuoyu gözetimi sayesinde kaynakların daha etkin ve verimli şekilde kullanımının sağlanması beklenmektedir (Çukurçayır vd., 2003, s. 52).

ç. Rekabetçi yönetim: Bu kavrama ilişkin tanımlar madde 4.4.'te verilmiştir.

d. Kanun hakimiyeti: Bu ilke kurumların adil olarak oluşturulan yasal çerçeveler içinde hareket etmelerini ve kişilerin de kendi davranışlarına kanunların uygulanabileceğini kabul etmelerini öngörmektedir (Maliye Bakanlığı, 2003, s. VIII). Yasalar yasal bir otorite tarafından yapılmalı; kapsam ve uygulama açısından genel, kesin, açık, erişilebilir, uyulabilir olmalı; şeffaf süreçler yoluyla uygulanmalı ve ilkeli bir muhakeme sistemine ve örgütlenmiş bir başvuru mekanizmasına sahip olmalı ve siyasal iradede bağımsız bir yargı mercii tarafından izlenerek yorumlanmalıdır (Karabacak, 2003, s. 63-65).

Kanun hakimiyetinin esas olduğu demokrasilerde hükümetin neyi, nasıl yapabileceğine ilişkin sınırlamalar bulunurken, kişilerin egemen olduğu oligarşik ya da diktatörlüklerde ise, yargı ve yürütme güçlerini elinde bulunduran iktidarlar güçlerini tümüyle keyfi şekilde kullanabilirler (Güran, 2005, s. 88).

e. Hesap verme sorumluluğu: ilke bir kurumdaki görevlilerin yetki ve sorumluluklarının kullanılmasına ilişkin olarak, ilgili kişilere karşı cevap verebilir olma, bunlara yönelik eleştiri ve talepleri dikkate alarak bu yönde hareket etme ve bir başarısızlık durumunda sorumluluğu üzerine alma gerekliliğini ortaya koymaktadır. Yani kamu örgütleri, özel sektör ve sivil toplum kuruluşlarındaki karar alıcılar, kamu oyuna ve kurumsal paydaşlarına karşı hesap verebilmelidirler (Maliye Bakanlığı, 2003, s. VIII) .

Hesap verme sorumluluğu, üzerinde anlaşmaya varılmış beklentilerin ışığında, performansa yönelik sorumluluk üstlenme ve bunu açıklama yükümlülüğüne dayanan bir ilişkidir. Etkin bir hesap verme sorumluluğunun beş göstergesi vardır:

- Roller ve sorumlulukların açık olması,
- Performans beklentilerinin açık olması,
- Kapasiteler ve beklentiler arasında denge kurulması,
- raporların güvenilir olması,

- Gözden geçirme ve düzeltme mekanizmalarının rasyonel olması. (Mayne 1998).

Kamu yönetiminde hesap verebilirliğin iki temel amacı vardır: kamusal yetkilerin yanlış ve kötüye kullanımının önüne geçmek ve kamu kaynaklarının hukuka ve hukuksal değerlere uygun kullanılmasını güvence altına almaktır (Balci, 2003, s. 116).

YKİ'de sonuçları elde etmek için yöneticilerin risk almaları üzerinde durulur. Girdi ve süreç odaklılıktan sonuç temelli hesap verilebilirliğe geçilmesi söz konusudur. YKİ'nin hesap verme sorumluluğu vatandaş temelli, piyasa odaklı, müşteri memnuniyeti üzerine kuruludur.

Hizmet kullanıcılarının müşteri olarak algılanması ve onlara hizmetlere ilişkin haklar tanınması (Yurttaş Hakkı), vatandaşların bilgi edinme yollarını kolaylaştırma gibi yönetimde açıklık, saydamlık sağlamaya ilişkin düzenlemeler yapılmalıdır. Bilişim sistemlerinden, teknolojilerden yararlanarak vatandaşın doğrudan kamu yönetimini denetlemesi yolları özendirilmektedir. Yeni modelde vatandaşlar politikacı ve kamu yöneticileriyle karşı karşıya gelmekte ve onlardan daha iyi hizmet talebinde bulunmaktadır (Sözen, 2005, s. 90).

f. Cevap verebilirlik: Kurumların ve usullerin tüm vatandaşlara hizmet etme gayreti içinde olması gerekmektedir. (Maliye Bakanlığı, 2003, s. VIII). Bu ilke, vatandaşların yönetimde/hükümette bulunanlarca dinleneceklerini bilmeleri anlamına gelmektedir. Duyarlı yöneticinin, cevap vermeye hazır, sempatik, sorunlara duyarlı, aynı zamanda halkın ihtiyaç ve isteklerini anlayabilen ve uygulayabilen bir yapıda olması (Maliye Bakanlığı, 2003, s. 53) gerekmektedir.

Cevap verebilirlik, kamu hizmetleriyle ilgili olarak herhangi bir hizmet ya da bilgi talebine verilen yanıtın hızı ve yeterliliği ile ilgilidir. Bu çerçevede bir kamu idaresinin cevap verebilirliğinin yüksek olarak değerlendirilebilmesi için ilk olarak, talebin dile getirilmesi ile talebin karşılanması arasındaki sürenin kısa olması gerekmektedir. İkinci olarak verilen yanıtın, ihtiyacı ve dile getirilen talebi en iyi şekilde karşılaması gerekmektedir (Güran, 2005, s. 90).

g. Dijital yönetim/E-devlet: devletin vatandaşlara karşı yerine getirmekle yükümlü olduğu görev ve hizmetlerle vatandaşların buna karşılık devlete karşı olan görev ve

yükümlülüklerinin karşılıklı olarak elektronik iletişim ve işlem ortamlarında kesintisiz ve güvenli olarak yürütülmesidir (Arifoglu vd., 2002, s. 12).

E-devlet; devletlerin; vatandaşların ve işletmelerin devlet hizmetlerine ve bilgisine daha kolay ulaşması, hizmet kalitesinin artırılması ve demokratik kurumlar ve süreçlere katılımın sağlanması için daha fazla imkan verilmesi maksadıyla en yenilikçi bilgi ve iletişim teknolojilerinin özellikle de web-tabanlı internet uygulamalarının, kullanılmasının bir yolu olarak tanımlanmaktadır. Bu da devlet ve işletmeler, devlet ile vatandaş, devlet ile memur ve devletin farklı birimleri ve kademeleri arasında değişimleri içermektedir (Fang, 2002, s. 2).

İnternet teknolojsinin devlet kurumları tarafından kullanılmasındaki temel mantık, işletmelerin internet kullanımına ve firmaların sanal ortama taşınmasındaki mantığa paraleldir. Tıpkı işletmelerin bir takım faaliyetlerini yerine getirirken, internetten ve sanal dünyanın imkanlarından faydalanarak çalışma performanslarını yükseltmeleri gibi, devlet de politikaların oluşturulmasından yürütülmesine, izlenilmesinden denetlenmesine kadar her aşamada etkililik, verimlilik, kalite, etkinlik, müşteri tatmini ve maliyet minimizasyonu amaçlarına yönelik olarak sanal dünyanın sunduğu olanaklardan faydalanabilir (Güran, 2005, s. 93).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KAMUSAL BAŞARISIZLIK TEORİSİNİN YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ PARADİGMASI AÇISINDAN İNCELENMESİ

Kamusal başarısızlık teorisinin yeni kamu işletmeciliği paradigması açısından incelendiği bu çalışmanın birinci bölümünde Kamusal Başarısızlık Teorisi, ikinci bölümde Yeni Kamu İşletmeciliği Paradigması ele alınmıştır. Bu bölümde ise bu iki kavram arasındaki etkileşim değerlendirilmeye çalışılacaktır.

Çalışmanın birinci bölümünde belirtildiği üzere Kamusal Başarısızlık kavramı ilk olarak Charles Wolf tarafından kullanılmış ve Wolf'un çalışması bu alanda bir referans haline gelmiştir. Bu itibarla çalışmanın bu bölümünde kamusal başarısızlıklar Wolf'un tanımladığı çerçevede esas alınacaktır. Wolf, gelir ve maliyet arasında bağlantının olmaması, içsellikler, türevsel dışsallık ve gelir dağılımında eşitsizlik olmak üzere dört temel kamusal başarısızlık tanımlamış ve bu başarısızlıkları piyasadışı arz ve talebin özellikleri ile ilişkilendirmiştir.

Çalışmanın ikinci bölümünde anlatılan ve Yeni Zelanda ve İngiltere'nin öncülük ettiği, özellikle OECD ülkelerinde olmakla birlikte günümüzde hemen hemen bütün ülkelerde şu veya bu şekilde uygulanmakta olan YKİ anlayışının, geçen bu süre zarfında gösterdiği gelişim merak edilmektedir.

İngiltere, Amerika, Avustralya, Yeni Zelanda, Hollanda, Kanada ve Japonya olmak üzere yedi ülkede "Merkezi Hükümette Bilgi Merkezli Teknoloji Sistemlerinde Kamu-Özel İşbirliği" projesi kapsamında yapılan araştırma sonucunda elde edilen YKİ'nin kilit elemanları ve mevcut durumları Tablo 3'te gösterilmiştir (Dunleavy vd., 2005, s. 3):

Çalışmada YKİ'nin odaklandığı üç temel birleştirici tema; ayrıştırma (disaggregation), rekabet (competition) ve teşvik etme (incentivization) olarak ifade edilmiş ve ayrıştırma elemanın, üç elemanın içinde en yüksek derecede geriye dönüş gösterdiği tespit edilmiştir.

Tablo:3 YKİ'nin Anahtar Bileşenleri ve Mevcut Durumları

YKİ TEMEL BİLEŞENİ	YKİ ALT BİLEŞENİ	MEVCUT DURUM
Ayrıştırma (Disaggregation)	Alıcı-Tedarikçi ayrımı	X
	Kurumlaştırma (agencification)	X
	Politika sistemlerinin ayrıştırılması	X
	Yarı kamusal kurumların büyümesi	X
	Küçük yerel kurumların ayrılması	X
	Özelleştirilmiş endüstrilerin artması	X
	Özelleştirme ve tek bir güçlü örgüt yönetimi	X
	Profesyonelleştirme	X
	Kıyaslayarak rekabet	~
	Geliştirilmiş performans yönetimi	√
Rekabet (Competition)	Kurum performanslarının dönem sonuçları	√
	Piyasa benzerleri	X
	Senet düzenlenmesi (voucher schemes)	X
	Dış tedarik	~
	Zorunlu piyasa denetimi	~
	Kamu kurumları arasında sözleşme	~
	Kamu/özel sektör kutuplaşması	~
	Ürün piyasası özelleştirmesi	~
	Serbestleştirme	~
	Müşteri etketli fonlama	√
Teşvik Etme (Incentivization)	Kullanıcı kontrolü	√
	Mülkiyet haklarının yeniden belirlenmesi	X
	Az müdahaleci düzenleme	X
	Projelere sermaye piyasası katılımı	X
	Varlık mülkiyetinin özelleştirilmesi	~
	Rant kollamaya karşı önlemler	~
	Meslek imtiyazını kaldırma	~
	Performans esaslı ödeme	~
	Özel mali girşim	~
	Kamu-özel sektör ortaklığı	~
	Birleşimi getiri ve indirim oranının	√
	Fiyatlandırma teknolojilerinin gelişmesi	√
	Kamu sektörü eşitliğinin değerlendirilmesi	√
	Zorunlu verimlilik karları	√

(Dunleavy vd., 2005, s. 3)

X: Eğilimin kısmen veya tamamen tersine döndüğünü gösterir. Bazı durumlarda değişim politika yanlışlıkları ya da felaketlerine bağlanmıştır ve geri alınmıştır.

~: Eğilim artan oranda hız kaybetmiştir. Savunucuları bile devletin etkililiğin arttırılmasına önemli katkı sağlayacağını beklemekten vazgeçmiştir.

√: Eğilim hala yayılmaktadır ve işe yarayıp yaramayacağı ciddi olarak sorgulanmamıştır.

Tabloda özetlendiği üzere; 34 YKİ elemanından 26'sında (yaklaşık %77) duraklama ve geriye dönüş görülmüş ancak 8 (yaklaşık %23) tanesinin yayılmasına devam ettiği fakat etkilerinin tam olarak incelenmediği gözlenmiştir. Bu değerlendirme kapsamında YKİ paradigmasının kamu kesimine getirdiği anlayışın genel olarak kamudaki sorunları çözemediği sonucuna varılmaktadır.

Bu genel değerlendirmenin ardından YKİ anlayışının kamusal başarısızlıklar üzerindeki etkisi Wolf tarafından belirlenen çerçevede dört başlık altında incelenecek ve ardından ülkemizdeki uygulamaları değerlendirilecektir.

3.1 AŞIRI VE ARTAN MALİYETLER BAKIMINDAN

Wolf'a göre aşırı ve artan maliyetler sorununun kaynağı çıktı üretmenin maliyeti ile geliri arasında herhangi bir bağlantı olmamasında yatmaktadır (Wolf, 1989, s. 65).

