



T.C.
SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

AJANSLAŞMA EKSENİNDE MERKEZİ İDARENİN
DÖNÜŞÜMÜ: İNGİLTERE ÖRNEĞİ

HAZIRLAYAN
Fahrettin Burak YERLİKAYA
1240203006

DOKTORA TEZİ

DANIŞMAN
Prof. Dr. Yakup ALTAN

ISPARTA - 2022

DOKTORA TEZ SAVUNMA SINAV TUTANAĞI





T.C.
SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü



YEMİN METNİ

Doktora tezi olarak sunduğum *“Ajanslaşma Ekseninde Merkezi İdarenin Dönüşümü: İngiltere Örneği”* adlı çalışmanın, tezin proje safhasından sonuçlanmasına kadarki bütün süreçlerde bilimsel ahlâk ve geleneklere aykırı düşecek bir yardıma başvurulmaksızın yazıldığını ve yararlandığım eserlerin Bibliyografya’da gösterilenlerden oluştuğunu, bunlara atıf yapılarak yararlanılmış olduğunu belirtir ve onurumla beyan ederim.

İmza
Fahrettin Burak YERLİKAYA
29.06.2022



T.C.
SÜLEYMAN DEMİREL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
TEZ ÇALIŞMASI ORJİNALLİK RAPORU
BEYAN BELGESİ



SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ'NE

ÖĞRENCİ BİLGİLERİ	
Adı-SOYADI	Fahrettin Burak YERLİKAYA
Öğrenci Numarası	1240203006
Enstitü Ana Bilim Dalı	KAMU YÖNETİMİ
Programı	DOKTORA
Programın Türü	() Tezli Yüksek Lisans (X) Doktora
Danışmanın Unvanı, Adı-SOYADI	Prof. Dr. Yakup ALTAN
Tez Başlığı	AJANSLAŞMA EKSENİNDE MERKEZİ İDARENİN DÖNÜŞÜMÜ: İNGİLTERE ÖRNEĞİ
Turnitin Ödev Numarası	1866860999

Yukarıda başlığı belirtilen tez çalışmasının a) Kapak sayfası, b) Giriş, c) Ana Bölümler ve d) Sonuç kısımlarından oluşan toplam 195 sayfalık kısmına ilişkin olarak, 05/07/2022 tarihinde tarafımdan Turnitin adlı intihal tespit programından Üniversitemiz Lisansüstü Eğitim ve Öğretim Yönergesinin 14 üncü maddesinde yer alan filtrelemeler uygulanarak alınmış olan ve ekte sunulan rapora göre, tezin/dönem projesinin benzerlik oranı;

Kaynakçalar hariç, alıntılar dahil, 10 kelimedenden daha az örtüşme içeren metin kısımları hariç;
% 2'dir.

Danışman tarafından uygun olan seçenek işaretlenmelidir:

(X) Benzerlik oranları belirlenen limitleri aşmıyor ise;

Yukarıda yer alan beyanın ve ekte sunulan Tez Çalışması Orijinallik Raporu'nun doğruluğunu onaylarım.

() Benzerlik oranları belirlenen limitleri aşıyor, ancak tez/dönem projesi danışmanı intihal yapılmadığı kanısında ise;

Yukarıda yer alan beyanın ve ekte sunulan Tez Çalışması Orijinallik Raporu'nun doğruluğunu onaylar ve Uygulama Esasları'nda öngörülen yüzdelik sınırlarının aşılmasına karşın, aşağıda belirtilen gerekçe ile intihal yapılmadığı kanısında olduğumu beyan ederim.

Gerekçe:

Benzerlik taraması yukarıda verilen ölçütlerin ışığı altında tarafımda yapılmıştır. İlgili tezin orijinallik raporunun uygun olduğunu beyan ederim.

05/07/2022

Prof. Dr. Yakup ALTAN

(YERLİKAYA, Fahrettin Burak, *Ajanslaşma Ekseninde Merkezi İdarenin Dönüşümü: İngiltere Örneği*, Doktora Tezi, Isparta, 2022)

ÖZET

Çalışmanın temel amacı Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) kapsamında ortaya çıkan ajanslaşma sürecinin İngiliz merkezi idaresindeki dönüştürücü etkisinin belirlenmesidir. Türkçe kamu yönetimi literatüründe ihmal edilmiş olan bu konu reform programlarının yanı sıra ülkenin idari geleneğinden kaynaklanan ilkelerin de göz önüne alındığı tarihsel kurumsal bir bakış açısıyla değerlendirilmiştir. Ajanslaşmanın kapsamlı bir incelemesinin yapıldığı bu çalışma, karşılaştırmalı kamu yönetimi ve YKİ alanındaki araştırmalar için faydalı olacaktır.

Üç bölümden oluşan çalışmanın YKİ anlayışı ile ilgili olan ilk bölümünde YKİ'nin ortaya çıkış süreci ve kuramsal çerçevesi incelenmiştir. Ajanslaşma konusu ile ilgili olan ikinci bölümünde ise ajanslaşmanın tanımlanması, sınıflandırılması, kuramsal çerçevesi ile ilgili güncel literatür incelenerek geri çekiliş döneminden bahsedilmiş ve farklı idari geleneklerden gelen ülke örneklerine yer verilmiştir. İlk iki bölüm birbirini tamamlayıcı nitelikte olup çalışmanın kuramsal altyapısını oluşturmaktadır. Üçüncü bölümde ise tezin araştırma konusu olan İngiltere'de merkezi idarenin dönüşümü ajanslaşma ekseninde incelenmiştir. Bu kapsamda detaylı bir literatür analizinin yanı sıra resmi raporlar, politika belgeleri, hükümet programları ve uzman raporları incelenmiştir.

Tezin bulguları ajanslaşma sürecinin YKİ'nin kuramsal bileşenlerinden yoğunlukla etkilendiğini göstermektedir. İngiltere'de ajanslaşma ise üç ayrı dönemde incelenmiştir. Başlangıç dönemi olan 1988-1997 yılları arasında reformun radikal bir şekilde ilerlediği ve merkezi idareyi kurumsal olarak domine ettiği görülmektedir. 1997-2010 yılları arasındaki geri çekiliş dönemi ise koordinasyon probleminin ve İngiliz geleneksel idari ilkeleriyle ajanslar arasındaki uyumsuzluğunun giderilmeye çalışıldığı bir rasyonalizasyon dönemi olarak nitelendirilebilir. 2010 yılından günümüze ajansların kurumsallaşma ve uyum sorunlarının tamamen giderildiği görülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Merkezi İdare, Yeni Kamu İşletmeciliği, Ajanslaşma, Reform, Yürütücü Ajanslar.

(YERLİKAYA, Fahrettin Burak, *Transformation of Central Administration from the Agencification Perspective: Case of UK*, PhD Dissertation, Isparta, 2022)

ABSTRACT

The primary goal of the study is to ascertain how the agencification process, which evolved within the context of New Public Management (NPM), has transformed the British central government. This issue, which has been neglected in the Turkish public administration literature, has been evaluated from a historical institutional perspective, taking into account the principles arising from the administrative tradition of the country as well as the reform programs. This study examines the agencification in detail and will be beneficial for future work on comparative public administration and NPM research fields.

Study is divided into three chapters. The emergence process and theoretical foundation of NPM were examined in the first chapter. The definition, classification, and theoretical underpinnings of agencies are discussed in the second chapter, along with examples from various administrative traditions. The withdrawal period is also discussed. The study's theoretical framework is established by the first two chapters, which are complimentary to one another. The thesis' research topic, the transformation of British central government, is examined in the third section utilizing the concept of agencification. Along with a thorough analysis of the relevant literature, official reports, policy documents, government initiatives, and expert reports were examined.

The findings demonstrate that the theoretical elements of NPM have a significant impact on the agencification process. British agencies have been examined in three different eras. Between the initial period of 1988-1997, the reform advanced significantly and institutionally dominated the central administration. On the other hand, the withdrawal period between 1997 and 2010 can be viewed as a period of rationalization during which efforts were made to address the coordination issue and the incompatibility between the agencies and the British traditional administrative principles. Ever since 2010, it is seen that the institutionalization and compliance problems of the agencies have been completely resolved.

Key words: Central Government, New Public Management, Agencification, Reform, Executive Agencies.

İÇİNDEKİLER

Sayfa

DOKTORA TEZ SAVUNMA SINAV TUTANAĞI.....	i
YEMİN METNİ	ii
ÖZET.....	iii
ABSTRACT	iv
İÇİNDEKİLER	v
TABLolar DİZİNİ	viii
ŞEKİLLER DİZİNİ	ix
KISALTMALAR DİZİNİ	x
ÖNSÖZ.....	xi
GİRİŞ	1

1. BÖLÜM

GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİNDEN AJANSLAŞMAYA YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ ANLAYIŞI

1.1. Yeni Kamu İşletmeciliği Kavramı	6
1.2. Yeni Kamu İşletmeciliği Anlayışının Ortaya Çıkışı	10
1.2.1. Geleneksel Kamu Yönetimi.....	11
1.2.2. Sosyal Refah Devleti.....	15
1.2.3. Yeni Sağ – Neoliberalizm	20
1.2.3.1. Liberalizm ve Neoliberalizm	22
1.2.3.2 Muhafazakârlık ve Yeni Muhafazakârlık	27
1.3. Yeni Kamu İşletmeciliğinin Kuramsal Bileşenleri	33
1.3.1. İşletmecilik Anlayışı.....	34
1.3.2. Yeni Kurumsal İktisat	37
1.3.2.1. Kamu Tercihi Kuramı.....	39

1.3.2.2. Asil-Vekil Kuramı	43
1.3.2.3. İşlem Maliyetleri Kuramı	45
1.4. Yeni Kamu İşletmeciliğinde Kamu Örgütlerini Etkileyen Unsurların Değerlendirilmesi.....	50

2. BÖLÜM

YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ ANLAYIŞININ YÖNETSEL YAPIYA ETKİLERİ: YÜRÜTÜCÜ AJANSLAR

2.1. Ajans Kavramının Ortaya Çıkış Süreci.....	57
2.1.1. Örgütsel Boyutuyla Ajanslaşma.....	61
2.1.1.1. Ajansların Tanımlanması.....	62
2.1.1.2. Ajansların Sınıflandırılması.....	65
2.1.1.2.1. Bakanlık Dışı Kamu Kurumları (Non-departmental Public Bodies ya da Quango)	66
2.1.1.2.2. Yürütücü Ajanslar (Executive Agencies).....	70
2.1.2. Ajanslaşmanın Kuramsal Çerçevesi.....	72
2.1.2.1. Yetki Devri Kuramı	72
2.1.2.2. Ajans Oluşumunda Büro-Oluşturma Modeli.....	73
2.1.2.3. Amaca Özel İzlek Bağımlılığı	74
2.1.2.4. Dönüştürücü Perspektif	75
2.1.3. Yeni Kamu İşletmeciliği Sonrası (<i>Post-YKİ</i>) Uygulamaları.....	77
2.2. Ülkelere Göre Ajanslaşma Eğiliminin Değerlendirilmesi	79
2.2.1. Anglosakson Ülkelerinde Ajanslaşma Eğilimi.....	81
2.2.1.1. Yeni Zelanda.....	82
2.2.1.2. İrlanda.....	83
2.2.1.3. Avustralya.....	84
2.2.1.4. Kanada.....	85
2.2.2. Kıta Avrupası Ülkelerinde Ajanslaşma Eğilimi	86
2.2.2.1. Fransa	87

2.2.2.2. Almanya	89
2.2.2.3. Hollanda	91
2.2.3. İskandinav Ülkelerinde Ajanslaşma Eğilimi.....	94
2.2.3.1. Norveç	95
2.2.3.2. İsveç.....	96

3. BÖLÜM

MERKEZİ İDARENİN DÖNÜŞÜMÜNE BİR ÖRNEK OLARAK İNGİLTERE NEXT STEPS AJANSLAŞMA REFORMU

3.1. Genel Hatlarıyla İngiltere'nin İdari Geleneği	102
3.1.1. Anayasal Gelişim.....	109
3.1.2. Parlamenter Gelişim	112
3.1.3. Kamu Yönetimi Sisteminin Gelişimi ve Yapısı	118
3.2. 1980 Sonrası Reformlar ile Yeni Kamu İşletmeciliğinin Örgütsel Yapısı	123
3.2.1. Devlette Yönetimin İyileştirilmesi: Gelecek Adımlar Raporu.....	126
3.2.2. Yürütücü Ajansların Kuruluşu (1988-1997 Dönemi).....	129
3.2.3. Bütünleşik Kamu Yönetimi ve Kamu Kurumlarının Koordinasyonu (1997-2010).....	136
3.3. Günümüzde Yürütücü Ajansların İngiliz Merkezi İdaresindeki Yeri.....	143
3.3.1. İngiltere'de Kamu Kurumlarının Teşkilatlanması: Kamu Kurumları Reform Programı.....	145
3.3.2. Yürütücü Ajansların Akıbeti	148
SONUÇ VE DEĞERLENDİRME	156
BİBLİYOGRAFYA	164
ÖZGEÇMİŞ.....	182

TABLÖLAR DİZİNİ

Sayfa

Tablo 1. YKİ anlayışının doktrinal bileşenleri.....	8
Tablo 2. YKİ içerisindeki ön kabul, doktrin ve ilkelerin kökenleri	52
Tablo 3. Thiel'in Ajans Sınıflandırması	65
Tablo 4. İngiliz Anayasal Gelişiminin Önemli Aşamaları.....	111
Tablo 5. Yürütücü ajansları etkileyen rapor ve politika belgeleri.....	135
Tablo 6. Ajanslaşmanın Sayısal Görünümü.....	142
Tablo 7. Kamu Kurumları Raporlarına Göre Arm's Length Bodies Sayılarındaki Değişim (2014-2020)	149

ŞEKİLLER DİZİNİ

Sayfa

Şekil 1. Merkezi Yönetimin Kompozisyonundaki Değişim 1988-1997.....	136
Şekil 2. 2012 Kamu Kurumları Raporuna Göre Merkezi İdare.....	147
Şekil 3. Kurum Sınıflandırması için Hiyerarşik Karar Diyagramı	151
Şekil 4. Yürütücü Ajans Modelleri	153
Şekil 5. İngiltere'de Bakanlık Teşkilatı.....	154



KISALTMALAR DİZİNİ

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
ALB	: Arm's Length Bodies
BDKK	: Bakanlık Dışı Kamu Kurumu
FMI	: Financial Management Initiative
IMF	: International Monetary Fund
MINIS	: Management Information System for Ministers
OECD	: Organisation for Economic Co-operation and Development
RWT	: Rechtspersonen met een Wettelijke Taak
YKİ	: Yeni Kamu İşletmeciliği
ZBO	: Zelfstandig Bestuursorgan

ÖNSÖZ

Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışı kapsamında ortaya çıkan ajanslaşma sürecinin merkezi idare üzerindeki etkilerinin İngiltere örneği çerçevesinde incelendiği bu tez çalışması yoğun bir çabanın yanı sıra çok sayıda değerli kişinin önemli destekleri sayesinde tamamlanabilmiştir.

Bu vesile ile tez çalışmasının her aşamasında destek ve irfanını esirgemeyen saygıdeğer danışmanım Prof. Dr. Yakup ALTAN'a şükranlarımı sunarım. Ayrıca tez izlemini gerçekleştiren ve yapıcı eleştirileri ile çalışmayı daha ileri bir noktaya taşıyan kıymetli hocalarım Prof. Dr. Hüseyin GÜL, Dr. Öğr. Ü. Selim KANAT, Prof. Dr. Mustafa LAMBA ve Doç. Dr. Gökhan KALAĞAN'a minnettarım. Hiçbir zaman desteğini esirgemeyen, her zaman yanımda olan Dr. Öğr. Ü. Mücahit AVCI, Arş. Gör. İlhan KAYACAN ve tüm dostlarıma sonsuz teşekkürler.

Doktora eğitim sürecinin tüm zorluklarını benimle beraber yaşayan aileme ise şükranımı kelimeler ile ifade etmem mümkün değildir.

Çalışmanın kamu yönetimi alanına katkı sağlaması temennisiyle...

Fahrettin Burak YERLİKAYA

ISPARTA, 2022

GİRİŞ

Ünlü fizikçi ve bilim felsefecisi Kuhn, “*Bilimsel Devrimlerin Yapısı*” isimli eserinde paradigma kavramını tanımlarken Aristo, Newton, Ptolemy ve Franklin gibi bilim insanlarının eserlerinden örnekler vererek bu çalışmaların, ilgili alanlarında daha sonra yapılacak olan çalışmaları yöntem ve sorunlar bağlamında şekillendirdiğini söylemiştir. Kuhn bu eserlerin iki önemli niteliğe sahip olduğunu söyler. Bu nitelikleri “her bir çalışmanın temsil ettiği başarı ya da ilerlemenin, rakip bilimsel etkinlik tarzlarına bağlanmış olanları çevrelerinden koparıp kendilerine çekecek kadar yeni ve benzersiz olması ve çeşitli birçok sorunun çözümünü, yeniden oluşacak bir topluluğun ilerideki çabalarına bırakacak kadar açık uçlu olması yani daha yeni gelişmelere açık olması” şeklinde açıklar ve “bu iki özelliğe sahip olan kavramlar için bundan sonra *paradigma* terimini kullanacağını” belirtir (Kuhn, 1995: 53).

Sosyal bilimler alanında çalışma yapmak çoğu zaman kesin bir bilgi silsilesini fasılasız olarak takip etmek anlamına gelmemektedir. Sosyal bilimler genel olarak dönemsel dalgaları inceler ve bilgileri, şartlar ve kısıtlara bağlı olarak yorumlamaya çalışır. Bu gerekliliğin temelinde paradigma değişimi (Kuhn, 1970) vardır ve kamu yönetimi alanı için de bu gerçekliğin geçerli olduğu söylenebilir. Ancak paradigma değişimi, var olan tüm bilgi birikiminin bırakılması ve yeni bir birikimin ortaya çıkarılması anlamına gelmemekte, esasında, hali hazırda var olan bilginin işlenmesi ve ilerletilmesinde bir bakış açısı değişikliğini ifade etmektedir. Dolayısıyla bir alanda paradigma değişimi yaşanması, önceki paradigmanın ortaya çıkardığı bilgileri ortadan kaldırmak yerine onları yeni bir sürece tabi tutmaktadır. Benzer süreçler kamu yönetimi alanında da ortaya çıkmıştır ve Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) anlayışı da bu süreçlerden birisidir.

Reform sürecinde sadece kuramsal olguların etkili olduğunu söylemek gerçekten uzak bir yaklaşımdır. Birçok sosyal dönüşümde olduğu gibi kamu yönetimi alanında da dönüşüm toplumun değişen ihtiyaç ve taleplerine verilen bir cevabı da taşımaktadır. Örneğin Hays ve Kearney (1997: 15), II. Dünya Savaşı sonrasında yaşanan ekonomik ve sosyal gelişim patlamasının toplumda “beyaz yaka değerlerini” yaygınlaştırdığını belirterek insanların kamu yönetiminden

beklentilerinin deðiřtiđini ve kamu yönetiminde devletçiliğe ve tek tip yaklaşıma tahammlln kalmadığını ifade etmektedir. Benzer biçimde Keating (2001: 141) de kamu yönetimi reformuna yönelik baskının birçok ülke tarafından hissedildiğini belirtmektedir. Bununla beraber reformun esasında ekonomik ve sosyal kalkınmanın sürdürülmesinde hükümetin performansıyla ilgili artan memnuniyetsizliğe bir yanıt olduğunu ifade eden Keating, OECD yesi ülkelerin, ekonomik performansla ilgili endişeler, vatandaşların ve kurumların değişen ihtiyaçları veya talepleri ve hükümete duyulan güvenin azalması gibi nedenlerle kamu hizmetlerinde reform yolunu tercih ettiğini belirtmektedir.

Dolayısıyla kamu yönetiminde bir paradigma değişimini incelemek sosyal, ekonomik ve politik birçok süreci içeren bir uğraş olarak karşımıza çıkar. Ancak tüm bu süreçleri bir tez çalışmasının sınırları içerisine almak elbette mümkün olmayacaktır.

Bu alışma ile İngiltere’de merkezi idarenin dönüşümü ajanslaşma olgusu içerisinde değerlendirilen kurum tiplerinden biri olan yürütücü ajanslar üzerinden incelenmiştir. YKİ kamu yönetimi literatürümüzde sıklıkla yer almasına rağmen kamu örgütleri üzerindeki yapısal etkileri yeterince tartışılmamıştır. Kuruluşu itibarıyla yarı-özerk, merkezi idarenin hiyerarşik yapısı dışında kalan ve merkezi idarenin hizmet sunum görevlerini devralan yürütücü ajanslar, birçok araştırmacı tarafından YKİ’nin kurumsal yapı taslağı olarak değerlendirilmiş ve uluslararası örgütler tarafından da bu yönde reformlar teşvik edilerek desteklenmiştir.

İlk olarak Anglosakson idari geleneğine sahip ülkelerde ortaya çıkan bu bürokratik reform, kısa sürede birçok Batı Avrupa ülkesinde yayılmış ve her ülkenin kendi idari geleneğine bağlı olarak farklı formlarda idari yapıya eklenmiştir. İngiltere, Yeni Zelanda ve Avustralya reformun yayılmasında nc ülkeler olmuş, bu ülkeleri takiben diğer Anglosakson lkeler, Kıtı Avrupası ve İskandinav lkeleri reforma katılmıştır.

Bu çalışmanın amacı İngiltere’de 1988 yılında Verimlilik Birimi’nin bir raporu ile gündeme gelen ve siyasi destek ile hızlı bir şekilde merkezi idareyi dönüştürmeye başlayan yürütücü ajanslar ekseninde İngiliz merkezi idaresinde yaşanan dönüşümü incelemektedir. Bir yandan geleneksel idari kurum ve ilkelerin

etkisi diğerk yandan da küresel reform dalgası arasında sıkışan bu reform, dönemsel olarak, farklı kuramsal yaklaşımların kilit noktası olmuştur. İngiltere'nin kendine has anayasal, kurumsal ve parlamenter gelişimi bir izlek bağımlılığı yaratarak bu kurumların reform sürecinde aşındırıcı bir rol üstlenmiştir. Hem Anglosakson yönetim geleneği içerisindeki belirleyici ülke olması hem de yürütücü ajanslar kapsamında elde ettiği deneyim nedeniyle İngiltere bu dönüşümün izlenmesi için önemli bir örnek teşkil etmektedir.

Bu çerçevede çalışma, İngiltere'de ajanslaşma deneyimini odak noktasına alan bir örnek olay incelemesidir. Yürütücü ajansların kurumsal gelişim süreci ve günümüzde aldığı biçim tarihsel kurumsalcılık yaklaşımı üzerinden değerlendirilmiştir. Tarihsel kurumsalcılık, sosyal bilimler metodolojisinde zamana yayılmış büyük çaplı sosyal ve siyasal değişimleri incelemek için geçerli bir yaklaşım olarak görülmektedir (Steinmo, 2008: 118). İngiltere gibi gelenek temelli siyasal ve kurumsal ilke ve yapılara sahip olan ülkeler için geçerli olan bu yöntem yürütücü ajansların geçirdiği dönüşümün anlaşılması için kullanışlı bir analiz temeli oluşturmaktadır.

Çalışmada kavramsal çerçevenin oluşturulması için kapsamlı bir literatür taraması ve analizi yapılmıştır. Araştırma verileri ise resmi uzman raporları, Kabine Ofisi tarafından yayınlanan rehberler, politika belgeleri, Hansard kayıtları ve parlamento komitelerinin araştırma raporlarından elde edilmiştir. Veriler yürütücü ajansların dönüşümü ve bu dönüşümün geleneksel kurumlarla ilişkisi kapsamında analiz edilmiştir.

Çalışma, hem Türk kamu yönetimi alanında YKİ'nin kamu örgütleri üzerindeki etkilerini inceleyen sınırlı literatüre katkı yapması hem de zengin sayılabilecek uluslararası literatürün ülkemizdeki bilinirliğini arttırması bakımından önem arz etmektedir. Bunların yanı sıra İngiliz merkezi idaresindeki dönüşüm üzerinde etkili olan geleneğe dayalı kurumsal ilkelerin analizi açısından özgün değere sahiptir.