Kamu kurumlarındaki aşırı ve artan maliyete yönelik eğilimi azaltmak için YKİ cephaneliğinde bulunan çeşitli silahların kullanılabileceği değerlendirilmekte; kurum çıktısının doğası ölçmeye elverişli ve farklı miktarlarda üretilebilir olduğu zaman diğer kamu kurumlarıyla hatta özel firmalarla yarış edilebilirlik sağlanmasının kaynak kullanımında verimliliği arttırabileceği (Dollery ve Wallis, 2002, s. 196) tahmin edilmektedir.

Kamu kesimi verimliliğini sağlamak için her ülke tarafından uygulanabilir belirli bir formül yoktur. OECD ülkeleri bu nedenle, artan yetki devri ve adem-i merkezileşme, rekabetçi baskıları güçlendirme, işgücü yapısını, boyutunu ve insan kaynakları yönetimini dönüştürme, bütçe uygulamaları ve süreçlerini değiştirme, bütçeleme ve yönetime sonuç odaklı yaklaşımları içeren temel kurumsal düzenlemeleri yenileyen çeşitli yaklaşımlar uygulamışlardır. Ancak, OECD ülkelerinin çoğu bazı kurumsal reformların içinde yer alsalarda, değerlendirmeyi geliştirmek için kaynaklar ile reform öncesi performans ölçümlerinin azlığı ve kamu kesiminde verimliliği ölçmenin karmaşıklığı ve verimlilik üzerinde bazı kurumsal reformların etkisinin diğer etkilerden ayrılması sorunları nedeniyle verimlilik üzerindeki deneysel kanıtlar sınırlı (OECD, 2006, s. 1-34) kalmaktadır.

Kamuda istihdamın artması, bir çok kurumda gereksiz pozisyonların oluşturularak, iş için personel değil personel için iş yaratılmasına neden olmaktadır. Bunun sonucunda devlet işlerinin yürütülmesinde bürokrasi arttırılmakta ve istenilen sonuçların elde edilme süresi uzamakta, hatta belli bir sonuca ulaşamayan faaaliyetlerin yürütülmesine neden olunmaktadır.

80'ler ve 90'lar, bir çok devletin, kamu harcamalarını azaltmak amacıyla, temel kamu hizmetlerinde istihdam seviyesini azaltma çabalarına sahne olmuştur. Bir çok durumda bu azaltma çabaları kamu yönetimi reformlarını uygulamak için bir fırsat olarak kullanılmıştır, ancak esas sebep genellikle yönetsel değil ekonomiktir. Örneğin Finlandiya'da, altı büyük kamu kurumu 1989'dan 1990'a, kamu istihdamında %10'luk düşüşe neden olacak şekilde yapılarını değiştirmişlerdir (OECD, 2005c, s. 1-8).

Bununla birlikte, ekonomik nedenlerden ötürü kamuda istihdamın azaltılması, devletin işsizliği önleme hedefi ile ters düşmektedir. Bu noktada maliyetlerin azaltılması için kamudan çıkarılacak personele yeni iş bulmaları ya da başka bir kamu kurumunda farklı bir şekilde istihdam edilebilmeleri için eğitim verilmesi, özel kesimde olduğu gibi işten ayrılma sürecinin kolay atlatılması için psikolojik rehberlik hizmetleri verilmesi ya da işsizlik yardımı yapılması gibi devletin sosyal amaçlarının gereği olan maliyetlerin de hesaba katılması gerekmektedir. Bu maliyetler hesaba katılmaksızın yapılacak bir personel kesintisinin kazancı, personele ödenmekte olan ücret ve sosyal yardımların miktarına eşit olacak ve gerekli önlemlerin alınmadığı durumda ülkedeki işsizlik oranına da katkıda bulunabilecektir.

Diğer taraftan, birçok OECD ülkesinde nüfusun yaşlanması, kamudaki yetişmiş, kalifiye personelin özel kesim tarafından istihdam edilmek istenmesi ve genç nesil tarafından kamuda çalışmanın cazip bulunmaması nedenleriyle personel krizi yaşandığı belirtilmektedir (OECD, 2005c, s. 1-8). Ancak son dönemde tüm dünyayı etkileyen ve başta bankacılık kesimi olmak üzere özel kesimin bir çok önemli firmasının iflasını açıklamasına neden olan krizlerin ardından, kamu kesiminde yaşam boyu istihdam anlayışını devam ettirmekte olan ve işsizlik oranı yüksek ülkelerde kamuda çalışmanın cazibesinin devam etmesi kaçınılmaz görülmektedir. Ayrıca, personel krizinin yaşandığı durumda da krizin nedenleri göz önüne alındığında, çözümün kamuda ücret artışları ile giderilebileceği değerlendirildiğinde; son tahlilde kamuya olan maliyetlerin yine artması beklenmektedir.

YKİ belirli bir dereceye kadar Wolf tarafından tanımlanan piyasadışı arzın etkilerini azaltmaya çalışmaktadır. YKİ'nin izlediği örgütsel yeniden yapılanma sayesinde kamu kurumlarının çıktılarını tanımlama, değerlendirme ve izleme ile ilgili güçlüklerin azaltıldığı belirtilmektedir. YKİ geniş ölçekli bürokratik yapıları, birbirleri ile yakından etkileşim içinde olan ve herbiri açıkça belirlenmiş bireysel hedeflere ulaşmaya ve belirli bir çıktıyı üretmeye odaklanmış yönetilebilen birimlere bölmeye çalışmaktadır. Böylelikle ayrıştırma yönetsel sorumluluğun geliştirilmesi ile uyumlu olmaktadır. Ayrıca çıktı odaklı muhasebe sistemleri de buna eşlik ederek bilgi teknolojilerini de ağırlıklı olarak kullanmaktadır. Bu, kamu kurumlarının performanslarını izlemek ve onları bu performanslardan sorumlu tutmak için nicel çıktı göstergeleri ve hedeflerini kullanmayı uygulanabilir hale getirmektedir (Dollery ve Wallis, 2002, s. 177-203).

Devletin artan fonksiyonları karşısında kıt kamu kaynaklarının verimli, etkin ve tutumlu kullanılması zorunluluğunun öne çıkması ve bu kaynakları kullananların hesap verme sorumluluklarının güçlendirilmesi, geleneksel düzenlilik denetimlerinin yetersiz kalmasına yol açmış ve denetimin yeni bakış açılarıyla, yeni yönetim ve tekniklerle gerçekleştirilmesini zorunlu kılmıştır. Denetimde yeni dönemin ihtiyaçlarına yanıt verecek yaklaşım ise verimlilik ve özellikle etkililiği ön plana çıkaran performans denetimi olmuştur. Böylece işlem ve süreçlerde yapılan hata ve usulsüzlükleri tespiti dayalı denetim yaklaşımı, yerini hata ve usulsüzlüklerin tespitinin yanı sıra süreçlerin iyileştirilmesi ve çıktılarla birlikte elde edilen sonuçların geliştirilmesine yönelik çabalara bırakmıştır (Akyel ve Köse, 2010, s. 13).

Performans hedefleri belirlenmesi, ardından ölçülmesi ve denetlenmesi için sistem oluşturma bir eksikliği; Yeni Zelanda ve İsveç hariç birçok ülkede performans verisinin nominal değeri üzerinden kabul edilmesidir. Meclisler, denetçiler tarafından yönetilen program değerlendirmeleri ile ilgilenmişler ancak performans ölçümlerini çok az önemsemişlerdir. Elverişli kaynaklar ile performans arasındaki ilişki zayıf olduğundan, iç kontrol sistemleri hâlâ mali ölçümler üzerine yoğunlaşmaktadırlar (OECD, 2005b, s. 1-8).

Benzer bir durumla e-devlet uygulamalarında karşılaşılmaktadır. Son zamanlarda artan demokratikleşme hareketleri, devlet yönetiminde şeffaf politikalar izlenmesine verilen önem ve vatandaşların taleplerine daha çabuk ulaşma ve cevap verebilme çabaları doğrultusunda e-devlet uygulamalarına yönelinmiştir. E-devlet uygulamaları, kurumların

bünyesinde teknolojiye gerek teçhizat gerekse eğitim anlamında önemli miktarda yatırım yapılmasına neden olmuştur. Ancak, kurum bütçelerine bakıldığında bu miktarların müstakil olarak görüntülenmesi mümkün olmamaktadır. Ayrıca, örneğin bilgi edinme birimlerinin kullanımı açısından, bu birimler tarafından verilen hizmetin sağladığı fayda ile sunulan bilgiye ilişkin emek, zaman ve araştırma maliyetlerinin eşleştirmesi yapılamamaktadır. Ancak, buna rağmen örneğin vergi daireleri tarafından sunulan elektronik hizmetlerde olduğu gibi; elektronik ortamda toplanan vergi miktarı ile vergilerin toplanma süresi ve maliyeti ilişkilendirilerek, sunulan hizmetin elektronik sisteme geçilmeden önceki dönemin performansı ile karşılaştırılabilmesi ve herhangi bir politika değişikliğine ihtiyaç olup olmadığının değerlendirilmesi mümkün olabilecektir.

1999'da İngiliz Pasaport Kurumunda, yönetimin 27 poundluk bir pasaport harcından 1 pound tasarruf etmek için kullanmaya başladığı yeni bilgi teknolojisi bir felakete dönüşmüş; birkaç ayda açılmayan postalarda 35.000 posta birikmiş, 1 milyondan fazla telefon araması cevapsız kalmış ve sanal kurum felci bir süre devam etmiştir. Bunun sonucunda meydana gelen politik tartışma, hizmetin güvenilirliğinin pasaport sahipleri için ufak bir maliyet düşüşünden daha önemli bir nitelik olduğunu göstermiştir. Kurumun sistemlerinin yenilemesi bir İngiliz pasaportunun fiyatını, beş yılda %75'ten fazla bir artışla 48 pounda yükseltmiştir. Eleştirmenler, YKİ'nin yükseldiği dönemde yükleniciler tarafından maliyetin azaltılmasının genellikle tüketiciler için, 11 Eylül saldırısından önce Amerikan havaalanı güvenliği ya da İngilterede, temizlik hizmetinin dışardan tedarikinin yol açtığı kirlilik nedeniyle hastanelerden kapılan enfeksiyonların artışına neden olması gibi hayati önem taşıyan alanlarda kalitenin gölgelenmesi anlamına geldiğini söylemektedirler. Tüketiciler, kalitenin bu şekilde gölgelenmesine önem verselerde, bunu, problemler iyice gün yüzüne çıkmadan yönetime iletmek konusunda ortak hareket etmede ciddi sorunlar yaşamaktadırlar. YKİ'nin güçlü yönetsel faaliyet, hızlı hizmet değişimi ve iş süreçleri bakımından siyasi kontrolün yerine geçtiği görüşü vatandaşların bireysel sorun çözme kabiliyetlerini azaltmaktadır (Dunleavy vd., 2005, s. 9-10).

Diğer taraftan, geçmiş kamu yönetimi sistemlerine kıyasla YKİ'nin ayrışma ve rekabet üzerinde odaklanması idari birimlerin sayısını arttırmakta ve birbirleri arasında daha karmaşık ve dinamik ilişkiler yaratmaktadır. Şeffaflığı arttıracak tahmin edilen bazı YKİ reformları, tersine, tahakkuk muhasebesi gibi erişilemez yeni katmanlar yaratmakla

sonuçlanmaktadır. Avustralya Savunma Gücünün, sıradışı mali tabloları; önemli ölçüde askeri teçhizata yapılan ve yıllardır tahakkuk eden bütçe fazlaları ile fonlanmış, doğrudan devlet yatırımı ile elde edilmiş bir şekilde karı ve hisseleri ülkedeki en büyük özel şirketinkini geçen en karlı girişim olmuştur (Dunleavy vd., 2005, s. 10).

Bu değerlendirmeden hareketle, YKİ reformlarının etkisinin dikkatlice incelenmesi gerektiği değerlendirilmektedir. Sadece mali tablolardaki olumlu sonuçlara bakılarak yapılan değerlendirme, kurumların gerçekten verimli olup olmadıklarını ölçmekte her zaman doğru bilgiyi sağlayamamaktadır. Yukarıdaki örnekte olduğu gibi, savunma; fiyatlandırılması, özel kesim kuruluşlarına devredilmesi ya da vazgeçilmesi mümkün olmayan bir kamusal hizmettir. Bu itibarla, savunma hizmetlerine yapılan yatırımların, uluslararası barış anlaşmaları, konumu ve politikaları sayesinde hiç savaşa girmemiş ya da girme ihtimali bulunmayan bir ülkede verimli olduklarını söyleyebilmek mümkün değilken, yine benzer sebeplerle ancak tersi bir şekilde sürekli çatışmalar ve savaşlarla karşı karşıya bulunan bir ülke içinde verimliliği ölçmek mümkün olmayacaktır.