Bu kapsamda çalışmanın birinci bölümünde Yeni Kamu İşletmeciliği kavramı ele alınmış ve tarihsel gelişimi içerisinde bileşenlerine ayrılarak incelenmiştir. Bu kapsamda YKİ'nin ortaya çıkış sürecinde etkili olan tarihsel süreç geleneksel kamu

yönetimi, refah devleti dönemi ve yeni sağ ile neoliberalizm ele alınarak açıklanmaya çalışılmıştır. Bunun yanı sıra YKİ'nin kuramsal bileşenleri olan İşletmecilik ve Yeni Kurumsal İktisat anlayışlarının temelleri ele alınarak YKİ'nin kamu örgütlerine etkileri incelenmiştir.

Tezin ikinci bölümünde YKİ'nin yönetsel yapıya etkileri, özerk ve yarı özerk kurumların gelişimi ekseninde değerlendirilmiştir. Bu kapsamda 1980'li yıllardan sonra etkili olan ajanslaşma dalgası ele alınmış, ajansların tanımlanması ve sınıflandırılması hususundaki literatür değerlendirilmiş ve ajanslaşma ile ilişkilendirilen kuramsal açılımlar incelenmiştir. Bu dönüşüm dalgasının örneklendirilmesi amacıyla siyasi-idari ülke gruplarına örnek teşkil eden ülkelerde özerk ve yarı özerk kurumlar belirlenerek açıklanmaya çalışılmıştır.

Tezin üçüncü ve son bölümünde ise İngiltere'de ajanslaşma reformu incelenmiştir. Bu amaçla İngiltere'de anayasal, parlamenter ve idari kurumların tarihsel gelişimi detaylandırılarak idari kültür üzerinde etkili olan temel ilkeler tespit edilmeye çalışılmıştır. Sonrasında ise 1980'li yıllardan itibaren etkili olan YKİ reformları bağlı olduğu tarihsel süreç içerisinde incelenerek yürütücü ajansları ortaya çıkaran sürecin dinamikleri açıklanmıştır. Son olarak İngiliz kamu yönetimi sistemi içerisinde yürütücü ajansların kuruluşundan günümüze değin geçirdiği dönüşüm üç ayrı dönemde incelenerek yürütücü ajansların akıbeti ortaya koyulmaya çalışılmıştır.

1. BÖLÜM

GELENEKSEL KAMU YÖNETİMİNDEN AJANSLAŞMAYA YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ ANLAYIŞI

20. yüzyılda Avrupa kamu yönetimi Weber'in düşünceleri temelinde liyakat ve hiyerarşi ilkeleriyle şekillenmiştir. Günümüzde bu yapı geleneksel ya da klasik kamu yönetimi olarak adlandırılır. Geleneksel kamu yönetimi anlayışı 19. yüzyılın sonlarında patrimonial idari sistemlerde karar alma biçimlerini etkileyen kayırma ve patronaj ilkelerine karşılık özellikle Prusya ve Birleşik Krallıkta başlayan geniş kapsamlı bürokratik reformların devamı niteliğindedir. Çeşitli değişikliklere uğramasına rağmen geleneksel kamu yönetimi anlayışı temel ilkelerini koruyarak refah devleti döneminin sonuna kadar devlet teşkilatını biçimlendiren ana unsur olma özelliğini korumayı başarabilmiştir (Robinson, 2015: 5; Homburg vd., 2007: 1). Geleneksel kamu yönetimi anlayışının devletlerin teşkilat sistemleri üzerindeki egemenliği 1929 Büyük Buhran ve 1973 Petrol Krizi arasında doruk noktasına ulaşmıştır (Homburg vd., 2007:1). Refah devletinin ortaya çıkışı, yükselişi ve düşüşünü kapsayan bu dönem devletlerin kamusal hayatta en geniş etkiye sahip olduğu zaman aralığı olarak kabul edilmektedir (Gruening, 2001: 4; King, 1987). Ancak 1970'li yıllarda klasik ve neoklasik kamu yönetimi anlayışının ortak temeli olan aktif devlet görüşüne karşılık yeni kuramsal bakış açıları ortaya çıkmaya başlamıştır. Bunlar İşletmecilik (*Managerialism*) ve Yeni Kurumsal İktisat görüşleridir. Yeni Kurumsal İktisat görüşü içerisinde Kamu Tercihi, Asil-Vekil ve İşlem Maliyetleri Kuramları yer almaktadır. Klasik iktisat ve yönetim anlayışının temel ön kabullerine karşı çıkan bu iki görüş Petrol Krizi'nin yarattığı siyasi karmaşa döneminde yeni sağ hükümetlerinin temel politikalarını etkileyerek YKİ anlayışının ortaya çıkmasını sağlamıştır (Gruening, 2001; Homburg vd., 2007).

Çalışmanın birinci bölümünde YKİ anlayışının kavramsal özellikleri ele alınarak ve ortaya çıkışında etkili olan toplumsal değişimlere kısaca değinilerek YKİ anlayışını etkileyen görüş ve kuramlar ele alınmıştır. Bölümün son kısmında ise YKİ anlayışının kamu örgütleri üzerindeki etkisi açıklanmaya çalışılmıştır.

1.1. Yeni Kamu İşletmeciliği Kavramı

Küreselleşme içerisinde dönüştürücü etkiler sarmalına yakalanan kamu yönetimi alanı bu süreçte kendi paradigmasını üretmiştir. Reformlarla birlikte ortaya çıkan fiili durumun sosyal bilimlerdeki yansıması, Yeni Kamu Yönetimi ya da Yeni Kamu İşletmeciliği gibi çeşitli şekillerde adlandırılmıştır. Adlandırmada, geleneksel idareden (*administration*) yeni bir “yönetime” (*management*) doğru geçiş söz konusudur. Benzeri bir geçiş süreci Türkiye’de de yaşanmasına rağmen literatürde anlamlı bir farktan söz etmek mümkün değildir (Al, 2008: 10).

Bir terim olarak YKİ tartışmalı ve anlamı üzerinde tam olarak uzlaşılammış bir haldedir. Orijinal olarak İngiltere ve Avustralya’da kamu yönetimi alanında çalışan bilim insanları tarafından ortaya atılan (Barzelay: 2000: 231) terim genel olarak kamu kurumlarının yönetim, raporlama ve hesap verebilirlik mekanizmalarının özel sektör metotlarına yaklaştırılmasını anlatmak için bir kısa yol olarak kullanılır (Hood, 1991: 9).

Kamu yönetimi literatüründe büyük bir ilgi ile karşılanan YKİ anlayışını tanımlama çabası, bir körün bir fili dokunarak tanımlamaya çalıştığı o klasik hikâye ile büyük oranda uyum sağlamaktadır. Her tanımlama çabası YKİ anlayışının belirli bir yönünü sunmakta ancak paradigmanın bütününe ele almakta zorluk yaşamaktadır.

Barzelay (2000: 230), YKİ anlayışını; kamu yönetimi politikası, liderlik, programlı örgütlerin tasarlanması ve devletin faaliyetleri gibi kamu yönetimini ilgilendiren konuların tartışıldığı uluslararası bir “alan” olarak tanımlar. Barzelay’a göre YKİ hayatına, devletin yürütme ve örgüt yapılarında vuku bulan görece çağdaş değişimlerin tartışılması amacıyla kavramsal bir araç olarak başlamıştır.

Pollitt ve Bouckaert (2004:10) ise YKİ anlayışının iki düzeyli bir fenomen olarak tarif eder. İlk ve yüksek seviyede YKİ, işletmelere ait kavram, teknik ve değerler ile kamu sektörünün geliştirilebileceğini iddia eden genel kuram ya da doktrindir. Alt düzeyde ise YKİ, spesifik kavram ve uygulamalar bütünü olarak tanımlanır. Bu kavramlar (Pollitt ve Bouckaert, 2004:10):

- Çıktı ölçümüne dayanan performans vurgusu

- Geniş ve çok fonksiyonlu örgüt yapısı yerine küçük ve özelleşmiş örgüt yapısı
- Esas eşgüdüm aracı olarak hiyerarşi yerine sözleşme ilişkisinin tercih edilmesi
- Hizmet alan vatandaşların müşteri olarak tanımlanması ve Toplam Kalite Yönetimi gibi kalite iyileştirme tekniklerinin kullanımı olarak sıralanabilir.

YKİ literatürünü kapsamlı bir şekilde inceleyen Hays ve Kearney (1997) çalışmalarda genellikle yer bulan beş temel prensibin bulunduğunu belirtir. YKİ anlayışının temel felsefesini açıklayan bu prensipler: i) *Küçültme*: devletin hacim ve kapsamının daraltılması, ii) *İşletmecilik*: devlet içerisinde özel sektör protokollerinin kullanımı, iii) *Adem-i merkeziyet*: kamusal karar alma mekanizmalarını kamu hizmetinin kullanıcılarına yakınlaştırılması, iv) *Bürokrasiyi azaltma*: süreç değil sonuç odaklı bir teşkilat yapısı elde etmek için devletin yeniden yapılandırılması, v) *Özelleştirme*: kamusal mal ve hizmetleri bürokrasi dışı kurumlara yönlendirilmesi olarak sıralanabilir.

YKİ terimini ilk kullanan bilim insanlarından biri olan Hood da YKİ hakkında yazdığı son derece önemli ve konu ile ilgili olarak en çok atıf alan kaynaklardan biri olan “*A Public Management for All Seasons?*” isimli makalesinde YKİ anlayışının iyi tanımlanamadığından bahsetmektedir. YKİ’nin birbirinden bağımsız birçok farklı tanımı bulunduğunu belirten Hood’a (1991: 4) göre genel olarak konuyla ilgili tartışmalarda yedi temel bileşen sıklıkla kullanılarak öne çıkmaktadır. Fakat bu bileşenlerin her biri, her örnek vakada bulunmamakta ve kendi içerisinde çelişebilmektedir (bkz. Tablo 1). Hood yedi temel bileşeni “*doktrinal*” olarak tanımlamaktadır.

Tablo 1. YKİ Anlayışının Doktrinal Bileşenleri

No.	Doktrin
1	Kamu sektöründe profesyonel yönetim
2	Açık standart ve performans ölçütleri
3	Çıktı Kontrolüne daha fazla vurgu
4	Kamu sektöründe ayrıştırılmış birimlerin oluşturulmasına geçiş
5	Kamu sektöründe daha fazla rekabete geçiş
6	Özel sektör yönetim tekniklerine yönelik artan vurgu
7	Kamu kaynaklarının kullanımında disiplin ve tutumluluğa verilen önemin artması

Kaynak: Hood, 1991: 5'den sadeleştirilmiştir.

Barzelay (2000: 258), ilk gelişim sürecinin ardından YKİ anlayışına ilişkin çalışmaların temelde iki alana ayrıldığını belirtir. İlk alan doktrin ve siyasa temelli tartışmalar, ikincisi ise siyasa tercihlerinin açıklayıcı analizleri ve karmaşık devlet yapılarındaki örgütsel değişim ile uğraşmaktadır. Dolayısıyla Hood'un bileşenleri bu şekilde vurgulanması YKİ anlayışı açısından özel bir anlam ifade etmektedir. Bu süreçte yaşanan pratik gelişmelerin takipçisi konumunda olan akademik literatür içerisinde bu çalışma ile hem YKİ'yi terimleştirmiş hem de yaşanan değişimin kuramsallaştırılması hususunda önemli bir adım atılmış olur.

Görüleceği üzere bu doktrinler yönetsel ve örgütsel olarak ikiye ayrılmaktadır. Yönetsel doktrinlerin genel olarak yönetsel serbestlik, performans yönetimi ve sonuç odaklılık etrafında şekillendiği söylenebilir. Örgütsel doktrinler ise geleneksel monolitik bürokrasinin amaca yönelik birimlere ayrıştırılması, sözleşme esaslı kontrol ve rekabet ortamının yaratılması, adem-i merkezi bütçeye geçiş ve insan kaynakları planlamasında esneklik üzerine yoğunlaşmıştır.