Belli bir dönemde Türkiye'nin de aralarında bulunduğu birçok ülkede kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması, çoğu zaman "devletin küçültülmesi" ve bunun aracı olarak da "özelleştirme" kavramlarına indirgenmiştir. Oysa bu yöntemlerin ilham kaynağı olan YKİ'nin asıl sorunu, kamu hizmetlerin ne ölçüde etkin ve verimli görülebildiğidir. Aksi takdirde devlet küçülse dahi, devletin sunduğu kamu hizmetleri kendiliğinden etkili ve verimli bir hale gelememektedir. Bir başka deyişle devletin bir kısım yetkilerini devretmesi, geri kalan zorunlu yetki alanlarının kendiliğinden etkili ve verimli bir işleyişe kavuşacağı anlamına gelmemektedir (Canpolat ve Cangir., 2010, s. 35).

Zorunlu savunma hizmetlerinin aksine fiyatlandırılabilir olarak değerlendirilen eğitim ve sağlık hizmetlerinde ise verimliliğin bir dereceye kadar değerlendirilebileceği düşünülmektedir. İngilterede eğitim ve sağlık sektöründe ortaya çıkan mikro yerel kuruluşlar ayakta kalabilmelerine rağmen, hem hastaneler hem de okullar daha bütünleşmiş bir toplum yaklaşımını desteklemek için daha yüksek derecede merkezi eğilimle yeniden yapılandırılmıştır. İngiltere, Hollanda ve İskandinav'da müşteri arayan mikro yerel kurumlar; YKİ'nin ayrıştırma temasının sürekli mirası olan skor kartları ve performans ölçümlerinin kullanılmasına devam edilmesini teşvik etmiştir (Dunleavy vd., 2005, s. 6).

Ayrıştırma yaklaşımının uygulanmasında; yerel yönetimlerin başta kaynak üretme ve kullanma olmak üzere mevcut yetersizlikleri dikkate alınmadan ve bu yetersizlikler giderilmeden, bu yönetimlere yapılacak kaynak ve yetki transferi, istenen sonucun elde edilmesini sağlamayacağı gibi, tamamen farklı neticelerin ortaya çıkmasına neden olabilmektedir. Özellikle etkili bir mali denetimin ve yerel demokratik denetimin olmadığı, yerel katılım ve şeffaflık mekanizmalarının çalışmadığı ülkelerde, kamu kaynaklarını denetimsiz ve ölçüsüz bir biçimde kullanan “yerel derebeyliklerin” ortaya çıkması kaçınılmazdır (Canpolat ve Cangir, 2010, s. 34).

Kamudaki yeniden örgütlenme Wolf’un piyasadışı üretimin ikinci özelliği olarak tanımladığı kamu arzının reket edemezliğini azaltmayı mümkün kılmaktadır. Böylece dışarıdan sözleşme ile tedarik edilemeyen kamu hizmetleri için bile kamuda bir iç piyasa ya da yarı-piyasa sağlanabilmesi mümkün olmaktadır. Bunu sağlamanın bir yolu; kamu hizmetlerinin alımı ve sunumunun ayrılmasıdır. İngilterede Thatcher hükümeti tarafından yapılan uygulamayı yansıtan ve devletin mülkiyetindeki sağlık girişimleri ve diğer özel sektör sağlık örgütleri tarafından sunulan sağlık hizmetlerinin alımı amacıyla bölgesel sağlık otoriteleri kurulmasını içeren, sağlık sektörü reformları Yeni Zelandada da 1992’de başlamıştır. Devlet mülkiyetindeki sağlık girişimlerinin, bölgesel sağlık örgütleri ile ilgili olarak açıkça tanımlanmış çıktıların elde edilmesinde, sadece birbirleri ile değil diğer özel sektör kurumları ile de rekabet edebilmesi için bir çerçeve oluşturulmuştur. Sağlık sektörüne rekabetin girmesi sağlık girişimlerinin yöneticilerine maliyetleri azaltmak ve kurumlarının verimlilik ve etkinliğini arttırmak için müşevvik sağlamaktadır. Ancak rekabet uygulamasında, 1990’ların sonunda İngiltere Ulusal Sağlık Hizmetinde, 15000 farklı hastane sürecini fiyatlandırmaya duyulan ihtiyacın, ön büro personel sayısı ve hasta tedavisine zarar vererek arka ofis yöneticilerini gözle görülür derecede arttırdığı görülmüştür. Benzer şekilde İtalya Ulusal Sağlık Hizmetinde 1990’ların sonunda kullanılmaya başlayan yarı kamusal mekanizmalar da, kısmen YKİ sisteminin kötüleştirdiği ve kontrol edemediği artan mali baskılara cevap olarak doğrudan devlet kontrolü lehine kademeli olarak azalmıştır (Dunleavy vd, 2005, s. 6).

Maliyetlerin düşürülmesi noktasında YKİ uygulamalarının hayata geçirilmesinde diğer bir sorun, vatandaşların özelleştirilen kamu hizmetleri karşısındaki durumları olmuştur. YKİ modelinin temel öngörüsü, piyasa mekanizmalarının kamu sektörüne uygulanması ile vatandaşların müşteri olarak algılanması ve insanların farklı kamu hizmetleri

arasında seçim yapabilme hakkına sahip olabilmesidir (Pierre, 1995, s. 59). Hizmetlerin kalitesinde bir artışı hedeflemesi açısından bu yaklaşım anlaşılabilir bir durumu ifade etmektedir. Ancak burada da ihmal edilmemesi gereken birkaç nokta vardır. Birincisi, kamu hizmetini sağlayan kamusal örgüt ile bundan istifade edenler arasındaki ilişki, özel sektördeki piyasa ilişkisinden daha karmaşık ilişkileri içermektedir. İkincisi kamu hizmetlerinden faydalananlar bir yönleriyle müşteri kabul edilseler dahi diğer yönleriyle vatandaşlardır. Dolayısıyla, piyasa alanında daha fazla mal ve hizmet talep eden müşteri daha fazla ödemeyi zaten gözden çıkarmıştır. Ancak paradoksal bir biçimde daha fazla kamusal mal ve hizmet talep eden vatandaş, daha fazla vergi ödemek istememektedir (Pollitt, 1993, s. 125-126).

YKİ'ye en sert eleştirilerden birini getiren Frederickson'a göre kamu sektörünün özel sektörden halen farklı işlevleri ve amaçları söz konusudur. Kamu sektörünün amacı kar etmek değil, halka adil bir biçimde ve kamu yararını gözeterek hizmet sunmaktır. Hizmet fiyatlarının piyasa ölçeğinde saptanması, vatandaşların tüketici olarak görülmesi ve kamunun üretim kurallarını tüketicinin yönlendirmesi, kamu örgütleri arasında yarışmanın ve serbest piyasa ilkelerinin geçerli olması gibi düşünceler, serbest piyasa mantığının öğeleridir. Dolayısıyla bu düşünceler, serbest piyasa çerçevesinde başarılı olanların çıkarlarına hizmet etmektedir ve onlara daha fazla seçenek sunma hedefindedir (Gül, 1999, s. 24).

Kamu yöneticisinin vatandaşlara yani kamuya karşı sorumlulukları vardır. Kamu yöneticisi değer üretirken farklı çıkarların etkilerinin farkında olmalıdır. Kamu yöneticisi çeşitli kaynaklar kullanmaktadır. Saf özel sektör modelinde kaynaklar ekonomiktir: yani gelir ya da yatırım yoluyla sağlanan paradır. Bir işaret ölçüsü olmasının yanı sıra para; emek, teçhizat ve ham maddenin temini ve yenilenmesi için de bir araçtır. Kamu üretim sürecinde ise kamu parası sadece kaynak değil aynı zamanda kamu gücüdür. Kamu yöneticileri görevlerini icra etmek için devletin yasal otoritesi yanında parasını da kullanmaktadır. Örneğin, Amerikada polislerle ilgili olarak yapılan bir çalışmada polisin önemli kamu kaynakları ile güçlendirildiği ve bu kaynakların en belirgin olanının para, daha da önemli olanın güç ve otorite kullanımı olduğu belirtilmiştir. Bu kaynaklar bir vatandaş tutuklandığında, bir memurun bir vatandaşa ateş etmesi ya da sokaklarda sirenin fazlaca kullanılması halinde daha da genişlemektedir. Bu kaynakların her birinin maliyeti olduğu kadar potansiyel fayda etkileri de vardır. Kamu parası durumunda bu maliyet para değeri olarak ölçülebilmektedir. Ancak kamu gücü durumunda maliyetler

bu gücün nasıl kullanıldığı ile ilgilidir. Piyasadişı başarısızlık olarak tanımlandığında, bu maliyetler gücün yanlış kullanımı ya da istismarı, israf ve devlet müdahalesinin istenmeyen yan etkilerini içermektedir. Kamu yöneticisinin görevi; kaynak maliyetini sadece para değeri olarak değil kamu gücünün kullanımı olarak azaltırken kamu için faydayı en çoklaştırmaktır. Böylece değer yaratmak ekonomik ve ekonomik olmayan ve işlevsel olanlar olmak üzere değerleri kucaklayan bir matematik olarak görülebilmektedir (Alford, 1995, s. 63-88).

3.2 İÇSELLİKLER BAKIMINDAN

Wolf, uygun olmayan içsellikler ve örgütsel hedeflerin kamusal başarısızlığın belki de en yaygın şekli olduğunu ve müşterilerden elde edilen işaretlerin azlığı ya da güvenilir olmaması nedeniyle çıktı ölçülerinin tanımlanmasının çoğunlukla güç olması nedeniyle ortaya çıktığını belirtmektedir (Wolf, 1989, s. 69). Bu özellikler, özellikle toplum sağlığı ve diğer sosyal hizmetler gibi özelleştirilemeyen ya da birbirine rakip kamu kurumları ya da gönüllü kurumlarca sağlanamayan kamusal mal ve hizmetler ile ilgili olduklarından, bu politika araçları sebep oldukları kamusal başarısızlıkları iyileştirmekte kullanılamazlar (Wallis ve Dollery, 2002, s.195).

Bu sorun karşısında YKİ uygulayıcıları tarafından çeşitli çareler önerilmektedir. Bunlardan bir tanesi İngiltere ve Yeni Zelandada sivil hizmetlerde yaygın olarak kullanılan alıcı ve tedarikçi arasında; belirli bir kamu kurumunun çıktısını önceden belirleyen ve tanımlayan sözleşmelerin inşasında yatmaktadır. Böylelikle, söz konusu kurumdan sorumlu bakan ile gerçekte kurumu yönetmekte olan üst yönetici arasında bir alıcı-tedarikçi ayrımı kurulabilecek ve kurumun performansı, izlenmesi için sözleşmeye açıkça yazılabilecektir. Şayet, belirlenmiş kurumsal çıktının ölçüsü istenilen performans standartlarına yaklaşırsa, alıcı-tedarikçi bölünmesinin örgütsel yapısındaki sözleşmeler, anormal içsel hedeflerin oluşturulması için daha az imkan tanıyacaktır. Sonuç; kamusal başarısızlığın bu kaynağının azalması ve gerçek sonuçlar ile sosyal olarak istenilen sonuçların daha fazla uyuşması olacaktır (Wallis ve Dollery, 2002, s. 195).

YKİ, kamu sektörüne yönetimin daha rekabetçi hale getirilebileceği bir çerçeve yaratarak başabaş noktası ve durdurma mekanizması eksikliği ile ilgili sorunları tespit etmeye çalışmaktadır. Bu da YKİ'nin değiştirebilen, teknik uzmanlıkta üstün, sonuçları

elde etmede yüksek imtiyaz gücüne ihtiyaç duyan ve daha iyi örgütsel yönetimden ayrı tutulamayan ve profesyonel yönetim uzmanlığının yönetsel yapı üzerindeki etkisini yansıtmaktadır. (Hood, 1991:6) Eğer örgütsel performans, yönetim uzmanlığına bağlı ise ve yönetim uzmanlığı; genel, değişebilen bir yetenek olarak görülüyorsa, kötü işleyen bir kurumun yöneticisi değiştirildiğinde herhangi kaybın olmayacağı görülecektir.

Devlet faaliyetlerinde yürütme erkinin kullanılması sırasında, idareye geniş takdir yetkisi verilmesi, keyfi ve yolsuzluklara açık bir yapı oluşmasına neden olmaktadır. Bu nedenle devletin etkinleştirilmesi sürecinde, idareye geniş takdir yetkisi veren uygulamaların kaldırılması ve yolsuzluk olasılıklarının azaltılması gerekmektedir. Bu amaçla devletin ekonomiye müdahale düzeyini azaltmaya ve dolayısıyla yolsuzlukların olduğu bataklıkları kurutmaya yönelik olarak dış ticaret kontrollerini azaltan, piyasaya giriş engellerini kaldıran ve rekabetçi sonuçlar yaratan özelleştirme politikalarının yolsuzlukla mücadelede başarılı olacağı değerlendirilmektedir (World Bank, 1997, s. 105-107).