Dunleavy vd., (2006: 470) de fenomen olarak nitelendirdikleri YKİ'yi kamu sektörüne işletme pratikleri ve Kamu Tercihi Kuramının merkezi elemanlarının entegre edilmesi olarak tanımlar. Entegrasyon temelde üç alanda ortaya çıkar. Bunlar ayrıştırma, rekabet ve müşevviklerin kullanımındaki değişim olarak ifade edilmektedir. Ayrışma ile anlatılmak istenen geniş kapsamlı kamu kurumlarının parçalanarak tem amaca yönelik daha küçük birimlerin ortaya çıkarılmasıdır. Kamu

kurumları için rekabet ise kamu hizmetinin sunumunda birden fazla sayıda tedarikçi yapının kurularak rekabetin ortaya çıkarılması anlamına gelmektedir. Teşvik konusu ise mesleki etiğe ya da kamu hizmetine dayalı genel performans ödüllendirme sisteminden, para temelli özel performans teşviklerine geçiş ve kurumlar açısından özelleştirme, kamu özel ortaklıkları, özel sermaye girişimi gibi araçlar ile kaynakların en etkin biçimde kullanımını ifade etmektedir.

Görüleceği üzere YKİ reformu kamu yönetimi alanını etkisi altına almış olan küresel değişimleri tanımlamaya çalışan bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. 1991 yılında Hood tarafından isimlendirilen YKİ esasında 80'li yılların başından itibaren iktidara gelen yeni sağ ideolojiye sahip hükümetlerin ekonomik ve politik siyasaları ile harekete geçen bir dizi dönüşümü kuramsallaştırma çabalarını ifade etmektedir. Özellikle İngiltere'de Thatcher hükümeti, Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) ise Reagan hükümeti tarafından desteklenen bu politikalar hem farklı ülkelerdeki yeni sağ partiler hem de uluslararası örgütler tarafından yapılan baskı ile küresel boyutta önem kazanmıştır (Christensen ve Lægreid, 2016: 1; McLaughlin ve Osborne, 2002: 1).

Bununla beraber reformun öznesi olan geleneksel kamu yönetimi de YKİ tarafından belirli bir sistem içerisinde dönüştürülmek istenmektedir. Ancak geleneksel kamu yönetiminin iki önemli ön kabulü YKİ anlayışının reform anlayışı ile uyuşmamaktadır. Bunlar kamu örgütlerinin özel sektör örgütlerinden personel, yapı ve işleyiş metotları açısından ayrılmış halde bulunması ve kamu örgütlerinin bütçe, personel ve sözleşmelerini düzenleyerek kamu yöneticilerini sınırlandıran kesin kuralların var olması olarak sıralanabilir (Christensen ve Lægreid, 2016: 2-3). Dolayısıyla YKİ içerisinde özellikle vurgulanan özel sektör yönetim teknikleri ve sözleşmecî yapının geleneksel kamu yönetimi çerçevesinde uygulanabilmesi için geleneksel kamu yönetiminin temelden değişime ihtiyacı bulunmaktadır.

Sosyal, iktisadi ve toplumsal değişimleri anlamak YKİ anlayışı için büyük önem arz etmektedir. Bu sebeple geleneksel kamu yönetimi ve sosyal refah devletinin son döneminden başlayarak neoliberalizm ve yeni sağ kuram ve pratiğinin gelişimini takip etmek çalışma açısından kıymetli olacaktır.

1.2. Yeni Kamu İşletmeciliği Anlayışının Ortaya Çıkışı

20. yüzyılın son çeyreğinde ortaya çıkan ve küresel boyutta etkili olan dönüşüm sürecinden kamu yönetimi ve devlet bilimi de nasibini almıştır. Yoğun bir şekilde eleştirilen ulus devlet, sosyal refah devleti ilkeleri ve işlevsel genişlemeye uğramış olan kamu yönetimleri; reformlar dalgasıyla derin bir metamorfoz durumuna sürüklenmiştir. Bu durum kamu yönetiminin yeni paradigmasının temellerinin atıldığı belirleyici dönem olarak ele alınabilir.

80’li yıllardan itibaren kamu yönetimi alanında en çarpıcı gelişme “yeni kamu işletmeciliği” paradigmasının gelişiminde gözlenir. İngiltere’de başlayan kamu yönetimi reformları uluslararası bir trend haline dönüşmüş ve küresel bir değişim hareketi haline gelmiştir (Hood, 1991:3).

Aucoin’e (1990: 115) göre 70 ve 80’li yıllarda gerçekleşen evrensel idari reform hareketi, bir yandan o dönemde gerçekleşen uluslararası mali krizlere devletlerin verdiği tepki; diğer yandan ise sosyal refah devletlerinin sunduğu geniş hizmetlerin ve ulusal siyasi sistemlerin regülasyon yoğunluğunun yarattığı baskılar ile desteklenmiştir. Ömürgönülşen de (2003: 21) YKİ’nin gelişimi için kritik öneme sahip olan dört ana hadiseden bahsetmektedir. Bunlar; 1973 Petrol Krizi, refah devleti dönemi ve Keynesçi iktisadi politikaların eleştirisi, Kamu Tercihi, İşlem Maliyeti ve Mülkiyet Hakları gibi kuramları içeren Yeni Kurumsal İktisat görüşü ve küreselleşmedir.

Bahsedilen reform durumu, devletlerin sunduğu kamu hizmetlerinin küçültülmesi, bütçe kısıtlamaları gibi politik; devlet faaliyetlerinin özelleştirilmesi, özel iktisadi girişimlerin deregülasyonu gibi ekonomik tercihlere yol açmıştır. Aucoin, bu gelişmeler kapsamında yönetimin yapısını etkileyen iki büyük fikir akımının ortaya çıktığını belirtir. Yeni-muhafazakârlık diğer bir ifade ile yeni sağ ile ilişkili olan bu iki akımdan ilki Kamu Tercihi Kuramı, diğeri ise İşletmecilik (*managerialism*)’dir. Kamu Tercihi Kuramı bürokrasi üzerinde temsili demokrasinin üstünlüğünü yeniden tesis etmeye çalışır. Keza İşletmecilik akımı da özel sektör işletme ilkelerinin bürokraside yeniden etkili olması taraftarıdır (Aucoin, 1990: 115).

Benzer şekilde Hood'a göre YKİ'nin yükselişi uluslararası olarak etkili olan dört *mega-trend* ile ilişkilendirilebilir. Bu büyük eğilimler şu şekilde sıralanabilir (Hood: 1991: 3):

1. Devletin yaptığı aşırı harcamaların ve personel fazlasının yavaşlatılması ya da geriye alınması
2. Özelleştirmeye yönelim ve hizmet sunumunda devlet harici ikincil kaynakların kullanılması
3. Kamu hizmetlerin üretim ve dağıtımında bilgi teknolojileri özelinde otomasyonun geliştirilmesi
4. Siyaset ve yönetim alanlarında daha uluslararası bir gündemin geliştirilmesi.

Hood (1991: 5-6) YKİ anlayışının iki zıttın birlikteliğinden ortaya çıktığını belirtir. Bu zıt parçalardan ilki Yeni Kurumsal İktisat, ikincisi ise İşletmecilik (managerialism) akımıdır. Yeni Kurumsal İktisat olarak adlandırılan görüş Kamu Tercihi, İşlem Maliyetleri ve Asil-Vekil Kuramları üzerine inşa edilmiştir. İşletmecilik ise uluslararası bilimsel yönetim hareketi geleneğini takip eden bir idari reform dalgasıdır.

Genel olarak tahlil edildiğinde YKİ'nin neoliberalizm ve yeni sağ gibi geniş kapsamlı görüşlerin yanı sıra İşletmecilik ve Yeni Kurumsal İktisat görüşü gibi spesifik kuramsal oluşumlardan etkilendiği görülmektedir. YKİ'nin temel dinamiklerinden birisi de geleneksel kamu yönetimi anlayışı ve bununla ilişkili olarak sosyal refah devletinin eleştirisi üzerine inşa edilmiş olmasıdır. Dolayısıyla geleneksel kamu yönetimi anlayışı ve refah devleti dönemine değinmek YKİ'nin tarihsel arka planını anlayabilmek için önem arz etmektedir.

1.2.1. Geleneksel Kamu Yönetimi

Çalışmanın devamında yoğun bir şekilde işlenecek olan YKİ anlayışının doğru bir biçimde anlaşılabilmesi için en azından geleneksel kamu yönetiminin bazı temel niteliklerine değinmek gereklidir. Lane'e (2000: 2) göre 19. yy ortalarından başlayan kamu yönetimi yaklaşımı 1990 yılına kadar çeşitli akımlarla şekillenmiştir. Başlangıçta John Stuart Mill, Max Weber ve Woodrow Wilson'un görüşlerinden

etkilenen kamu yönetimi alanı ilerleyen dönemde bilimsel yönetim yaklaşımı ile örgüt teorisinin görüşlerini de benimsemiştir.

Lane, genel olarak ideal tip kamu yönetimi modelinin ise ana olarak şu on ilkeyi içerdiğini belirtmiştir (Lane, 2000: 2-3):

1. Rasyonel karar-alma modelini tatbik etmek için kamu kurumlarının görevleri siyasiler tarafından belirlenir fakat idareciler tarafından uygulanır.
2. İdare yazılı evraklara dayanır ve bu durum büroyu modern yönetimin merkezine oturtur.
3. Kamu hizmetleri yasayla bağlıdır ve devamlılık arz eder.
4. Kamu işi yapılırken uyulan kuralların ya teknik ya da hukuki boyutu vardır. Bu sebeple uzmanlaşmaya ihtiyaç duyulur.
5. Görev ve işlevler gerekli yetki ve otoritenin sağlandığı farklı alanlara bölünmüştür.
6. Hem kamusal görevler hem de memurlar denetim ve şikâyet mekanizmalarının belirli olduğu hiyerarşik bir yapılanmaya tabiidir. Diğer her şey eşit olduğunda merkeziyetçiliğe doğru bir tercih yönelimi vardır.
7. Kamu örgütünün kaynakları bireylere nispeten oldukça farklıdır.
8. Makam sahipleri makamlarını bireysel amaçları için kullanamaz.
9. Kamu çalışanları yapılacak işleri mesleği olarak görür ve mesleki yükümlülüklerini yerine getirmek amacıyla görevlerini yerine getirirler.
10. Kamu sektöründe baskın olan tek bir fayda vardır bu da kamu faydasıdır. Bireysel faydanın siyasi ve idari işlerdeki etkisi sınırlıdır.

Geleneksel kamu yönetimi yaklaşımını özetlemeye çalışan bu prensipler bütünü 1950’li yıllara kadar kabul görmüştür. Ancak özellikle Appleby, Simon, Wildavsky ve çağdaşı olan birçok araştırmacı bu prensipleri gerçekliğe uygun olmayışı sebebiyle eleştirmiştir (Lane, 2000: 3-4). Özellikle kamu personelinin motivasyonu, rasyonel tercih, katılık, etkinlik gibi konularda eleştiriler yoğunlaşmıştır. Kamu yönetiminin o dönemde anlaşıldığı biçimiyle doğasına yöneltelen eleştiriler daha sonrasında geleneksel kamu yönetiminin “kimlik krizine” girmesine neden olmuştur (Leblebici, 2004: 11).

Yukarıdaki birinci maddeye Appleby (1949) tarafından yapılan eleştiri günümüz tartışmaları çerçevesinde özellikle önemli görünmektedir. Bilindiği üzere siyaset ve yönetimin birbirinden ayrı konular olduğu Wilson tarafından 1887 tarihinde yayınlanan *İdarenin İncelenmesi*¹ isimli makalede tartışılmıştır. Buna göre siyaset yönetimin görevlerini belirler ancak yönetimin iç idaresine karışmamalıdır (Leblebici, 2004: 8-9). Appleby ise birinci maddede belirtilen siyaset-idare dikotomisini reddederek bunun alakasız ve şüpheli olduğunu söylemektedir (Lane, 2000: 3). Siyaset-yönetim dikotomisine yönelik olarak yapılmış olan bu tartışmalar günümüzde de farklı formlarda ortaya çıkmaktadır. Özellikle kamu politikası ve YKİ literatüründe tartışılan kamu politikasının oluşturulma ve uygulanma süreçlerinin birbirinden ayrılması ve idarenin monolitik yapısının ayrıştırılarak sözleşmecilik esaslı, hiyerarşik yapı dışı kamu örgütlerine bölünmesi (Verhoest, 2010; Christensen ve Lægheid, 2001) konusu aynı problemin bir asır sonra yeniden tezahürü gibidir.

YKİ çerçevesinde siyaset-yönetim dikotomisinin yarattığı problem ise idari eylemden doğan siyasi sorumluluk üzerine yoğunlaşır. Bu sorun kısaca hiyerarşik denetimden uzaklaşan kamu kurumlarının politikaları uygulama biçimlerinden doğan siyasi sorumluluğun tamamen siyasetçiler üzerinde bulunmasına rağmen eski denetim olanaklarından yoksun olması (Christensen ve Lægheid, 2001: 20) durumu olarak ifade edilebilir.