Devletin işleyişinde hiçbir kural ve kısıtlamanın işlemesine imkan vermeyen yolsuzlukla mücadelede bunun dışında yapılacak şeyler de vardır. Bunlardan birincisi; devletin personel yapısıyla ilgilidir. Devlet memurlarına siyasi baskıların azaltılması, ücret sisteminin adil ve yaşam standartlarına uygun olması, devlet personeli tarafından yürütülen işlerde yolsuzluk uygulamalarının azaltılmasını ve kurallara uygun davranışı teşvik etmektedir. İkinci olarak devlet faaliyetlerinde olabildiğince şeffaflığın sağlanarak, kamu oyunun denetimine açılması ve yolsuzluğa karışmış kamu personelinin etkin şekilde mahkemelerde cezalandırılması, yolsuzluk yapmanın riskini artıracak yolsuzluk talebini azaltacaktır (World Bank, 1997, s. 105-107).

Daha şeffaf devlet, devletin yasallığını ve güvenilirliğini güçlendirebilmekte ve kamunun daha erişilebilir olma, yüksek kaliteli hizmet sunma ve bilgi beklentilerine karşılık vermesine yardımcı olabilmektedir. OECD çalışmaları şeffaflığın artmasının performans üzerinde olumlu etkisi olabileceğini göstermiştir. Örneğin bütçe sürecinin denetiminde daha fazla şeffaflık, daha duyarlı kamu harcamasına katkı sağlayabilmektedir. Şeffaf devlet ayrıca daha temiz devlet demektir; etkili kamu denetimi dürüstlüğün yüksek standartlarını korumaya yardımcı olmaktadır (OECD, 2005d, s. 1-8).

Birçok OECD ülkesinde daha şeffaf (open) bir devlete doğru büyük bir kültürel değişim yaşanmaktadır. Kamu bilgisinin, devletin neyi ortaya koyuyorsa o olduğu fikri; yerini devletin bilgiyi elinde tutmak için kamu çıkarının olması gerektiği prensibine bırakmıştır. Ancak şeffaf devlet sadece bilgiyi serbestçe ortaya koymak değil, aynı zamanda devlet hizmetlerinin kamu tarafından erişilebilir olması ve vatandaşları karar alma sürecine daha fazla dahil ederek devletin daha duyarlı hale gelmesi demektir (OECD, 2005d, s. 1-8).

OECD ülkelerinin; yaklaşık %90'ı "Bilgi Serbestliği Anlaşması" (Freedom Information Act) ve kamu denetçisi (ombudsman) bürosuna sahipken, yarıdan fazlası vatandaş şartına (citizen charter) sahiptir. Devletler daha fazla kullanıcı-dostudur, daha az bürokrasi vardır ve birçok hizmet online olarak verilmektedir. Ancak bu noktada devletlerin karşı karşıya olduğu önemli bir sorun; açıklığı koruma ihtiyacı ile ulusal güvenliği daha fazla temin etme ihtiyacının dengelenmesidir (OECD, 2005d, s. 1-8).

Bu tür güvenlik hassasiyetlerine rastalanılabilecek YKİ elemanlarından bir tanesi, kurumların faaliyetlerine yön vermek, faaliyetleri daha anlamlı kılmak ve performans değerlendirmesinde bir kriter olmak üzere kullanılan stratejik planlardır. YKİ reformları gereğince kamu kurumları stratejik planları varlık nedenlerini, güçlü ve zayıf yönleri ile geleceğe dair hedeflerini ortaya koymaktadırlar. Eğitim ve sağlık alanındaki kurumlar göz önüne alındığında, stratejik planların, kurumların daha etkili ve verimli şekilde faaliyette bulunması, rakipleri ile karşılaştırma yapması, hedeflerini ve araçlarını yenilemesi, zayıflıklarını ortadan kaldırabilmesi için imkan tanıyacağı değerlendirilmektedir. Diğer taraftan, savunma gibi özel hassasiyetler içeren bir alanda, faaliyet gösteren kurumların, stratejik planlarını, araçlarını, güçlü ve zayıf yanlarını ifşa etmeleri, bu bilgilere online olarak erişilebildiği durumda önemli güvenlik sorunlarına neden olabilecektir. Ancak yinede, uluslararası tehditlere maruz bulunan bir ülkede de vatandaşlar tarafından belli bir seviyeye kadar bu alanda yapılan yatırımların, ulaşmak istenilen hedeflerin ve hatta güçlü olunan noktaların bilinmesinin devlete olan güveni arttıracığı düşünülmektedir.

Stratejik planlarla ilgili eksiklik olarak değerlendirilebilecek bir diğer husus da stratejik planların uzun vadeli olması ile ilgilidir. Politikacılar, kendi siyasi programları ile uyumlu devlet faaliyetlerinin yerine getirilmesi için gerekli süreyi seçim dönemi ile sınırlı olarak

gördüklerinden, kendilerine uzun vadede sonuç verecek hedefleri seçmeye yanaşmamakta, kısa vadeli popülüst politikaları tercih etmektedirler. Ancak, OECD, IMF ya da AB gibi uluslar arası ya da bölgesel nitelikteki kuruluşların, etkinlik ve verimliliği sağlamada, bu kuruluşlara üye olmanın faydalarından yararlanmada ya da bu kuruluşlara üye olmak bakımından öngördükleri şartlar nedeniyle ya da bu şartlar sayesinde bu tarz YKİ yaklaşımlarının politikacılar tarafından uygulanmaması engelinin önüne geçilmiş olmaktadır.

Birçok şeffaf devlet reformu kamunun güvenini kazanmayı hedeflemesine rağmen, güveni sarsıcı da olabilmektedir. Devlette, sorumlu karar alma bakımından kamuya güven tesis etmek, önemli gerçeklerin söylenmesi, hataların örtbas edilmesi ve bakanlara dostça tavsiyelerde bulunmak için bir dereceye kadar gizlilik gerektirebilir. Kamunun dışında, halkla ilişkiler ve hassas medya mercekleri altında hareket etme, devletleri daha fazla halkla iletişime yatırım yapmaya zorlayarak, kamunun hoşnutsuzluğu ve süphesine katkıda bulunabilir. Sonuç, halkın yanlış ya da doğru olarak, hükümetin kamu fikrini yönelendirmeye çalışma isteğinde olduğunu algılamasının devlete olan güveni azaltmasıdır (OECD, 2005a, s. 1-8).

Devlet görevlileri, serbetsçe erişilebilir bilginin olmadığı durumda, güç ya da etki elde etmek için bilgilerini kullanabileceklerinden açıklığa karşı gelebileceklerdir. Devletin dışında, açıklığa karşı olanlar; daha fazla rekabetten endişe duyan kamu tedarikçileri gibi özel şirketlerden, politikacılarla ayrıcalıklı iletişimlerini devam ettirmek isteyen profesyonel sivil toplum örgütlerine kadar değişmektedir. Devlette, gizliliğin tarihi yüzyıllar kadar eskiyken, açıklığın tarihi yenidir ve bu nedenle ulusal güvenlik meselelerini korumak ihtiyacı ile devlet faaliyetlerinin denetiminin sağlanmasını dengelemek zor olmaktadır (OECD, 2005a, s. 1-8).

YKİ sürecinde ortaya çıkan stratejik yönetim, şeffaflık, hesap verebilirlik ve iyi yönetim ile yönetimde etkinlik gibi kamu yönetiminde önemli değişimler getiren kavramların, kamu yönetiminde içselleştirilememesi ve gerçek anlamda hayata geçirilememesi sorunlara neden olmaktadır. Likidite bolluğunun yaşandığı, beklentilerin en üst seviyede olduğu ve küresel ekonomik büyümenin sürekli artış gösterdiği kriz öncesi dönemde, ekonominin rekabet gücünün artırılması için bir çok alana kamu kaynaklarının aktarılması sonucunda kamu açıklarının büyüdüğü görülmektedir. Ancak bu yapılırken stratejik yönetim anlayışının en temel unsurları olan etkinlik ve verimlilik

ihmal edilmiş, bütçelerde etkin olmayan alanlar oluşturulmuş, şeffaflık göz ardı edilerek hesaplarla oynanmış ve kamu kaynaklarının kullanılmasında girdi-çıkıtı ilişkisi kaybolmuştur. Bu sorunlara güçlü yapıların zayıflatılması veya bazı ülkelerde hiç kurulamaması, dolayısıyla kuralları uygulayabilen ve denetleyebilen güçlü ve etkili bir kamu yönetiminin eksikliğinin görmezden gelindiğini eklemek de gerekmektedir (Canpolat ve Cangir, 2010, s. 33).

Bütçeleme sürecinde performans bilgisinin kullanımı, OECD ülkelerinde yaygın olan önemli bir müşevviktir. Bütçe yapılırken karar alınması sırasında dikkati; girdilerden ölçülebilir sonuçlara yönelten sürekli bir sürecin önemli bir parçasıdır (OECD, 2006, s. 1-34). Ancak, birçok devlet, sonuçlara ilişkin bilginin elde edildikten sonra gerçekten kullanılması için mücadele etmektedir. Politikacılar, hedefi belirleyen bakan hariç, genellikle performans bilgisini çok fazla kullanmamaktadır. OECD ülkelerinin yaklaşık %72'si yasama organına sunulan bütçe dokümanında mali olmayan bilgiye yer vermektedir, ancak ülkelerin sadece %19'u yasama organındaki politikacıların verdikleri kararlarda bu bilgiyi kullanırmaktadır (OECD, 2005d, s. 1-8).

Kanada'da 1970'lerde yapılmaya başlanan performansın dışsal olarak denetlenmesi, bütün bir devlet performansı sağlama sistemi için beklenen katkıları sağlayamamıştır. Devlet faaliyetlerinin karmaşıklığı ve böyle bir denetimin pahalı olması, bütün devlet faaliyetlerinin sistematik olarak denetlenmesinin önünde bir engel olarak görülmektedir. Bu tür denetimler seçici olmak ve devlet faaliyetlerinin küçük bir kısmını kapsamak suretiyle önemini korumaya devam etmektedir (PUMA, 2003, s. 5).

OECD ülkelerinin %24'ünde performans verileri dış denetim birimlerince denetlenmemektedir. Ülkelerin %36'sında performans verileri dış denetim birimlerince bazı programlar için, %20 sinde programların çoğu için, %20 'sinde tüm programlar için denetlenmektedir (PUMA, 2003, s.13).

21 OECD ülkesi, performans sonuçlarını kamuoyuna rapor etmesine rağmen politikacılar bu bilgileri çok fazla kullanmamaktadırlar. Ülkelerin %25'inde performans sonuçlarına ilişkin olarak Devlet çapında bir rapor yayınlanırken, ülkelerin %45'inde her bakanlık kendi performansına ilişkin olarak performans raporu yayınlamaktadır. Ülkelerin %25'i performans sonuçlarına Devlet çapında yayımlanan dokümanların bir

parçası olarak yer verirken, %33'ü bu bilgilere diğer bakanlıkların özel dokümanlarında yer vermektedirler (PUMA, 2003, s. 12).

OECD/Dünya Bankası'nın 2003 yılında yaptığı "Bütçe uygulamaları ve süreçleri" anketine cevap veren 27 OECD ülkesinden % 72 si bütçe dokümanlarında mali olmayan performans bilgilerine yer vermektedir. Bunların %52 si bütçe sürecinin bir parçası olarak kabul edilen hedeflere sahipken, Norveç, Finlandiya, Hollanda, Yeni Zellanda ve Amerika Birleşik Devletlerinde hedefler bakan tarafından resmi olarak ortaya konmaktadır. Ancak aynı zamanda bütçe sürecinin bir parçası olarak Maliye Bakanlığı ile anlaşılmaktadır. Sadece 9 ülkenin Maliye Bakanlığı'na yıllık olarak sunulan hedef sonuçları bulunmaktadır. Gerçek anlamda performans esaslı bütçeleme uygulayan ülke sayısı ise oldukça azdır. Ülkelerin içinde Hollanda ve Yeni Zellanda'nın da bulunduğu sadece %18'i harcamaların tümü ya da çoğunu hedeflere bağlamaktadır. Yine 2003 verilerine göre, OECD üyesi ülkelerden % 55 i daha önce açıklanmış hedefler doğrultusunda önemli programların başarısını gözden geçirmektedir. Performans sonuçlarının bütçe tahsislerini belirlemesi açısından OECD ülkelerine bakılacak olursa, ülkelerin %31'i performans sonuçlarının bu amaç için kullanılmadığını belirtmektedirler, %42'si performans sonuçlarının Maliye Bakanlığı tarafından ödeneklerin programlar arasında dağıtım kararları verilirken kullanıldığını söylemektedir. Ancak bu bilgilerin ne şekilde kullanıldığı ve karar alma sürecinde ne kadar etkili oldukları açık değildir. Ülkelerin bu konuda uzun tecrübeye sahip olan Kanada ve Amerika Birleşik Devletleri de dahil olmak üzere, %42 si yürütme kanadını veya yasama kanadını oluşturan politikacılar tarafından performans ölçütlerinin herhangi bir karar alma sürecinde kullanılmadığını raporlamışlardır (PUMA, 2003, s. 9).