Kamu yönetimi alanında yapılacak olan en temel okumalar dahi belirli değişim dalgalarının takibini içermekte, yeni paradigmaların dönüştürücü etkilerinin ve ortaya çıkan kırılmaların incelemesini yapmaktadır. Örneğin bu çalışmanın konusunun temellerini oluşturan Yeni Kamu İşletmeciliği anlayışı en başta ismi ile kendisinden önce gelen bir “eski” kamu yönetimin olduğunu ima etmektedir. Sadece ima ile kalmayan bu durum YKİ anlayışından önceki durumu nitелеmek için bir terim haline gelmiştir². “Eski” kamu yönetimi isimlendirilmesi sadece akademik alanla sınırlı kalmamış uluslararası örgütler tarafından da kullanılır hale gelmiştir.

1 Wilson, W. (1887). The Study of Administration. Political Science Quarterly, 2(2), 197-222.

2 Bkz.: Dunleavy, P., Hood, C. (1994). From Old Public Administration to New Public Management. Public Money & Management, 14(3), 9-16.; Riccucci, N. M. (2001). The " Old" Public Management versus the " New" Public Management: Where Does Public Administration Fit in?. Public Administration Review, 61(2), 172-175.

Örneğin Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı kamu hizmeti reformuna ilişkin raporunda işe “*eski kamu yönetimini*” anlatmak ile başlamıştır (UNDP, 2015).

Bununla beraber eski kamu yönetimi isimlendirmesini eleştiren görüşler de mevcuttur. Örneğin Laurence E. Lynn Jr. (2001), YKİ ile beraber geleneksel kamu yönetimine getirilen eleştirilerin temelden hatalı bir mantığa dayandığını ifade etmektedir. Geleneksel kamu yönetimi yazınının sadece bürokratik paradigma ile sınırlandırılarak böylece eleştirildiğini belirtir ve esasında geleneksel kamu yönetimi literatürünün çok daha geniş olduğunu ifade eder. Yasalara, siyasete, vatandaşa ve değerlere karşı daha saygılı olduğunu ifade ettiği geleneksel anlayışın tamamını niteler biçimde ele alınan bürokratik paradigmanın ise esasında literatürün karikatürü olduğunu ifade eder (Lynn Jr., 2001). Benzer şekilde du Gay’de (2002) bürokrasiye yönelik olarak genel ve temelden eleştirilerin şüpheyile karşılanması gerektiğini belirtir. Ancak du Gay’in bürokrasiden kastı pejoratif anlamıyla kırtasiyecilik değil devlet aygıtının kendisidir. Ayrıca girişimci yönetim olarak nitelediği YKİ anlayışı savunucularının da işletme yönetimi ve kamu yönetiminin her alanda birbirine benzer olmadığını fark edemediğini belirtmektedir. İşletme yönetimi ile kamu yönetimi arasında ayrımın gözetilmemesi hususunu Dreyfus (2014) da eleştirmektedir. Dreyfus işletmecî anlayışın iki temel önermesi olarak sıraladığı kamu örgütleri ile özel teşebbüs arasında hiçbir ayrım yapılmaması ile yönetimle ilgili bilimsel yöntemlerin genel geçer uygulanabilir olmasının hatalı önermeler olduğunun ortaya konulduğunu ifade etmiştir (Dreyfus, 2014: 256). Göze çarpan önemli bir husus Amerika kökenli reformist literatüre önemli eleştirilerin genellikle Avrupa kökenli olmasıdır.

Bununla beraber 1950’li yıllarda kamu yönetimi reformu günümüzde olduğu kadar sık tartışılan bir sorun alanı olarak görülmemektedir. O dönemde kamu reformu teknik ya da yasal bir problem olarak her ülkenin kendi meselesi olarak görülmektedir. Ülkeler, reformu kendi tarihsel kurumsal yapılarına göre uygulamakta ve bu konu hakkında uluslararası alanda herhangi bir tartışma bulunmamaktadır. Anayasa ve idare hukuku çerçevelerinin her ülkede farklılık göstermesi de bu durumu desteklemektedir. İdari reformun tabi olduğu hukuksal çerçevenin farklı olması ülkelerin reform güzergâhını da farklılaştırmaktadır. Kamu reformu konusunda uluslararası alanda faaliyet gösteren kurumların bulunmayışı da

destekleyici unsurlardan birisidir. Kamu sektörüne ilişkin bu yaklaşım 70’li yılların başına kadar bu şekilde devam etmiştir. Ancak bu tarihten sonra modernleşme ve refah devleti anlayışının çöküşü ile beraber reforma yaklaşım değişim göstermiştir (Pollitt ve Bouckaert, 2017: 6-7).

Görüleceği üzere kavramları kapsamaları içerisinde ele alma gerekliliği ve kamu yönetimi bilgisinin dalgalar halinde paradigma değiştirici bir bütünlük kazanması bu örneklerle de karşımıza çıkmaktadır. Wilson’un 1887 yılındaki tespiti ile başlayan sorun alanı günümüzde hala farklı bir formda tartışılmaktadır. Yazıldığı dönemde Amerikan idari sistemine hâkim olan “*spoil*” sisteminin yarattığı bir soruna cevap niteliğinde olan siyaset idare dikotomisi ilerleyen dönemlerde alakasızlık ve şüphelilik yakıştırmaları ile tenkit edilmiş; daha sonra YKİ anlayışı ile beraber yeniden tesis edilmiş olsa bile ayrışma sonrası ortaya çıkan eşgüdüm ve siyasi kontrol problemleri ile yeniden eleştiriye maruz kalmıştır. Ancak YKİ anlayışının ne kadar “yeni” olduğu ya da dayandığı temel eleştirilerinin ne kadar sağlam prensipler üzerine inşa edildiği tartışmalarını bir kenara bırakırsak elimize geçecek şeyin bir yeniden yapılanma gerçekliği olduğunu söylemek kesinlikle yanlış olmayacaktır.

Bu ihtiyacı doğuran durum ise özellikle sosyal refah devleti döneminde devletin hem fonksiyon hem de yapı olarak muazzam bir genişliğe sahip olmasıdır. Özellikle ekonomik açıdan sürdürülebilirliğini yitiren kamu kurumları, o dönemde kamu yönetimine karşı keskin bir eleştiri dalgasının kaynağını oluşturmaktadır.

1.2.2. Sosyal Refah Devleti

Refah devletinin tanımı akademik olarak sıkça tartışılan bir konu olmuştur. Bunun nedeni refah devleti sisteminin bulunduğu ülkeye göre ve zaman içerisinde reforma uğrayarak değişim göstermesidir (Kuhlmann, 2018: 13). Benzer siyasal yönetsel sistemler içerisindeki ülkelerde dahi tek bir refah devleti formunun varlığından söz etmek oldukça güçtür (Garland, 2016: 5-6). Garland refah devletinin tanımlanmasındaki zorluğun bir nedeninin de adlandırma hatası olduğunu belirtmektedir. Garland, refah devleti isimlendirmesindeki refahın, yoksulların refahı anlamına gelmediğini; daha ziyade sosyal haklar, sosyal güvenlik ve ekonomik

hareketliliğin sosyal açıdan düzenlenmesini içeren bir kavram olduğunu belirtir. Benzer şekilde devlet kelimesi de refah politikalarının her zaman devlet tarafından sunulması gerekliliğini ifade etmez. Bazı ülkelerde refah politikalarının uygulanması gönüllü veya dini kuruluşlara devredilmiştir. Diğer bir yanlış anlaşılma ise refah devleti teriminin devlet mekanizmasının tümüne atfedilmesidir. Refah devleti uygulamalarının en geniş olduğu dönemlerde dahi kamu politikalarının ve yönetsel aktivitenin ancak bir kısmı refah politikaları ile ilgili olmuştur (Garland, 2016: 3-4).

Tanımlamadaki zorluk kavramın sınırlarının belirlenmesi ile aşılmaya çalışılmıştır. Lindbeck'e (2018: 14550) göre dar bir bakış açısıyla refah devleti iki farklı kamu harcamasına sahip olmalıdır. Bunlardan ilki hane halkına nakdi yardımlar; ikincisi ise doğrudan veya sübvansiyonlar yoluyla insani ihtiyaçlara yönelik kamu hizmetinin sağlanmasıdır. Geniş sınırları içerisinde ise refah devleti; fiyat regülasyonları, konut politikaları, çalışma koşullarının regülasyonu, iş güvenliği yasaları ve çevresel politikaları gibi düzenleyici ve denetleyici uygulamaları ifade etmektedir. Veghte (2008: 67) ise refah devletini “modern, sanayileşmiş ve bireyselleşmiş toplum içerisinde gerçekleşecek beklenmedik durumlara karşı vatandaşların refahını sağlayacak hükümet programları bütünü” olarak tanımlamaktadır. Bununla beraber Lindbeck ile benzer şekilde devletin aynı ve nakdi yardımlarından bahseder. Garland (2016: 7-8) ise refah devletinin genellikle üç biçimde tanımlandığını ifade eder. Bunlardan ilki, en dar kapsamda yoksullara yardım olarak tanımlanması; ikincisi, sosyal güvenlik, sosyal haklar ve sosyal hizmeti içeren politikalar olarak tanımlanması; üçüncüsü ise en geniş kapsamıyla refah devleti anlayışı içerisinde devletin ekonomik faaliyetlerinin bütünü olarak tanımlanmasıdır. Garland bunların birbirini tamamlayan niteliğe sahip eş merkezli çemberler olarak düşünülmesi gerekliliğini vurgular.

Jessop ise refah devletini Fordist üretim biçimi ile ilişkilendirerek tanımlar. Jessop'a göre ABD, Kuzey ve Batı Avrupa ile Yeni Zelanda ve Avustralya'nın içerisinde bulunduğu *Atlantik Fordizm*'ini³ benimseyen ülkelerde ortaya çıkan *Keynesyen Ulusal Refah Devleti*; iktisadi politikalar, toplumsal politikalar, birincil ölçek ve piyasa başarısızlığını telafi etmek için kullanılan araçlar olmak üzere dört

³ II. Dünya Savaşı sonrasında ABD'de ortaya çıkan kitlesel üretim ve tüketim biçiminin bahsi geçen ülkelere yayılması ile belirginleşen uluslararası yapı. Detaylı bilgi için bkz: Jessop, 2003: 55-94.

ayırt edici özelliğe sahiptir. Buna göre refah devletinin iktisadi politikaları tam istihdam, talep yönetimi, kitlesel üretim ve tüketimin desteklenmesi için altyapının sağlanması olarak sıralanmaktadır. Toplumsal politikalar ise kitlesel tüketim normlarının genişletilmesinde devletin etkin tutumu ve toplu görüşme araçlarının kullanılması, toplumsal refaha ilişkin hakların genişletilmesi olarak belirtilmektedir. İktisadi ve sosyal politika yapımında ölçeğin ulusal düzeyde belirlenerek merkezi ve yerel dağıtım yollarının kullanılması bir diğer ayırt edici özellik olarak sıralanmaktadır. Son olarak piyasa başarısızlığının telafi edilmesi için kullanılan mekanizma ise karma ekonomi modelidir. Buna göre piyasa başarısızlıklarının devlet tarafından telafi edilmesi gerekmektedir (Jessop, 2003: 59). Benzer şekilde Ölmezoğulları (2008: 90) da Fordist kitlesel üretimin refah devleti ile ilişkisinden söz etmektedir. Fordizm ile ücretin alım gücünde yarattığı artışların hem üretkenlik hem de efektif talep artışına neden olduğunu belirtmektedir. Böylece kapitalizmin tarihi boyunca görülmemiş ölçüde emekçi sınıfların yararına olan bir üretim sistemi ortaya çıkarak refah toplumu oluşturmaya yönelik dikkate değer gelişmeler sağlanabilmiştir.

Bu bakış açısıyla refah devletinin Büyük Buhran sonrası uygulanan Keynesyen iktisadi politikalar çerçevesinde şekillenen ve 1973 yılında ortaya çıkan Petrol Krizi'ne bağlı ekonomik kriz sonrasında geçerliliğini kaybeden modern kapitalist devlet formu olduğunu söylemek mümkündür.