Birleşik Krallık ve Avustralya gibi bazı devletler, performans bilgisi değerlendirmelerini vatandaşlara vermişler ve okul, hastane gibi yerel hizmet sunumlarını kıyaslamışlardır. İşlenmemiş rakamlardan daha ayrıntılı bilgi ve açıklama sunan kıyaslama ve puan tabloları, vatandaşların yerel okul ve hastaneler arasında seçim yapmasına yardımcı olmaktadır. Bu bilgiler, mükemmel olmasa da en azından performans seviyesi ve hizmet sunumu bakımından rehber olabilmektedir. Bu bilginin kamu tarafından kullanılabilirliği vatandaşların faaliyetlerinin bu verileri esas alması, performansın iyileştirilmesi amacıyla gelecekteki faaliyetler için heveslendirici olmaktadır (OECD, 2006, s. 1-34).

Teşvik etme elemanı gelişimine devam eden YKİ eğilimleri içinde en yüksek payı almaktadır. Kârlılık ve iskonto oranının birleştirilmesi, kaynak muhasebesi, kamu kesimi eşitliği ve hatta kamu kesimi örgütlerinin zorunlu verimlilik bölünmesinin tamamı bu kategoriye girmektedir. Ancak, eleştirmenler YKİ altında aksayan ama yine de güçlü ve işleyen bir kamu kesimi inancının, sorunlar ve süreçler zincirini yeterli ölçüde kapsamak için doğal olarak daha az kapasiteye sahip parasal ve performans esaslı sistemlerin bölük pörçük uygulamalarıyla yıkıldığını söylemektedirler. Fazlaca ölçülen performans sistemlerinde aksi müşevviklerde ortaya çıkabilmektedir (Dunleavy vd., 2005, s. 7).

YKİ prensiplerine dayanan yeni bir yönetim çerçevesinin uygulanması, yeni yönetim modelinin sorunsuz çalışabilmesi için gerekli önkoşulları sağlamıyorsa; çözüm üretmekten ziyade bir dizi soruna neden olabilmektedir. Kore örneğinde olduğu gibi, üniversitelerde tam zamanlı çalışan profesörler tarafından mevcut özerk yönetime ve üniversite yönetimi üzerindeki bürokratik devlet geleneğine değişiklik yapılmaksızın, YKİ yönetim modeli etkili bir şekilde çalışmayacaktır. Korede YKİ tabanlı reformların gecikmesi devlette uygulanan yukardan-aşağı yönetim yaklaşımından kaynaklanmaktadır. Korede askeri rejim altındaki 30 yıllık otoriter devlet yönetiminin sosyal yapılar ve kurallar kültürel inanışlar ve değerler üzerinde derin etkiler bırakmıştır. Bu nedenle üniversite işlerinde güçlü bir kurumsal liderin ve devletin rolünün reddedilmesi ve güvensizliğin olması doğaldır (Kyong, 2008, s. 190-205).

Geleneksel olarak Koredeki kamu üniversitelerinde yönetim, devlet tarafından atanan üniversitenin başkanı olan tek bir kişinin ayrıcalıklı hakimiyeti altındadır. 10 Haziran 1987'deki demokratikleştirme hareketi ve takip eden reformlar bu hakimiyete son vermiştir. Yüksek öğrenim alanında bir profesörler birliği ve kurumsal düzeyde bu birliği temsil eden bir üniversite senatosu kurulmuş ve üniversite başkanını tam zamanlı çalışan profesörler arasından seçmek için bir seçim sistemi oluşturulmuştur. Bu reformlar sonucunda hem başkan hem de dekanlar, Senato tarafından temsil edilen akademik komiteye hesap veren ve tam zamanlı çalışan profesörler tarafından seçilmektedir. Böylece başkan; seçilmesi ve yeniden seçilmesi akademisyenlere bağlı olduğundan, hoşla gitmeyecek kararlar almakta zorlanmaktadır. Üniversite mevzuatı, bir çok önemli kararların alınmasında başkanın senatonun onayını almasını gerektirmektedir. Bu açıdan yönetici personelin gücü sınırlıdır ve bir çok durumda üniversite yönetimi Senato çoğunluğunun tutsağı olmaktadır (Kyong, 2008, s. 190-205).

Kore yüksek eğitim sisteminde YKİ prensipleri 1995 yılında yapılan 31 Mayıs Eğitim Reform Planı ile uygulanmaya başlanmıştır. Geleneksel olarak Korede hükümet devlet üniversiteleri ve özel üniversitelerin işleyişi üzerinde sıkı kontrole sahiptir. 1990lara kadar üniversitenin kurulması, bir akademik bölüm ya da programın kurulması, kayıt kotaları, kabul süreçleri ve yöntemleri, harç miktarları, mezuniyet şartları profesörlerin nitelikleri de dahil olmak üzere üniversite faaliyetlerinin nerdeyse tamamı devlet tarafından düzenlenmektedir. Ancak 1995 yılında reform planı ile üniversitelerin özellikle de özel üniversitelerin özerkliğini arttırıcı reformlar yapılmaya başlanmıştır: Kayıt kotaları kaldırılmış, yeni özel enstitülerin kurulması serbestleştirilmiş, harç miktarlarının belirlenmesinde devletin rehberliği kaldırılmış, yeni bölümlerin açılması, müfredatın oluşturulması, mezuniyet şartlarının belirlenmesi ve öğretim faaliyetleri için üniversitelere daha çok özgürlük tanınmıştır. Ancak devlet üniversitelerinde bir çok alanda devlet kontrolü devam ettirilmiştir (Kyong, 2008, s. 190-205).

Devletlerin, performans yönetimini uygulamada başarılı olmasında ana fikir, yöneticilere karar almada ve kaynakları yönetmede istenilen sonuçları elde etmeyi sağlayacak en uygun şekilde otorite vermek ve onları isteklendirmektir. Bunu sağlamak için; devletlerin, performans odaklanmaları, örgütsel hedefleri açıklığa kavuşturmaları ve kamu görevlilerini bunları başarmaya güdülemeleri gerektirmektedir (OECD, 2005d, s. 1-8).

Yönetimi devretmenin ve performansa odaklanmanın kontrol sorunları yaratabileceği değerlendirilmektedir. Kamu kesimi yöneticileri açıkça belirlenmiş sorumluluklara sahip olmazsa devredilen otoritenin muhtemel faydaları kaybedilecektir. Ancak, hükümetle doğrudan ilişkili olan merkezi yöneticiler, politik baskıya karşı savunmasız olduklarından yetkiyi devralan yöneticilere otoriteyi devretmeyi güç bulabileceklerdir. Ayrıca, yetki devrinin fazla olduğu OECD ülkelerinde yöneticilerin, performans, strateji, personel dağılımı (deployment of human), mali kaynaklar, iç kontrol ve hesap verilebilirlik bakımından ağır sorumlulukları vardır. Bu yük, merkezi yöneticilerin, kontrolün etkili ancak kısıtlayıcı olmamasını temin etmediklerinde, yöneticileri yenik duruma düşürebilecektir (OECD, 2005d, s. 1-8).

3.3 GELİR DAĞILIMINDA EŞİTSİZLİK BAKIMINDAN

YKİ'nin işletmecilik vurgusu ve ona eşlik eden üst yöneticiye yönetme serbestisi verme taahhüdü kamu kesimi yöneticilerine eskisinden daha fazla yönetsel takdir yetkisi sağlamaktadır. Yeni Zelanda'daki on yıllık kamu yönetimi reformu; karşılıklı güven ve ödül yapısının adaletine dayalı zımni sözleşmelerle yürütülen yönetici-çalışan ilişkilerinden; daha fazla ücret farklılığına imkan tanıyan ve yöneticilerin daha az güven duyduğu çalışanları daha fazla izlemeye ihtiyaç duyan rekabetçi, açık yönetsel sözleşmelere yönelmiştir. Daha hafif olmasına rağmen, benzer reformlar Avustralya'da da kamuda süreli performans sözleşmeleri ve oldukça yüksek ücretli kıdemli yönetici hizmetine ihtiyaç duymuştur. Aynı tarz, İngiltereyi de kapsayan diğer birçok gelişmiş sanayi ülkesinde de geçerlidir. YKİ çözümlerinin kamu kurumlarına uygulanması kamu kesiminde ücret farklılıklarının artmasına neden olmuştur (Wallis ve Dollery, 2002, s. 197).

Toplumsal kaynakların üretimi ve toplum tarafından bölüşümü, büyük ölçüde pazar mekanizmalarına bırakıldığında, toplum bir anlamda depolitize olmaktadır. Toplumun depolitize olması, siyasal içerikli hesap verilebilirliği marjinal konuma düşürecektir (Şaylan, 2000, s. 20). Bu sorun, yönetim kavramıyla giderilmeye çalışılmaktadır. Ancak yönetim, kendisinden beklenen tüm yararlar rağmen, bazı olumsuzlukları da taşımaktadır. Modelin temel sorunu, kamu yönetiminin temel değerlerinden olan hesap verebilirlik ve temsille ilgilidir. Seçilmişlerin rolü, politik girişimcilikle, yönetim süreçlerinin geliştirilmesi ve kamu-özel sektör kaynaklarının bir araya getirilmesi ile sınırlı kalmaktadır. Böylece seçilmişlerin rolü ve önemi azalmaktadır (Balcı vd. 2003, s. 50) Öte yandan yönetişimin, daha seçkinci, toplumun refah düzeyini görece yüksek kesimleriyle, firmaların ve yerel yönetimlerin birlikte yönettiği "korporatist" bir yerel temsiliyet yapısını doğurduğu da ileri sürülmektedir (Ökmen vd. 2004, s. 44).

Yönetişim merkezli yaklaşımlara getirilen bir başka eleştiri, bu yaklaşımların, ulus-devleti zayıflatması ve kapitalizmin yeniden yapılanarak, neo liberal yaklaşımların yaygınlaşmasına zemin hazırlaması şeklindedir. Gelişmekte olan ülkeler için geçerli olan modelin asıl işlevinin gelişmekte olan ülkelere önerilen neo-liberal reçetelerin başarısızlıklarını örtmek olduğu; kavramı ilk olarak kullanan Dünya Bankasının amacınınsa, üçüncü dünya ülkelerinin aldıkları borçları geri ödeyebilmelerine olanak sağlayan iyileştirmelerle sınırlı olduğu ileri sürülmektedir. Bu görüşe göre yönetim

yaklaşımı, yönetmeyi ortadan kaldıramayacaktır ve yalnızca geleneksel yönetimlerle aşılamayan, varsa hem özel, hem de kamu yararının birlikte var olduğu bazı sınırlı alanlarda yararlı olabilecektir (Ökmen vd., 2004, s. 43).

YKİ anlayışının getirdiği müşteri kavramı, kamu ile olan değişim sürecinde yer alan, fakat tüketiciden farklı olan beşeri grupları hesaba katmadığı için kamu kesiminde yetersiz olan bir kavramdır. Bir müşteri ya da tüketici piyasa değişiminde yer aldığı bu değişimin gönüllü olması ve bir değişimin olması bakımından ayırdedilmektedir. Toplu taşıma yolcuları buna örnektir. Ancak kamuda birçok grup değişimin bu vasfından yoksundur. Devlet okulu öğrencileri ve mahkumlar gibi. Güvenlik komisyonunun yatırım yaptığı şirketler ya da sosyal güvenlik hakları göz önüne alındığında kamu kesimi faaliyetleri müşteri değişimlerinin normal olarak anlaşılan parametrelerine zarar vermektedir (Alford, 1995, s. 63-88).

Piyasa mekanizmalarının ortaya çıkmasının ve vatandaşın müşteriye geçişin doğurduğu iki temel problemden daha söz edilebilir (Pierre, 1995, s. 72). Birincisi, vatandaş ve devlet arasındaki ilişki eşitlik, evrensel haklar ve görevlere dayalıyken, piyasa ilişkisinin satın alma gücü ve bilginin belirleyici olduğu eşitsizliklere dayalı olmasıdır. Burada vatandaşlığın geleneksel anlamıyla çelişkili olan durum, kamu hizmetlerinin herkese eşit olarak dağıtılmamasıdır.

İşletmeci konumun temel problemi politikayı kamu yöneticisinin mesleğinin dışında görmesidir. Politikacı yönetici ayrımında işletmeciler, politika kararlarının, atanmış bürokratlar yerine vatandaşlara seçimsel olarak daha güvenilir gelen politikacılar tarafından alınması gerektiği prensibine başvurmaktadır. Sorun, politikayı yönetimden ayırmak isteği olsa da uygulamada bunu yapmak oldukça güçtür. Böylece yöneticilerin politik müdahale ya da çıkar gruplarına teslim olma deneyimi toplumun büyük bölümünün çıkarının gerçek karmaşasını yansıtmaktadır (Alford, 1995, s. 63-88).

Önceki bölümlerde de belirtildiği gibi, politikacıların maliyeti azaltmaya ya da günü kurtarmaya yönelik çözüm arayışları devletin ekonomik büyümeyi sağlama, istihdam yaratma ve gelir dağılımında eşitlik sağlama gibi daha uzun vadede gerçekleşecek ve kalıcı olması beklenen hedeflerine katkı sağlamayacaktır. Ancak, burada göz ardı edilmemesi gereken nokta; YKİ yaklaşımlarından yararlanılmadığı dönemde de eşitsizlik ve işsizlik sorunlarının mevcut olduğu ve nedenlerinin değişmediğidir.

Sorunların kaynağı iyi araştırıldıktan sonra, YKİ anlayışlarının bunlara etki edecek şekilde uygulanmasının sağlanması gerekecektir. Ancak bunu da sağlayacak olan yine politikacılar olduğundan, etkili bir uygulama için vatandaşların bir baskı grubu olarak varlık göstermesinin sağlanması gerekmektedir. Yani vatandaşların da YKİ anlayışlarını gündeme getiren ve uygulayacak olan politikacılar kadar bilinçli olması gerekmektedir. YKİ uygulamalarından etkili bir sonuç alınabilmesi için vatandaşların bu iyileştirme sürecine olan katkılarının farkında olmalarının sağlanması gerekmektedir. Bunun da yine YKİ araçlarından biri olan TKY sürecine vatandaşların bilinçli bir şekilde dahil edilmesi ile gerçekleştirilebileceği değerlendirilmektedir. Ancak vatandaşların bu şekilde bilinçlendirilmesinin maliyetinin politikacılar tarafından katlanılabilir olması ve yeniden seçilmelerini garanti etmesi gerekmektedir.

YKİ modelinin uygulamaya geçebilmesi için gerekli olan güçlü bir demokratik altyapıya ve kurumsal yapılara sahip olmayan ülkelere, bu kavramlardan kaynaklanan reformların dayatılması veya bu ülkeler tarafından uygulanmaya çalışılmasından kaynaklanan sorunlar da bulunmaktadır. Temel olarak kurumsal kapasiteleri güçlü ve demokrasi kültürleri gelişmiş ülkelerde geliştirilen uygulamaların, özellikle kurumsal yapıları güçlü olmayan ülkelere uygulanması daha önce öngörülmemiş sonuçları ortaya çıkarmıştır. Bu kategoriye giren ülkelere en fazla görülen sorun, geleneksel yönetim anlayışından kurtulmaya çalışılırken zaten zayıf olan kurumsal kapasitelerin daha da güçsüzleşmesi ve eşitlik, yasallık, sorumluluk ve hizmete adanmışlık gibi kamusal değerlerin de erozyona uğramasıdır (Pollitt ve Bouckaert, 2000, s. 6).

Ayrıca Anglo Sakson kültüründen devşirilmiş kamu işletmeciliği anlayışının bürokratik yönetim geleneğine sahip bu ülkelere kamu yönetimine “uyarlanma”sı zor olmakta ve stratejik planlama, hesap verebilirlik, yönetişim, toplam kalite yönetimi, etkinlik ve verimlilik gibi önemli kavramlar beklenen etkiyi doğurmamaktadır. Batı literatüründe anlamlı olan bu kavramlar, tercüme edilip mevzuatçılık yoluyla kamu yönetimine adapte edilmeye çalışıldığında ise ülkenin idari kültürü ve gerçekleri ile karşılaşmakta ve içerikleri boşalmaya başlamaktadır (Canpolat ve Cangir, 2010, s. 33).

Son olarak yerleşme sürecinde ise yerel düzeyde yürütülen faaliyetlerde koordinasyon sağlanamadığı takdirde, kamu hizmetlerinin sunumunda bölgesel farklılıkların doğması ve bunun sonucunda bölgeler arasında gelişme farklarının oluşacağı değerlendirilmektedir (World Bank, 2000, s. 124-126).

3.4 TÜREVSEL DIŞSALLIKLAR BAKIMINDAN

Türevsel dışsallıklar, kendilerini meydana getirmekten sorumlu kurum tarafından farkedilmeyen ve dolayısıyla kurumun hesaplamalarına ve davranışına etki etmeyen yan etkilerdir (Wolf, 1989, s. 80).

Düzeltilici YKİ tarzı önlemlerin verimli uygulamalarının etki alanı türevsel dışsallıklar durumunda daha az görülmektedir. Aslında, geleneksel YKİ stratejilerinin mevcut türevsel dışsallıkları vurgulama ya da yeni türevsel dışsallıklar yaratma bakımından zararlı olduğuna inanmak için kuvvetli nedenler vardır. Görünürde bütün YKİ stratejileri şu ya da bu şekilde çıktı-esaslı izlemeyi içerdiğinden, bireysel kurumlar bütçe kesintileri ve daha az somut doğası olan çıktıları kıyasla ölçmeye elverişli mal ve hizmet üretimine vurgu ile karşı karşıya olduklarından içselliklerin dışsallaştırılmasına yönelecektir. Benzer şekilde görünür çıktı sağlanmasına yapılan vurgu kamu kurumları tarafından sağlanan görünmez çıktıların seviyesini azaltacaktır. Özetle, YKİ örgütsel yeniden yapılanmasının, kamu kesimindeki türevsel dışsallıkları istenmeyen sonuçlar olarak arttırabileceği makul görünmektedir (Wallis ve Dollery, 2002, s. 197).

Kamu üretim süreci, kurumun içinde mevcut olan yeteneklerden başka yetenekler de gerektirmektedir. Devletin program hedeflerini gerçekleştirmek üretim biriminin dışında, hedef kitle, programın müşterileri, diğer kamu kesimi birimleri ya da genel olarak vatandaşlar gibi başka insanlar ya da örgütler tarafından yapılacak bazı işlere de ihtiyaç duyulmaktadır. Örneğin itfaiyenin işi üretim yetenekleri olarak yangın söndürmek, itfaiyecileri, itfaiye arabası ve istasyonunu kullanmak şeklinde değerlendirilebilir. Böylece iyi yönetim, en az mali kaynakla personelin her an hazır olması, en kısa sürede olay yerine gelmesi ve en etkili yangın söndürme işlemini arttırmak olacaktır. Ancak diğer bir bakış açısı; yangından kaynaklanan beşeri riski ve mülkiyet zararını azaltmak olabilmektedir. Bu da bina sahipleri ve sakinleri tarafından yangından korunma ve yangını önleme gibi başka yeteneklerin kullanılmasını gerektirmektedir. Böylece, kaynakların bazıları kullanılarak yangınların negatif dışsallıklarını azaltmak kamu için bir değer yaratabilecektir. Kaynakların bir tanesi kamu parasıdır: yangınların azalması ya da yangınlara daha hızlı müdahale edilebilmesi para değeri yaratacaktır (Alford, 1995, s. 63-88).

YKİ anlayışının kamu yönetimine getirdiği yaklaşımlar doğrudan etkililik ve verimlilik yaratmayı hedefleselerde beklenmeyen ya da istenmeyen etkileri olabilecektir. Ancak, ister pozitif ister negatif olsun dışsallıkların farkında olunması, önceden tahmin edilmesi bunlardan sağlanacak faydayı artırabilecek ya da bunlar nedeniyle katlanılacak maliyeti azaltabilecektir.

Yaşadığımız dönemde geline nokta YKİ reformlarından kaçınmanın mümkün olmadığı değerlendirildiğinden bu reformlardan etkili bir şekilde istifade edilmesi için kamu kesiminde, özel kesimde ve vatandaşlar arasında bu reformların sağlayacağı dışsallıkların farkında olunmasının önemli olduğu değerlendirilmektedir.

YKİ araçlarından katılımcı yönetim ele alındığında; örneğin üniversitede okuyan bir öğrenci, öğrenim hayatı boyunca kayıt sisteminden, sınav sistemine hatta mezun olduktan sonra işe yerleştirilme sistemine kadar içinde bulunduğu süreçte yaşadığı olumsuzlukların, kendisi tarafından yöneticilere iletilmesi durumunda buna bir müdahalede bulunulacağını ve düzeltici bir idari faaliyetin gerçekleştirileceğini bilirse, hem süreçteki olumsuzluk giderilmiş olacak hemde bundan etkilenebilecek diğer öğrenciler için bir olumlu dışsallık yaratılmış olacaktır. Ayrıca, öğrenci tarafından yapılan bildirimin şeffaflık anlayışı içerisinde diğer öğrenciler tarafından bilinmesinin sağlanması da başka olumsuzlukların tespit edilmesini ya da bir grup için olumsuz olan durumların başka bir grup için olumlu olması halinde farklı çözümler düşünülmesini de sağlayabilecektir. Katılımcı ve şeffaf bir anlayışla iyileştirilecek eğitim sürecinde yetişen bireylerin ise bu anlayışı mezuniyetten sonra devletle olan münasebetlerine yansıtabilecekleri de değerlendirilmektedir.

3.5 TÜRKİYE'DE YKİ UYGULAMALARI

Dünya ekonomisinde 1980'lerde başlayan değişim Türkiye'yi de etkilemiştir. Ekonomi büyümüş, kamu harcamaları ve gelirleri reel olarak artmış, kamunun borçlanma ihtiyacı finans piyasalarını etkileyen temel faktör haline gelmiştir. 1980'lerin başında ekonominin toplam üretim düzeyi 1998 yılı sabit fiyatlarıyla yaklaşık 23 milyar YTL iken 1990'ların sonunda 50 milyar YTL'ye çıkmıştır (DPT 2006). Aynı dönemde bütçe harcamalarının GSMH'ye oranı %20'lerde iken 1990'ların sonunda %35'e yükselmiştir (DPT 2005). Kamu harcamalarındaki gelişme yaşanan krizlerle birlikte hızla artmaya devam etmiş, genel yönetim harcamalarının GSMH'ye oranı %50'lere ulaşmıştır.

Sonuç olarak, 1990'lı yıllarda uygulanan politikalar kamu yükümlülüklerinin artmasına, mali sistemin bütçe dışına çıkmasına ve saydamlıktan uzaklaşılmasına yol açmıştır.

Reform ihtiyacının belirlenmesi ile geline nokta YKİ ilkelerinin Türkiye'de kamu yönetimi alanına girişi; 2003 yılı Aralık ayından itibaren kademeli olarak yürürlüğe giren "5018 sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu" ile olmuştur. Kanun ile kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılması, hesap verebilirlik ve mali saydamlığın sağlanması için kamu yönetiminin mali yapısı ve işleyişi, kamu bütçelerinin hazırlanması, uygulanması, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi, raporlanması ve kontrolü düzenlenmektedir.

5018 sayılı Kanun ile kamu idarelerine kalkınma planları, programlar ve benimsedikleri temel hedefler doğrultusunda misyon ve vizyon oluşturma, performanslarını önceden belirlenmiş göstergeler doğrultusunda ölçme, bu süreci izleyerek değerlendirme yapmaları için stratejik plan hazırlama yükümlülüğü getirilmiştir. Bakanlar ve üst yöneticiler, stratejik planların hazırlanması ve uygulanmasından, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılmasından sorumlu tutulmuş ve kendilerine her yıl hazırlayacakları faaliyet raporunu kamuoyuna sunma yükümlülüğü getirilmiştir. Faaliyetlerin yasaya uygunluğunun sağlanması, kaynakların israf edilmemesi ve yolsuzlukların önlenmesi için, kamu idareleri dışarıdan Sayıştay tarafından içeriden de içdenetçiler tarafından denetlenecektir.

5018 sayılı Kanun'a göre kamu kurumları, bütçelerini analitik bütçe sistemine göre hazırlamaktadır. Bu sistem ile kurum bütçeleri kurumsal, ekonomik ve fonksiyonel olarak sınıflandırılmakta, harcamalar, gelirler ve finansman ayrımı yapılarak bütçe sisteminin daha fazla bilgi sağlaması ve kurum performanslarının iyileştirilmesi amaçlanmaktadır.

Bu doğrultuda Yüksek Planlama Kurulunun 2004 ve 2005 yılları Program, Bütçe ve Makro Çerçeve Kararları ile sekiz kurumda performans esaslı bütçe uygulaması pilot olarak başlamıştır. Pilot kurumlarda Maliye Bakanlığı ve DPT Müsteşarlığı desteği ile stratejik planlar ve performans programları hazırlanmaktadır.

Ülkemizde 5018 sayılı Kanun kapsamında YKİ reformlarına ilişkin sürece bakıldığında; Kanunda yer alan kavram ve süreçlerin açıklanması bakımından ihtiyaç duyulan ikincil

mevzuatın yakın zamanda çıkarılması nedeniyle eksiklik ya da yeterliliklerinin anlaşılması için yeteri kadar süre geçmediği ve yeni mevzuata uyum sürecinin devam ettiği gözlemlenmektedir.

Diğer taraftan, birarada yürütülmesi gereken stratejik planlar ve performans esaslı bütçelemenin DPT ve Maliye Bakanlığı tarafından birbirinden bağımsız yürütülmesinin uyumlaştırmada sorun yaratarak üst yöneticiler ve dolayısıyla çalışanlar tarafından yapılması gerekenlerin benimsenmesini güçleştireceği değerlendirilmektedir.