Liberal kapitalizmin rekabetçi yapısını sürdürememesi uluslararası alanda serbest ticaret ilkesinin aksamasına neden olmuştur. Liberal kapitalizmin itici gücü olan emperyalizm, yeni emperyalist milletlerin uluslararası sahneye girmesi ile birlikte kaçınılmaz olarak bir dünya savaşına neden olmuştur. Savaşın ağır sonuçları kapitalizmin liberal ilkelerden ilk kopuşunu da beraberinde getirerek ekonomiye devlet müdahalesinin artmasına diğer bir ifade ile müdahaleci fikirlerin egemenliğinin genişlemesine yol açmıştır. İki savaş arasındaki süre zarfında kapitalist devletler I. Dünya Savaşı, 1929 Bunalımı, Keynesyen düşünce ve Sovyetler Birliği'nde Sosyalist bir rejimin kurulması gibi nedenlerle klasik liberalizmden müdahaleci kapitalizme doğru evrilmiştir (Ölmezoğulları, 2008: 71-72). Refah devletinin en belirgin özellikleri ise II. Dünya Savaşının bitişi ile 70'li yılların sonu arasında şekillenen sosyal demokratik refah devleti anlayışının hâkim olduğu dönemde ortaya çıkmıştır. Bu süre zarfında devlet temel olarak üç önemli nitelik

etrafında şekillenir (Heywood, 2015: 117-120). Bunlardan ilki, karma ekonomik yapıdır. Önemli sanayi alanlarında kamulaştırma yapılarak devlet ve özel sektörün aktör olarak bir arada yer aldığı piyasa yapısı olarak açıklanmaktadır. İkincisi, planlı ekonomi ya da iktisadi yönetimdir. Keynesyen ekonomik görüş ışığında tam istihdamın devlet eliyle oluşturulması ve ekonomik faaliyetin kamu harcamaları ile arttırılması bu görüşün önemli noktalarını oluşturur. Üçüncüsü ise kapsamlı sosyal refah politikalarıdır. Yoksulluk, hastalık, eğitim, konut ve istihdam gibi geniş bir alanda aynı ve nakdi yardımlar ile refah politikalarının genişletilmesi olarak açıklanabilir.

Refah devletinin tanımlarının yanı sıra Esping-Andersen'in (1990) refah devleti tipolojisi de bu alan için önemli çalışmalardan birisidir. Esping-Andersen ideal boyutta yapılan tanımların devletlerin yapısındaki şekillenişinin üç farklı biçimde kümelenebileceğini belirtmektedir. Buna göre refah devletleri liberal, muhafazakâr, ya da sosyal demokrat refah rejimi olarak sınıflandırılabilir. Liberal refah rejimi asgari devlet katılımı ve piyasa yönelimi ile tanımlanmaktadır. Devlet güvenlik ağı olarak düşünülen sadece ciddi anlamda düşük gelirli toplumsal kesime yardımda bulunur. Dolayısıyla toplumsal yapıda bir ikilik meydana gelir. En alt gelir grubunda refah yardımını alanlar arasında sefalet noktasında buluşan bir eşitlik durumu hâkimken toplumun geri kalanında değişen gelir miktarları bulunmaktadır. ABD, Avustralya ve bir dereceye kadar İngiltere ve İrlanda bu sınıf içerisinde yer almaktadır. Sosyal demokratik tipte ise refah hizmetlerinin sunumuna devlet hâkimdir. Nüfusun büyük bir kısmının erişebildiği yüksek standartlara sahip refah hizmetleri bulunmaktadır. Güçlü emek hareketliliği ve sosyal yeniden dağıtım özelliklerine sahiptir. Piyasa başarısızlıklarının telafi edilmesinde devlete biçilen rol oldukça geniştir. Sosyal demokratik refah devleti rejiminde alt gelir grubuyla beraber orta sınıf da sosyal refah sistemine entegre edilerek toplumun büyük bir kesiminin emek piyasası ile entegre olması sağlanır. Özellikle İsveç olmak üzere İskandinav ülkeleri bu gruba dâhil edilmektedir. Bir diğer tip ise korporatist ya da muhafazakâr refah rejimidir. Bu tip içerisinde de refah hizmetlerinin sağlanmasında devlet aktif bir rol üstlenir ancak devletin yanı sıra aile ve kâr amacı gütmeyen kuruluşlarında önemli rolü bulunmaktadır. Toplumsal statükonun korunması devletin yeniden dağıtım rolünün zayıf kalmasına neden olmaktadır. Piyasa başarısızlığının telafi

edilmesinde aile ve korporatizme önemli bir rol atfedilir. Bu tip refah devletlerinde refah hakları geleneksel aile biçimini ayrıcalıklı hale getirir. Bu bağlamda muhafazakâr refah rejimleri toplumsal eşitsizliğin azaltılmasından ziyade aradaki farkı arttıran bir yapıya sahiptir. Avusturya, Almanya, İtalya ve Belçika bu tipe dahil ülkeler olarak sıralanabilir (Jessop, 2003: 62-63; Hoekstra, 2003: 59-60). Bunlarla beraber Jessop (2003: 63) Ailesel ya da Güney Avrupa formu olarak isimlendirdiği bir başka refah devleti biçiminin varlığından da söz etmektedir.

Refah politikalarının bir devlet biçimine işaret etmezden önceki tarihi çok daha eskilere dayanmaktadır. Örneğin, İngiltere’de 16. yüzyılda çıkarılan Yoksul Yasaları (*Poor Laws*) ve Zanaatkârlar Yasası (*Statute of Artificers*) merkantilist dönemde emek piyasasının önemli düzenleyicileri olmuşlardır. Piyasa ekonomisinin dinamikleri ile ilişkili olarak gelişmeye devam eden refah politikaları özellikle sanayileşme dönemi sonrası ortaya çıkan emek piyasası düzenlemelerinden sonra hukuksal niteliğini sağlamlaştırır (Polanyi, 2001: 90). Sanayileşme dönemi ile beraber geleneksel üretim yöntemlerinin fabrikalaşmaya dönüşmesi beraberinde ciddi sosyal problemleri de getirmektedir. Kent nüfusunun büyük oranda artması, özellikle kadın ve çocuk işçiler ile tehlikeli iş kollarında çalışma koşullarının bozukluğu gibi problemler başta İngiltere olmak üzere tüm sanayileşen ülkeleri etkilemiştir. Dolayısıyla refah politikalarına ilişkin ilk düzenlemelerin çalışma koşulları ve ücretlerin düzenlenmesi ile alakalı olduğunu söylemek mümkündür (Talas, 1997: 264).

Modern devletin bir formu olarak kabul edilen refah devletinin ise daha geç bir dönemde ortaya çıktığı söylenebilir. Blau bu tarihi Büyük Buhran olarak belirlemiştir (Blau, 1989). Quadango’da (1987) benzer bir biçimde İkinci Dünya Savaşı sonrasında Batı kapitalist devletlerinde uygulanan Keynesyen iktisadi prensiplerin refah harcamalarını arttırdığından bahsetmektedir. Refah devletinin yapısı iktisadi boyutuyla refah harcamalarının artmasıyla açıklanmaktadır. Fakat bu dönemde devletin boyut ve kapsamında da hızlı bir genişleme olduğunu belirtmek gerekmektedir. Bu genişlemenin sadece Keynesyen iktisadi politikalar ile açıklanması mümkün görünmemektedir. Devletin kapsam ve yapısını genişleten en mühim olaylardan birisi de II. Dünya Savaşı’dır. Savaşa hazırlık amacıyla devletlerin

kitlesel seferberlik çabaları savaşın sonrasında da devam eden bir uygulama halini alarak devletlerin genişlemesine sebep olmuştur (Pierson, 2004: 42).

Bununla beraber, kamu yönetimi literatürü içinde refah devleti dönemi ile ilgili en çok tartışılan konu devletin işlev ve kapsam açısından genişlemesi olmuştur. King (1987: 63) refah devletinin düşüş döneminde eleştirilerin özellikle iki alana yoğunlaştığını belirtmektedir. İlki Keynesyen iktisadi politikaların eleştirisi üzerine yoğunlaşırken ikincisi ise devlet üzerinde belirginleşen siyasi aşırı yüklenme (*Political Overload*) durumudur.

Siyasi aşırı yüklenme, temsili demokrasinin ya da kapitalizmi sürdürmenin sonucu olarak devletlerin üstlendiği sorumlulukların büyük ölçüde artış göstermesi ve devletlerin artan bu genişletilmiş faaliyetleri karşılamak için yeterli kaynağa sahip olmaması olarak tanımlanmaktadır (King, 1987: 63). Siyasi aşırı yüklenme 70’li yıllarda özellikle refah anlayışının ortaya çıkardığı devlet yapısının akademik incelemelere konu olması ile ortaya atılan yönetilemezlik tezi (*The Ungovernability Thesis*) (Douglas, 1976: 483) etrafında tartışılmıştır. Devletin görev ve fonksiyonlarındaki artışın devleti kaçınılmaz olarak yönetilemez hale getireceğini ifade eden bu tez refah devleti anlayışının en büyük eleştirilerinden birisi haline gelmiştir.

Kapitalist ekonomi, piyasa ve rekabet yoluyla kar üreten bir ezici bir makine olarak düşünüldüğünde refah devletinin bu makinanın toplumsal açıdan daha kabul edilebilir hale gelmesini sağlayan parçaları olduğunu söylemek yanlış olmayacaktır (Garland, 2016: 9). Ancak zamanla büyüyen devlet etkinlik, verimlilik, bürokrasi ve iktisadi ideoloji açısından değişime zorlanmıştır. Beklenen değişim gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin birçoğunda siyasi tercihler sonucu yeni sağ görüşünün sınırları ile biçimlenmiştir.

1.2.3. Yeni Sağ – Neoliberalizm

King’e göre (1987:8) ismi yeni sağ olsa da bu görüşü oluşturan bileşenlerden hiçbirisi yeni değildir. Yeni olan 1970’li yıllar ile başlayarak bu siyasi fikirler kombinasyonunun siyasi ve sosyal hayatın merkezi bir konumuna taşınması olmuştur (Cudworth, 2007: 242). Yeni sağ teriminin genel kullanımı Reagan ve Thatcher

dönemlerinde uygulanan kamu politikalarını destekleyen ekonomik ve siyasi liberalizmi ifade eder. Bu politikalar ekonomik açıdan serbest piyasanın desteklenmesi, siyasi açıdan ise bireyselleşme ve kamu sektörünün küçültülmesi olarak sıralanabilir. Liberal politikaların temel alınması sonucunda ortaya çıkan siyasi sonuçlar ise muhafazakârlık ile desteklenmiştir (King, 1987: 8-9). 1980'li yıllardan itibaren önce Anglo-Amerikan yönetim geleneğinde olmak üzere tüm dünyada etkili olmuştur. Yeni sağ isim olarak İngiltere'de ortaya çıkar ve Thatcherizm olarak da bilinir. Avustralya'da ekonomik rasyonalizm olarak isimlendirilen yeni sağ çoğu zaman neoliberalizm olarak da adlandırılmıştır (Dryzek ve Dunleavy, 2009: 100).

Cudworth (2007) ve King (1987) yeni sağ görüşünün entelektüel temellerinin ana akım liberal ve muhafazakâr siyasi felsefede bulunduğunu belirtmektedir. Aksoy (1995) da benzer bir şekilde yeni sağın temelinde neoliberalizm, yeni-muhafazakârlık ve Kamu Tercihi Kuramı olduğunu belirtir. Dolayısıyla yeni sağ akımının ilgili olduğu temel alanlar göz önüne alındığında; esasında yeni bir söylemden ziyade iktisadi ve siyasi bazı fikir akımlarının bir bileşimi olduğu belirtilebilir. Ancak Cudworth'un (2007: 242) dikkat çektiği üzere liberalizm ve muhafazakârlık ideolojilerinin tamamı değil belirli parçaları yeni sağ içerisinde kendine yer bulabilmiştir. Böylece esasında birbiri ile çelişen iki görüş olan (Aksoy, 1995: 163) muhafazakârlık ve liberalizm yeni bir zeminde bir araya gelebilmiştir. Ortaya çıkan melez siyasi yapı içerisinde piyasaların özgürleşmesine yönelik liberal eğilimlerin yanı sıra devlet otoritesinin yeniden tesis edilmesini arzulayan muhafazakâr bir eğilimi de barındırmaktadır (Cudworth, 2007: 243-244).

Yeni Sağ, piyasa devlet ilişkilerinde de bir dönüm noktasını ifade eder. Klasik liberalizmin piyasaya müdahale yeteneği olmayan minimalist devlet görüşü yeni sağ ile değişime uğrayarak piyasa koşul ve yöntemlerine göre yeniden inşa edilmesi gereken bir kurum olarak anlaşılmaya başlanır. Ancak klasik liberalizmin kuramsal çerçevesi devlet reformuna uygun zemin sağlayamamaktadır. Bu açmaz Kamu Tercihi Kuramının ortaya çıkışıyla çözülmüştür (Dryzek ve Dunleavy, 2009: 100). Kamu Tercihi Kuramı politikacılar, bürokratlar, seçmenler, siyasi partiler gibi devletin kurumlarını birer işlem birimi haline getirerek matematiksel yöntemler ile iktisadi analizlere tabii tutmuştur. Kamu Tercihi Kuramı, analiz edeceği kurumsal

yapıları birimler haline dönüştürürken klasik liberalizmin fayda maksimizasyonu arayan rasyonel birey anlayışını kullanmıştır. Dolayısıyla kurama göre politikacılar oy maksimizasyonu, bürokratlar büro maksimizasyonu ekseninde çıkarlarını genişletmeye uğraşmaktadır (Aksoy, 1995: 164-165; Cudworth, 2007: 252). Kendi açısından rasyonel tercihlerde bulunan kurumlar nihayetinde muazzam boyutlara ulaşan mal ve hizmet arzı fazlasına yol açmaktadır. Arz fazlası ise doğal olarak ekonomik kaynak israfına yol açmaktadır. Kuramın savunucuları ortaya çıkan verimsizliğin iktisadi hayata devlet müdahalesi ve iktisadi kamu girişiminin kaçınılmaz sonucu olduğunu ifade eder. Nihayetinde devlet kamu faydasını temin eden bir kurumdan ziyade bireysel faydasını düşünen bireyler kolektifine dönüşür (Aksoy, 1995: 165). Yeni sağ devleti yaşanan problemlerin çözümünde bir araç olarak değil problemin kendisi olarak görür. Dolayısıyla devletin etkinlik ve verimlilik problemlerinin giderilmesi için liberal anlayışa uygun bir biçimde işleyen piyasa mekanizmalarına göre reforma uğraması gerekmektedir. Kamu Tercihi Kuramının gelişimi ile beraber yeni sağ, reform için gerekli tüm araçlara kavuşmuş olmaktadır (Dryzek ve Dunleavy, 2009: 100).

Görüleceği üzere yeni sağı oluşturan bileşenler Liberalizm, Muhafazakârlık ve Kamu Tercihi Kuramı olarak sıralanabilir. Bu bileşenlerden Liberalizm ve Muhafazakârlığa kısaca değinmek yeni sağın anlaşılması açısından önem arz etmektedir. Bununla beraber Yeni Kurumsal İktisat akımının da önemli bileşenlerinden biri olan Kamu Tercihi Kuramı bütünlük açısından ilgili başlık altında incelenmiştir.

1.2.3.1. Liberalizm ve Neoliberalizm

Siyasi ideolojiler feodalizmden endüstriyel kapitalizme geçişte yeniden tanımlanan toplumsal dinamikleri şekillendirmek üzere ortaya çıkmıştır. Bu dönemde ortaya çıkan liberalizm, muhafazakârlık ve sosyalizm gibi ideolojiler klasik ideolojiler olarak adlandırılmaktadır. Bu bağlamda liberalizm de esasında feodalizm sonrası düzensizleşen devlet ve toplum arasındaki ilişkiye yön vermeye çalışan bir fikirler bütünü olarak görülmektedir (Heywood, 2013: 30-31).

Hayek (1990) liberalizmin kökenlerini Antik Yunan’a dayandırmaktadır. Hobhouse (1911: 51-52), liberalizm hareketinin başlangıcını ancak 14. ve 15. yüzyıldaki İngiliz siyasi düşüncesine kadar geriletmektedir. Ruggiero (1928: 3-6) ise Heywood ile benzer bir şekilde liberalizm mücadelesinin ilk olarak feodal özerkliğin mutlak monarşilere karşı savunulması ile başlangıç yaptığını belirtmektedir. Blease (1913), liberalizmin; Sanayi Devrimi, Amerikan kolonilerinin bağımsızlık mücadelesi ve Fransız Devrimi olarak sıraladığı üç büyük tarihsel olayın etkisi ile ortaya çıktığını söylemektedir.

Liberalizmin başlangıcını farklı eserlerin farklı zaman aralıklarına ithaf etmesi liberalizmin siyasi-yönetimsel anlamıyla ideolojik açıdan ziyade geniş anlamıyla birey özgürlüğü olarak da ele alınabilmesinden kaynaklanmaktadır. Liberalizm, siyasi öğretisi olarak 19. yüzyılın başlarında ortaya çıkmış olsa da içerisinde barındırdığı fikirler üç yüz yıl öncesine kadar takip edilebilmektedir. Örneğin John Locke’un feodal imtiyaz ve mutlakiyete karşı önce anayasal sonrasında temsili demokrasiyi savunması liberalizmin fikri kaynakları arasında sayılmaktadır. 19. yüzyıl başlarında her türlü devlet müdahalesine karşı *laissez-faire*⁴ fikirlerinin ortaya çıkması siyasi ideoloji olarak liberalizmin başlangıcına müsaade etmiştir (Heywood, 2013: 31).

Hayek, liberalizmi 19. yüzyıl boyunca ve 20. yüzyıl başlarında Avrupa’nın gelişimini destekleyen en güçlü entelektüel güçlerden biri olarak tanımlar. Hayek’e göre Avrupa’da liberalizm iki farklı daldan beslenmektedir. Bunlardan ilki klasik antik çağdan beri var olan ve modern biçimini İngiltere’de Whig partisinin politikalarında bulan liberalizmdir. Bu dal Avrupa liberalizminin siyasal kurumsal yapısını oluştururken kullandığı bir rehber niteliğindedir. Özellikle hukuka bağlı devlet anlayışı, mutlak monarşilerin yok ettiği bireysel özgürlüklerin geri kazanılması amacıyla mücadele verilmesinde etkili olmuştur. Liberalizmin izlediği diğer yol ise Anglosakson siyasal hayatında yerini bulan liberalizmin Kıta Avrupa’sında daha farklı bir felsefi ışık altında incelenmesi ile ortaya çıkar. Fransız

⁴ Bu ifade asıl itibarıyla “yapılmasına izin vermek” anlamına gelmektedir. Serbest uluslararası ticaret savunucuları tarafından merkantilizm gibi kısıtlayıcı ekonomik politikalarla karşı siyasi bir slogan haline getirilmiştir. Devlet müdahalesine karşı fikirler bütünü olarak Adam Smith tarafından etkili bir şekilde doğal özgürlük sisteminin bir parçası olarak kavramsallaştırılmıştır (Outhwaite, 2006: 330).

devrimine varan tarihsel süreçte ortaya çıkan rasyonalizm ve yapısalcılığın etkisiyle toplumun yeni baştan mantık prensipleri çerçevesinde inşa edilmesini destekleyen bu felsefi görüş Kıta Avrupası liberalizminin ya da yapısalcı liberalizmin ortaya çıkmasına neden olmuştur (Hayek, 1990).

Klasik liberalizm ise dönemsel olarak iki farklı anlama sahip olmuştur. 19. yüzyıl liberalizmi serbest ticaret, demokrasi ve ulusların kendi kaderini tayin etmesi gibi fikirleri ihtiva etmekte iken 20. yüzyılda liberalizmi devletin yoksullara yönelik yardım yapması gerekliliği liberal fikirler bütünü içerisinde saymaktadır (Outhwaite, 2006: 346). Heywood (2013: 42-57) bu durumu klasik liberalizm içerisinde bir bölünme olarak yorumlayarak erken dönemi klasik liberalizm, 20. yüzyıl sonrasını ise modern liberalizm olarak tanımlamaktadır. Klasik liberalizm ile modern liberalizm arasında önemli farklar bulunmaktadır. Heywood (2017: 43) klasik liberalizmin temel teori ve doktrinlerini doğal haklar, faydacılık (*utilitarianism*), ekonomik liberalizm ve sosyal Darwinizm olarak; modern liberalizmin temel doktrinlerin ve teorilerini ise bireysellik, pozitif özgürlük, sosyal liberalizm ve ekonomik yönetim olarak sıralamaktadır (Heywood, 2017: 43, 49). Bu doktrinal farklılığın ortaya çıkmasını Blease (1913: 327-333) 1905 yılı itibariyle İngiliz politik hayatındaki gelişmelere bağlamaktadır. Blease yeni liberalizm (new liberalism) olarak isimlendirdiği bu dönemde çıkarılan yasaların, devlet mekanizmasının yoksulları aktif bir şekilde desteklemek için kullanılmasına imkân verdiğini belirtmektedir. Blease bu gelişmeler ışığında dönemin liberalizm anlayışının geniş bir biçimde sosyalizmden faydalandığını da belirtmektedir. Benzer vurgulara Heywood'da da rastlanmaktadır. Heywood, bu dönemde, artan sanayileşme sonucunda gelişen işçi sınıfının isteklerinin politikada karşılık bulmaya başladığını belirtmektedir. Bununla beraber bu isteklerin karşılanması klasik liberalizm anlayışına uygun minimal devlet anlayışı ile mümkün olmamıştır. Böylece devletin müdahale kapasitesinin geliştirilmesine yönelik ilk gelişmeler modern liberalizm döneminde yaşanmaya başlamıştır. (Heywood, 2017: 49). Liberalizmin *sosyal liberalizm* olarak da adlandırabileceğimiz bu dalı daha sonrasında Keynes başta olmak üzere birçok akademisyen ve düşünür tarafından kavramsallaştırılarak refah devleti uygulamalarının temelini oluşturması bakımından önem arz etmektedir (Bellamy, 1994: 32).

Liberalizm daha önce de belirtildiği gibi yeni sağ anlayışının temel bileşenlerinden biridir. Ancak yeni sağ içerisindeki liberalizm, yeni liberalizm neoliberalizm veya liberteryanizm olarak klasik liberalizm anlayışına daha yakın bir halde ele alınmaktadır. Yeni sağın iktisadi fikirleri ve retorik büyük oranda Avusturya okulunun 1930'lu yıllarda kavramsallaştırdığı liberal anlayıştan beslenmektedir. Okulun önemli temsilcileri Carl Menger, F. A. Hayek ve Ludwig von Mises gibi liberalizme katkıda bulunmuş olan düşünürlerdir. Bu düşünce okuluna göre anlam ve değer sübjektiftir ve ancak insanların özgür eylem ve tercihlerinden kaynaklanabilir. Serbest piyasa ise insanların bu kapsam dahilinde tercihlerine cevap verebilecek tek mekanizmadır. Bu görüşün doğal sonucu olarak planlı ekonomiye karşı çıkan okul planlı ekonominin kaçınılmaz olarak diktatöryel gücü yanında getireceğini ve planlı ekonomi ile devletin insanların hayatı üzerinde çok kuvvetli etkiye sahip olacağını ifade eder. 1970'li yıllara kadar toplumsal bilinirliğe sahip olmayan görüş yeni sağ ile birlikte siyasi hayatta etkili hale gelmiştir (Bellamy, 1994: 39). Yeni sağ liberal anlayışı üzerinde etkili olan bir diğer iktisadi okul ise Milton Friedman'ın önderliğindeki Chicago okuludur. Okulun görüşleri ekonomizm olarak bilinir hale gelmiştir. Buna göre ideolojik olarak liberalizm bir yana özgürlüğün kavramının kendisi dahi kapitalist ekonomik sisteme dayanmaktadır. Bu okulun görüşlerine göre serbest müteşebbisli piyasa sistemi ile sistem olarak özgürlük arasında nedensel bağ bulunmaktadır. Chicago okulu Avusturya okulu kadar kapsamlı bir politik ve toplumsal görüş ortaya koymasa da bireyciliğe ilişkin yoğun vurgusu yeni sağı etkileyen unsurlardan birisi olmuştur (Barry, 1987: 46-47).