Kanun ile getirilen analitik bütçe sınıflandırmasının kurum bütçelerini kurumsal, ekonomik ve fonksiyonel düzeyde ayrıştırmasının, performans esaslı bütçeleme uygulamasına henüz tam olarak geçilmemiş olması nedeniyle gelirler ve harcamalar arasındaki bağlantının kurulmasına tekbaşına katkı sağlayamayacağı, hedefler ve önceliklerin tespitinde yetersiz kalacağı düşünülmektedir.

Buna ek olarak oluşturulan performans esaslı sistemde elde edilen verilerin toplanması, analiz edilmesi, herkes tarafından anlaşılabilir hale getirilmesi için bilgi sistemi ve nitelikli personel desteğine ihtiyaç duyulacağı düşünülmektedir.

SONUÇ

Ekonomik ve kültürel kaynaşmaların etkisi ile sınırların giderek azalmakta olduğu günümüzde, bilgiye erişmenin giderek kolaylaşması sonucunda, bireylerin kendilerini yönetmekte olan devletle ilgili beklentileri artmaktadır. Devlet yönetiminin toplumun refahı üzerindeki etkisinin bireyler tarafından daha iyi anlaşılmasına başlanması ve daha fazla önemsenir hale gelmesi ile kamusal faaliyetlerin iyileştirilmesi ve kamusal başarısızlıkların giderilmesi yönünde baskılar oluşmaktadır. Bu gelişmeler sonucunda devletler daha etkili, daha verimli ve daha eşit olabilmek için yeni yöntemler arayışına girmektedir.

Yeni Kamu İşletmeciliği; bu arayış sürecinde keşfedilen, aslında yeni olmamakla birlikte mevcut yöntemlerin yeniden formüle edilmesi şeklinde ortaya atılan araçlardan biridir. Piyasa kesiminde uygulanmakta olan ve başarılı olduğu gözlenen işletmecilik anlayışının kamu kesimine aktarılması olarak özetlenebilecek bu yöntem ile kamusal başarısızlıkların giderilmesine çalışılmaktadır.

YKİ reformlarının kamusal başarısızlıklar üzerindeki etkisinin değerlendirildiği bu çalışmada reformların, farklı ekonomik yapılar, kültürler ve yönetim şekilleri nedeniyle her ülkede tamamıyla uygulanıp aynı etkileri yaratmadığı değerlendirilmiştir.

Albert Einstein “Gerçeğin bilgisi deneyle başlar deneyle biter” demiştir. Fen bilimlerinde, ortaya atılan fikirlerin doğruluğunun, işe yararlığının ya da bunların tam tersi olduğunun tespiti laboratuvar ortamlarında belirli değişkenlerin varlığı ya da yokluğu ile türlü şekillerde deneme yanılma yapılarak elde edilmesi mümkündür. Ancak sosyal bilimlerde, fen bilimlerindeki laboratuvar, deney ve deney araç-gereci kavramları aynı çağrışımı yapmadığından aynı derecede kesin yargılara varmak her zaman mümkün değildir. Çünkü sosyal bilimlerde laboratuvar deyince; tüm dünya-ekonomisi, politikası, sosyal hayatı vs-, deney deyince; düşünce akımlarının ortaya konulması ve yaşayarak tecrübe edilmesi, deney araç gereçleri deyince de insanlar ve olaylar akla gelmektedir.

Bu noktadan hareketle YKİ paradigmasının, bütün kamusal başarısızlık türleri için çözüm sunan evrensel bir çare olarak görülmemesi (Wallis ve Dollery, 2002, s. 199) gerektiği değerlendirilmektedir. Ancak, YKİ anlayışının genel olarak verimlilik,

ekonomiklik ve etkililik sonuçlarının elde edilmesi fikrine dayandığı ve uygulandığı bazı ülkelerde bunu başaramasa bile başarısızlığının nedenlerinin ortaya konulması ile yine de kamusal başarısızlıkların giderilmesinde bir çözüm yaratılmasında etkili olabileceği düşünülmektedir.

YKİ paradigmasının halen devam eden bir süreçte, etkilerinin daha uzun bir dönemde takip edileceği ve farklı ülkelerde farklı şekillerde uygulanmasının sonucunda, kamusal başarısızlıkların düzeltilmesinde yeni yöntemlerin düşünülmesine katkı sağlayacağı değerlendirilmektedir.

KAYNAKÇA

- AKAL Z. (1996). İşletmelerde Performans Ölçüm ve Denetimi Çok Yönlü Göstergeleri. Ankara: MPM Yayınları.
- AKSOY Ş.(1995). Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi. *TODAİE Kamu Yönetimi Disiplini Sempozyumu Bildirileri*, 2.
- AKTAN C.C. (1990). Politikanın Ekonomik Analizi: Kamu Tercihi Teoremi. *Banka ve Ekonomik Yorumlar Dergisi*. 37-49.
- AKTAN C.C. (1994). 21.yy İçin Yeni Toplumsal Sözleşme. İzmir :Ticaret Odası Yayınları.
- AKTAN C.C. (2000). *Politik İktisat*. İzmir: Akliselim Matbaası.
- AKTAN C.C. (2006). *En Az Devlet En İyi Devlet, Devletin Başarısızlığının Anatomisi*. Çizgi Kitapevi Yayınları.
- AKTAN C.C. (2007). Geleceğe Uzanmanın Yolu, Stratejik Yönetim. www.canaktan.org.tr
- AKYEL R., KÖSE H.Ö. (2010). Kamu Yönetiminde Etkinlik Arayışı: Etkin Kamu Yönetimi İçin Etkin Denetimin Gerekliliği. *Türk İdare Dergisi*. 466 (Mart).
- AL H. (2002).Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi. *Doktora Tezi*. Sakarya: Sakarya Üniversitesi.
- ALBRECHTS L. (2001). In Pursuit of New Approaches to Strategic Spatial Planning: A European Perspective. *International Planning Studies*, 6,3.
- ALBRECHTS L. (2005). Strategic Planning Revisited. *8 Kasım Dünya Sehircilik Günü 29. Kolokyumu, Planlamada Yeni Politikalar ve Stratejiler, Riskler ve Fırsatlar*. İstanbul: Cenkler Matbaacılık.
- ALFORD J. (1995). Towards A New Public Managment Model: Beyond Managerialism and Its Critics. *The Journal of Development Administration*, 35 (July-September) 3.
- ALİEFENDİOĞLU Y. (2001). Hukuk, Hukukun Üstünlüğü-Hukuk Devleti. *Ankara Barosu Dergisi*, II, 25-33.
- ARİFOĞLU A. (2002). E-Devlet Yolunda Türkiye. Ankara: Türkiye Bilişim Derneği Yayını.
- AYKAÇ B. (2001). Kamu Yönetiminde Kriz ve Kriz Yönetimi. *Gazi Üniversitesi, İİBF Dergisi*, 3,3.
- AYTÜRK N. (2002). Yetki Yönetimi. *Türk İdare Dergisi*. 434, 89.

- BALCI A. (2003). Kamu Yönetiminde Hesap Verebilirlik Anlayışı. *Kamu Yönetiminde Çağdaş Yaklaşımlar*. Ankara: Seçkin Yayınları.
- BARRY W. B. (1986). Strategic Planning. *Workbook for Public and Nonprofit Organizations*. St. Paul.
- BAŞ İ.M.ve ARTAR A. (1990). İşletmelerde Verimlilik Denetimi, Ölçme ve Değerlendirme Modelleri. Ankara: Milli Prodüktivite Merkezi.
- BELLIS C. (2000). Professions in Society. *Australian Actuarial Journal*, 6 (1), 1-33.
- BERRY F. S., WECHSLER B. (1995). State Agencies Experience with Strategic Planning: Finding from a National Survey. *Public Administration Review*, 55, 2, 159-168.
- BOBBIE R.A., SCHAFFER R. (1983). Productivity Improvemenet, *Business Horizons*, 26 (Mart).
- BOUNDS G., YORKS L., ADAMS M., RANNEY G. (1994). *Beyond Total Quality Management*. Singapore: McGraw Hill.
- BOZKURT Ö., ERGUN T. ve SEZEN S. (1998). *Kamu Yönetimi Sözlüğü*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- BRYSON J. N. (1988).Strategic Planning, Big Wins and Small Wins. *Public Money and Management*. Autumn, 11-15.
- BRYSON J. N. (1995). *Strategic Planing For Public and Nonprofit Organizations*. San Fransisco: San Fransisco Planners Press.
- BUCHANAN J.M. (1986). *Liberty Market and State:Political Economy in the 1980s*, New York: New York University Pres.
- BUCHANAN J.M. (1987). The Constitution of Economic Policy. *American Economic Review*. 77, 243-250.
- BUCHANAN J.M. (1989). *Explotation into Constitutional Economics*. Texas: A&M University Press.
- BUCHANAN J.M. (1990). The Domain of Constitutional Economics. *Constitutional Political Economy*, 1, 1-18.
- CANPOLAT H., CANGİR M. (2010). Değişen Dünyada Kamu Yönetiminin Geleceği ve Türkiyenin Reform Gündemi: Devletin Daha Fazla Demokratikleşmesi. *Türk İdare Dergisi*, 466 (Mart).
- CHRISTENSEN T., LAGREID P. (2002). New Public Management: Puzzles of Democracy and Influence of Citizens. *The Journal of Political Philosophy*. 10 (3), 267-295.

- COLLIER P., DOLAR D. (2001). Can The World Cut Poverty Half ? How Policy Reform and Effective Aid Can Meet International Development Goals. *World Development Report*. 29, 11, 1787-1802.
- COMMON R.K. (1998). Convergence and Transfer: A Review of the Globalisation of New Public Management. *The International Journal of Public Sector Management*, 11, 440-448.
- COPE S., LEISHMAN F., STORIE P. (1997). Globalization, New Public Management and The Enabling State. *International Journal Of Public Sector Management*. 10, 6, 444-460.
- ÇUKURÇAYIR M. A., SİPAHİ E.B. (2003). Yönetişim Yaklaşımı ve Kamu Yönetiminde Kalite. *Sayıştay Dergisi*, 50-51, 47-48.
- DAWSON S., DARGIE C. (2002). New Public Management: A Discussion With Special Reference to UK Health. McLaughlin K., Osborne S.P. and Ferlie, (Eds.), *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*, Florence: Routledge.
- DOLLERY B., WALLIS J. (2001). A Taxonomic Analysis of Government Failure in Local Government. *University of New England Working Paper Series in Economics*, 2001-7 (March).
- DOLLERY B., WALLIS J. (2002). WOLF'S MODEL: Government Failure and Public Sector Reform in Advanced Industrial Democracies. *The Review of Policy Research*, 19 (Spring), 1, 177-203.
- DPT. (2003). *Kamu Kurumlarında Stratejik Planlama Kılavuzu*. Ankara: DPT Yayınları.
- DPT. (2005). *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler: 1950-2004*. Ankara: DPT Yayınları.
- DPT. (2006). *Kamu Kuruluşları için Stratejik Planlama Kılavuzu*. Ankara: DPT Yayınları.
- DUNCAN W.L. (1995). *Total Quality Key Terms and Concepts*. New York.
- DUNLEAVY P., MARGETTS H., BASTOW S. (2005). The New Public Management is Dead- Long Live Digital Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*. September 8.
- EREN V. (2001). *YKY Anlayışı (Büyükşehir ve İl Belediyeleri Üzerinde Bir Araştırma)*. Sakarya: Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- EREN E. (2002). *Yönetim ve Organizasyon*. İstanbul: Beta Yayınları.
- ERYILMAZ B. (2002). *Bürokrasi ve Siyaset*. İstanbul: ALFA Yayınları.
- FANG Z. (2002). E-Government in Digital Era: Concept, Practise and Development, *International Journal Of The Computer, The Internet and Management*, 10, 2, 1-22.

- FARNHAM D. ve HORTON S. (1996). *Managing the New Public Services*. Londra: Macmillan.
- FLYNN N. (1995). The Future of Public Sector Management: Are There Some Lessons From Europe. *International Journal of Public Sector Management*, 8, 4, 59-67.
- FREDERICKSON H. G.(1977). *New Public Administration*. USA: Alabama University Press.
- GALNOOR I., ROSENBLOOM D. H., YARONİ A.(1998). Creating NPM Reforms: Lessons from Israel. *Rosenbloom and Society*, 30,4, 393-419.
- GERÇEK A. (2003). *Türk Vergi Hukukunda Tahsilat İşlemi ve Etkinliği*. Bursa: Ekin Kitabevi.
- GÖYMEN K. (2000). Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yönetişim: Gereksinimler, Önergeler, Yönelimler., *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 9, 2, 3-13.
- GRAND Le J. (1991). The Theory of Government Failure. *British Journal of Political Science*, 21 (October), 4, 423-442.
- GÜL H. (1999). Kamu Yönetiminde Piyasa Temelli Yeni Model Arayışları ve Türk Kamu Yönetiminde Toplam Kalite Yönetiminin Uygulanabilirliği. *Kamu Yönetiminde Kalite 2. Ulusal Kongresi Bildirileri*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- GÜLER B. A. (2000). Devletin Yeniden Yapılandırılması. *Yerel Gündem*, II, 9, 4-12.
- GÜLER B. A. (2002). Yerel Yönetimlerde Reform Sorunu. *Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri*, Ankara: TODAİE Yayınları.
- GÜRAN M.C. (2000). Kamusal Müdahaleler ve Ekonomik Performans. *Yayınlanmamış Doktora Tezi*. Ankara: Hacettepe Üniversitesi SBE.
- GÜRAN M.C. (2005). Türkiyedeki Kamu Üniversiteleri İçin Bir Performans Ölçümü Uygulaması. Ankara:Hacettepe Üniversitesi Yayınları.
- GÜRAN M.C. (2006). Kamusal Başarısızlığın Nedenleri ve Sonuçları, C.C.Aktan (Ed.) *En Az Devlet En İyi Devlet Devletin Başarısızlığının Anatomisi*. Çizgi Kitapevi Yayınları.
- GWARTNEY J.D. (1992). Private and Public Choice.
- HABİTAT II. (2000). *Beş Ülke Raporu, Yönetişim Alt Bölümü*. İstanbul.
- HEMMING R., HEWITT D.P., MACKENZIE G.A. (1991). Kamu Harcamalarının Verimliliği. (Çev.D.Cansızlar) K.Cue ve R.Hemming (Eds.) *Kamu Harcamaları Rehberi*. Ankara: Maliye Bakanlığı.
- HOOD C. (1991). A Public Management for All Seasons?. *Public Administration*, 69(1), 3-19.

- HOOD C. (1995). The "New Public Management" In The 1980s: Variations On A Theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20, 2/3, 93-109.
- HUGHES O. (1998). *Public Management and Administration*. USA: St.Martin Yayınları.
- IMAI M. (1986). *Kaizen*. New York: Mc Graw Hill Book Company.
- İSO. (2001). *Ekonomik İstikrar İçin Şeffaf Devlet ve Kayıtdışı Ekonomi*. İstanbul Sanayi Odası, Mart.
- JENSSEN S. (2001). Transforming Politics: Towards New or Lessen Roles For Democratic Institutions. Tom Christensen and Peter Legreid (Ed.) *New Public Management*. England: Ashgate.
- KAMENSKY J. (1996). The Role of the Reinventing Government Movement in the Federal Management Reform. *Public Administration Review*. 56, 3, 247-255.
- KARABACAK H. (2003). *Hukukun Üstünlüğü ve İyi Yönetişim, İyi Yönetişimin Temel Unsurları*. Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayını, 63-65.
- KAUFMAN D. Ve VISHWANATH T. (1999). Towards Transperancy in Finance and Governans. *The World Bank Policy Research Working Paper*.
- KEMPE R.H. (2002). *A Perspective From Africa, New Public Management: Current Trends and Future Prospects*. MacLaughlin, K.Osborne, S.P. and Ferlie, (Ed.). Florence: Routledge Press.
- KETTL D.F. (2000). *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governence*. Washington D.C: Brookings Institution Yayınları.
- KIZILCIK R. (2003). 21. Yüzyılda Yönetişim ve Kamu Yönetimi, Yeni Eğilimler ve Yeni Teknikler, *Türk İdare Dergisi*, 438, 181.
- KYONG H. (2008). New Public Management in Korean Higher Education: Is It Reality Or Another Fad? *Asia Pasific Education Revie*, 9, 2.
- LANE J.E. (2000). *New Public Management*. London: Routledge Press.
- LAWSON P. (1995). *Perfromance Management*, M. Walters (Ed.). The Performance Management Handbook. London: Institute of Personnel and Development, 1-17.
- MALİYE BAKANLIĞI. (2003). *İyi Yönetişimin Temel Unsurları*. Ankara: Maliye Bakanlığı Yayınları.
- MARLOW M.L. (1995). *Public Finance: Theory and Practice*. Orlando: The Dryden Press.
- MARTIN D.S. (1988). The New Manageralism and The Policy Influence of Consultants in Government: Governance. *An International Journal of Policy and Administration*, 2, 3, 315-335.

- MAYNE J. (1998). *Modernizing Accountability Practises in The Public Sector*. Çev. M.Hakan ÖZBARAN.
- NİSKANEN W.A. (1971). *Bureaucracy and Repesantative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.
- O'DOWD M.C. (1978). The Problem of Government Failure in Mixed Economies. *South African Journal of Economics*, 46 (4), 360-370.
- OECD. (2001).Engaging Citizens in Policy Making: Information, Consultation and Public Participation. *OECD Public Management Policy Brief, OECD Observer*, July, 1-8.
- OECD. (2005a). Public Sector Modernisation: Open Government. *OECD Public Management Policy Brief*, February, 1-8.
- OECD. (2005b). Public Sector Modernisation: Modernising Accountability and Control. *OECD Public Management Policy Brief*, April, 1-8.
- OECD. (2005c). Public Sector Modernisation: Modernising Public Sector Employment. *OECD Public Management Policy Brief*, July, 1-8.
- OECD. (2005d). Public Sector Modernisation: The Way Forward. *OECD Public Management Policy Brief*, November, 1-8
- OSBORNE D., GAEBLER T. (1992). *Reinventing Government*. Addison-Wesley Publishing Company.
- OMACHONU V.K. ve ROSS J.E. (1994). *Principles of Total Quality*. Florida: St.Lucie Press.
- ÖKMEN M., BAŞTAN S., YILMAZ A. (2004). Kamu Yönetimi, Kuramdan Uygulamaya Kamu Yönetiminde Yeni Yaklaşımlar ve Bir Yönetişim Faktörü Olarak Yerel Yönetimler. Ankara: Gazi Kitabevi.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN U. (1997). The New Public Management. *AÜSBF Dergisi*, 52, 517-566.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN U. (2002). Performance Measurrement In The Public Sector: Rising Concern, Problems In Practise and Prospects. *H.Ü.İktisadi İdari Bilimler Dergisi*, 20, 1, 99-134.
- ÖZTÜRK N. ve COŞKUN B. (2000) Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma ve Kamu Hizmetlerinde Kalite: Etiksel Bir Bakış. *Türk İdare Dergisi*, 72, 426.
- PIERRE J. (1995). The Marketization of The State: Citizens, Consumers and The Emergence of The Public Market. Peters B.G.and Savoie D.J. (Eds). *Governance in a Changing Environment*. Canada: Canadian Center for Management Development.

- POISTER T. H., STREIB G. (2005). Elements of Strategic Planning and Management in Municipal Government: Status after Two Decades. *Public Administration Review*, 65, 1, 39-50.
- POLLITT C. (1993). *Managerialism and The Public Services*. Oxford: Blackwell.
- POLLITT C. ve BOUCKAERT G. (2000). *Public Management Reform*. Oxford: Oxford University Press.
- POLLITT C. (2001). Integrating Financial Management Performance Management. *OECD Journal on Budgeting*, 1, 2.
- PUMA. (2003). Public Sector Modernization: Governing for Performance. *GOV/PUMA 20/REV*.
- REES R. (1976). *Public Enterprise Economics* London: Weidenfeld & Nicholson.
- REICHARD C. (2002). *Assesing Performance-Oriented HRM Activities in Selected OECD Countries*. OECD/PUMA.
- RIDLEY F.F. (1996). The New Public Management in Europe: Comparative Perspectives. *Public Policy and Administration*, 11(1), 16-29.
- SARAN U. (2001). Demokratikleşme ve Sivilleşme Eğilimleri Karşısında Devletin Yeniden Yapılandırılmasının Anahtarı: Kamu Hizmetlerinde Toplam Kalite Yönetimi. *Türk İdare Dergisi*, 431, 1-21.
- SARAN U. (2004). *Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma*. Ankara: Atlas Yayını.
- SARGUT S. (1997). *Kamu Örgütleri Kuramını Arıyor: Kuramsal Bir Yaklaşım*. 21.yy' da Nasıl Bir Kamu Yönetimi Sempozyumu. Ankara: TODAİE Yayınları.
- SAVAŞ V. F. (1997). *Anayasal İktisat*. İstanbul: Avcıol Basım Yayımları.
- Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı. (2000). *Kamu Yönetimi İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Ankara: DPT Yayını.
- Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı. (2001). *Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu*. Ankara: DPT Yayını.
- SEYİDOĞLU H. (2006). *İktisat Biliminin Temelleri*. Güzem Can Yayınları.
- SÖZEN S. (2005). *Teori ve Uygulamada Yeni Kamu Yönetimi*. Seçkin Yayınları.
- SÖZER M.A. (2005). *Yeni Kamu Yönetimi: Teoriden Uygulamaya*. Platin Yayınları.
- STIGLITZ J.S. (2000). *Economics of the Public Sector*. New York: W.W. Northon Company.
- STOKER G. (1998). Governance As Theory: Five Positions, *International Social Science Journal*, 50, 1:17-29.
- ŞAŞAL İ. (2001). *Kamu Yönetiminde Paradigma Değişimi; Kamu Yönetimi-Özel Yönetim Yakınlaşması*. Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi. Sakarya Üniversitesi.

- ŞAYLAN G. (2000). Kamu Yönetimi Disiplininde Bunalım ve Yeni Açılımlar Üzerine Düşünceler. *Amme İdaresi Dergisi*, 33, 2.
- ŞAYLAN G. (2003). *Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi*. Ankara: İmge Kitapevi.
- TAK B. (2002). Kamu Kuruluşlarında Müşteri Odaklı Yönetim Anlayışına Geçiş Aracı Olarak Vatandaş Tatmin Araştırmaları ve Bursa Halkına Yönelik Bir Görgül Çalışma. *Uludağ Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, 21 (2), 143-159.
- TEKELİ İ. (1996). Yönetim Kavramı Yanısıra Yönetişim Kavramının Gelişmesinin Nedenleri Üzerine. *Sosyal Demokrat Değişim*, 3:45-54.
- TERRY D. L. (1998). Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement. *Public Administration Review*, 58,(3), 194-201.
- TKY Araştırma Komitesi. (1994). *T.C. Sayıştay Başkanlığı, Toplam Kalite Yönetiminde Türkiye Perspektifi, Değişen Kalite Anlayışı ve Toplam Kalite Sempozyumu Bildirileri Kitabı*. İstanbul: Arkom Yayıncılık.
- TULLOCK G. (1988) *Public Choice in The New Palgrave Dictionary of Economics*. London: Macmillian.
- TULLOCK G., SELDON B.G. (2002). *Government Failure*. Washington DC: Cato Institute.
- VAROL M. (1993). *Örgüt Sosyolojisine Giriş*. Ankara: Ankara Üniversitesi İletişim Fakültesi Yayınları.
- WEIKART A. L. (2001). The Giuliani Administration and the New Public Management in New York City, *Urban Affairs Review*, 36,3, 359-382.
- WEISBROD R. (1978). *Problems of Enhancing the Public Interest: Toward a Model of Government Failures*, Public Interest Law, London: University of California Press.
- WILKONSON A. (1992). The Other Side of Quality, Soft Issues and The Human Resource Dimension. *Total Quality Management*, 3.
- WOLF C. (1988). *Choosing Between Imperfect Alternatives*. Cambridge: The MIT Press.
- WORLD BANK. (1997). *The State in A Changing World*. World Development Report. New York: Oxford University Press.
- WORLD BANK. (2000). *World Development Report, 2000/2001*.
- WRIGHT V. (1994). Reshaping the State: The Implications for Public Administration. *West European Politics*, 17, 3, 102-37.
- YAMAMOTO H. (2003). *New Public Management: Japan's Practice*. Tokyo: Institute for International Policy Studies, January.

YENERSOY G. (1997). Toplam Kalite Yönetimi, Mükemmeli Arayış Yolculuğuna İlk Adım. İstanbul: Rota Yayınları.

YÜKSEL M. (2000). Yönetişim Kavramı Üzerine. *Ankara Barosu Dergisi*, 58,3:145-159.

ÖZGEÇMİŞ

Adı Soyadı : Zeynep ÜNAL
Doğum Yeri ve Tarihi : Yozgat, 15 Temmuz 1978

Eğitim Durumu

Lisans Öğrenimi : Hacettepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler
Fakültesi, İşletme Bölümü
Yüksek Lisans Öğrenimi :
Bildiği Yabancı Diller : İngilizce, Fransızca
Bilimsel Faaliyetleri :

İş Deneyimi

Stajlar : 1998, Yibitaş-Lafarge Ankara, Finansman Bölümü
Yaz Stajı
Projeler
Çalıştığı Kurumlar : 1999-2001 Kentbank A.Ş., Kurumsal ve Bireysel
Bankacılık, Management Trainee.
2005- J.Gn.K.İığı, Maliye Bşk.İığı, Mali Hiz.Uz.

İletişim

E-Posta Adresi : lanupenyez@gmail.com.tr

Tarih : 16 Haziran 2010