Bununla beraber neoliberalizmin ideolojik etkisi devletler ile sınırlı kalmamıştır. Uluslararası Para Fonu (*International Monetary Fund*), Ekonomik Kalkınma ve İş Birliği Örgütü (*Organization of Economic Cooperation and Development*) ve Dünya Bankası (*World Bank*) gibi uluslararası kuruluşlar da neoliberal fikirlerden etkilenmiştir. Washington Konsensüsü⁵ ile beraber bu

⁵ Washington Konsensüsü 1980'li yıllarda IMF, Dünya Bankası ve ABD Hazine Bakanlığı'nın neoliberal politika tavsiyeleri üzerinde oluşturduğu birlikteliği ifade etmektedir. Konsensüs, serbest piyasanın sağlanması ve ekonomiye devlet müdahalesinin azaltılmasını savunmaktadır. Bunun için para arzının düşürülmesi, ticaret ve kambiyo kurunun uluslararası düzeyde entegrasyonu ve özelleştirme politikaları önerilmektedir (Hurt, 2020).

kuruluşlar neoliberal fikirlerin ve YKİ anlayışının önemli savunucuları haline gelmiştir (Boston, 2016: 18).

Yeni sağın içerisindeki liberal eğilimler anarko-kapitalizm, parasalcılık, özelleştirme ve deregülasyon taraftarlarına ve Kamu Tercihi Kuramına kadar geniş bir spektrumda dağılım göstermektedir (Gamble, 1994: 45). Ancak yeni sağ liberal politikalarının ana ilkesi her zaman piyasa üstünlüğünün sağlanması olmuştur. Hem bireysel özgürlüğün hem de ekonomik refahın yegâne kaynağının serbest piyasa olduğuna yönelik kesin kanaat, doğal olarak devletin piyasa üzerindeki etkisinin azaltılmaya çalışılması ile sonuçlanmıştır (King, 1987: 9). Piyasanın insan topluluklarını organize etmek için en iyi yol olduğunu aksiyom olarak kabul eden teorisyenler, uğraşlarını, serbest piyasanın nasıl en iyi hale getirilebileceği sorusu üzerinde yoğunlaştırmışlardır (Gamble, 1994: 45). Yeni sağ liberal görüşünün temelinde II. Dünya Savaşı sonrasında ortaya çıkan iktisadi politikaların işe yaramadığı görüşü hâkimdir. İktisadi hayata devlet müdahalesi, serbest piyasa içerisindeki bireysel eylemlerin oluşturduğu muazzam büyüklükteki veriyi planlama ya da engelleme yolu ile işleyebilecek kapasiteye sahip değildir. Bu büyük akış ancak tamamen özgür bireysel seçimler ile dengede tutulabilmektedir. Dolayısıyla birey, serbest piyasa ve özgürlük arasında nedensel bir ilişki ortaya çıkmaktadır (Barry, 1987: 46-50; Aksoy, 1998: 5). Yeni sağa göre, sosyal refah devleti de bir serbest piyasa devleti, başka bir ifade ile bir kapitalist devlet formu olmasına rağmen serbest piyasanın tam potansiyelini açığa çıkarmasını engellemektedir. Bunun yanı sıra refah devleti sosyalist devlet güdümlü ekonomik sisteme dönüşme riskini de taşımaktadır (Gamble, 1994: 46).

Bununla beraber neoliberal fikirler, refah devleti anlayışının işlev ve kapsam açısından genişlettiği kamu yönetimi yapısı yeni iktisadi yapıya uygun düşecek bir biçimde reforma tabi tutulması gerektiğini ileri sürmektedir. Kamu sektörü reformu için öngörülen değişimin ana çizgileri; kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesi, ticari ve ticari olmayan faaliyetlerin birbirinden ayrılarak ilkinin piyasa disiplinine göre idare edilmesi, uygun olan her alanda kamu kurumlarının rekabet baskısına altına alınması, kamu hizmetlerinde müşteri anlayışının yerleşmesi, yöneticilere ait özgürlüklerin arttırılarak harcama kontrollerinin sıkılaştırılması, finansman sistemlerinin hesap verebilirlik ve şeffaflık açısından iyileştirilmesi olarak

sıralanabilir. Görüleceği üzere bu ilkeler YKİ paradigması için temel oluşturmaktadır (Boston, 2016: 19).

1.2.3.2 Muhafazakârlık ve Yeni Muhafazakârlık

Yeni sağın bileşenlerinden birisi olan yeni muhafazakârlığın kökleri için politik bir ideoloji olarak muhafazakârlığa bakılması gereklidir. Muhafazakâr fikir ve doktrinler, Fransız devrimi tarafından sembolize edilen ekonomik ve siyasi değişimlere bir tepki olarak 18. yüzyılın sonunda ortaya çıkmıştır (Heywood, 2013: 34). Politik bir ideoloji olarak muhafazakârlık, koruma arzusu ve değişime karşı direniş ya da şüphe şeklinde tanımlanır (Heywood, 2017: 62). Muhafazakâr ideoloji, Kıta Avrupası'nda Joseph de Maistre'nin fikirleri; İngiltere ve ABD'de ise Edmund Burke'ün fikirleri etrafında gelişir. Kıta Avrupası'nda ortaya çıkan muhafazakârlık yapısal olarak tüm değişimleri reddederken Anglosakson muhafazakârlığı değişime şüphe ile yaklaşmakla beraber “muhafaza etmek için değişim” düsturu ile daha ılımlı bir hal almıştır. Bu fark Anglosakson muhafazakârlığının daha başarılı olmasına neden olmuş ve klasik muhafazakârlığın genel çizgileri bu Burke'ün görüşleri etrafında şekillenmiştir (Heywood, 2013: 34; Huntington, 1957: 456-457; Giubilei, 2019).

Dunleavy ve O'leary yeni muhafazakârlığın eski Avrupa sağı ile mukayese edilmesi gerektiğini belirtir. Geleneğin muhafazasından yana olan bu görüş öteden beri var olduğu için geleneği dogmatik olarak meşru sayar. Geçmişe ait bilgi ve irfanın vücut bulmuş hali olarak görülen gelenek günümüzde unutulmuş olan nedenler ile evrimleşmiştir. Geleneğin kurcalanması ise toplumsal yapıyı tehlikeye atmaktadır. Avrupa eski sağı, demokrasi ve sanayi devrimi öncesi Avrupa'daki toplumsal yapıların devam etmesini savunmuştur. Bunlar aile ve soy ağacına dayalı hiyerarşiler ile sosyal tabakaya ilişkin mevkiler ve patriarkal kurumlardır. Eski muhafazakârlık ister hukuk karşısında ister fırsat eşitliği açısından olsun eşitliğin tümüne karşıdır ve kitlesel demokrasiden çekinmektedir. Dolayısıyla egemen güç karşısında tüm vatandaşların eşit olmasına dayanan modern devlet anlayışının tüm insanların eşit olduğunu ima etmesi dahi muhafazakârlık tarafından dışlanması için yeterli olmuştur (Dunleavy ve O'leary, 1987: 273).

Huntington (1957: 454-455) ideoloji olarak muhafazakârlığın üç farklı tanıma sahip olduğunu belirtir. Bunlardan ilki aristokratik kuramdır. Buna göre muhafazakârlık tekil bir tarihsel harekettir ve Fransız devrimine, liberalizme ve sonrasında burjuvazinin yükselişine karşı feodal tarım aristokrasisinin tepkisi ile 18. yüzyılın sonunda ortaya çıkmıştır. Fransız devrimi döneminde liberalizm, burjuvazi ile; sosyalizm ve Marksizm, proletarya ile; muhafazakarlık ise aristokrasi ile kuvvetli ideolojik bağlar oluşturmuştur. Dolayısıyla muhafazakarlık feodalizm, statüko, eski düzen, toprak sahiplerinin çıkarları, orta çağ savunusu ve asillik ile ayrılmaz bağlara sahip olmuştur. İkincisi ise özerk tanımdır. Buna göre muhafazakârlığın ortaya çıkışı ne herhangi bir tarihsel şartlar bütünü ile bağlantılıdır ne de muhafazakârlık belirli bir toplumsal sınıfın çıkarları ile bağlantılıdır. Muhafazakârlık genel geçer fikirlerin özerk bir şekilde bir araya gelmesi ile oluşmuştur ve adalet, düzen, denge ve ölçülülük gibi evrensel değerler ile tanımlanır. Huntington'a göre üçüncü ve son tanım ise durumsal tanımdır. Bu tanım muhafazakârlığı, yerleşik kurumlara temelden bir meydan okumanın yöneltildiği ve bu kurumların destekçilerinin savunmalarında muhafazakâr ideolojiyi kullandığı, farklı ancak yinelenen bir tarihsel durumdan doğan ideoloji olarak görmektedir. Dolayısıyla muhafazakârlık, nerede ve ne zaman var olursa olsun, herhangi bir yerleşik sosyal düzeni, doğası veya varlığı ile ilgili herhangi bir temel mücadeleye karşı meşrulaştırmak için kullanılan fikir sistemidir. Muhafazakârlığın özü, mevcut kurumların değerinin tutkuyla doğrulanmasıdır. Bu, muhafazakârlığın tüm değişime karşı olduğu anlamına gelmez. Nitekim toplumun temel unsurlarını korumak için ikincil konularda değişime rıza göstermek gerekli olabilir.

Burke'ün kuramına göre muhafazakârlığın ana bileşenleri ile bu üç tanıma kıyaslayan Huntington ilk iki tanıma reddeder ve belirgin bir şekilde Anglosakson politik kültür tarafından kabul edilen tanıma geçerli kabul eder (Huntington, 1957). Bu tanımın göze çarpan iki özelliği bulunmaktadır. Bunlar muhafaza etmek için değişimin gerekliliğine olan vurgu ve muhafaza edilecek kurumların niteliklerine yönelik olarak herhangi bir ibarenin bulunmamasıdır. Dolayısıyla muhafazakâr ideolojinin savunduğu belirgin bir kurumsal yapının varlığından söz edilememektedir. Bu görüş Eccleshall (1977) tarafından da vurgulanmaktadır. Eccleshall özellikle İngiliz muhafazakârlığının, aynı anda ya da birbiri ardınca zıt

siyasi ve iktisadi görüşleri benimseyebildiğini ifade etmektedir. Benzer şekilde Bourke (2018: 453-454) da muhafazakâr ideolojinin paradoksal yapısına atıfta bulunarak muhafazakârlığın doktrinal bir ideolojiden ziyade pozisyonel diğer bir değişle durumla ilgili bir ideoloji olduğunu belirtir. Bourke’a göre muhafazakârlığın alametifarikası, neyi muhafaza ettiğinden ziyade muhafaza eyleminin kendisinden kaynaklanmaktadır.

Heywood ise muhafazakârlığın temelde beş bileşene sahip olduğunu belirtir. Bunlar; gelenek, insani eksiklik, toplum, hiyerarşi ve otorite ve mülkiyet olarak sıralanabilir. Muhafazakârlıkta gelenek zamanın sınamasından başarı ile çıkmış bilgiler bütünü olarak savunulmuştur. Muhafazakârlığın insana bakış açısı ise beşerî eksiklik felsefesi üzerine inşa edilmiştir. Diğer birçok ideolojinin aksine insanlar çevresel şartlar düzeltilse bile eksik ve mükemmellikten uzak olarak görülmektedir. Toplum ise ilahi kuralların bir tezahürü niteliğindedir. Organik bir bütün olarak ele alınan toplum ayrı ayrı parçaların birlikte işleyişine bağlıdır. Birey ise güvenlik ve ait olma hassasiyetleri sebebiyle toplumun ayrı olarak düşünülmemektedir. Bununla beraber yeni sağ geleneksel muhafazakârlığın bu toplum görüşünü terk ederek liberalizmin bireyci yaklaşımını kabul etmektedir. Otorite ve hiyerarşi ise muhafazakârlıkta birey görüşünün tamamlayıcısı niteliğindedir. Toplum doğal olarak eşit değildir. Bireyler farklı yetenekler ile doğar ve toplum doğal olarak tabakalara sahiptir. Otorite ve hiyerarşi ise bu doğal eşitsizliğin sonucu olarak görülmektedir. Muhafazakârlığın mülkiyete bakış açısı liberalizm ile benzerlik göstermektedir. Mülkiyet kazanılan bir şeydir. Çok çalışanlar ve yetenekli olanlar servet elde ederler ve etmelidirler. Ayrıca mülkiyet birçok sosyal değer de kaynağı olarak görülmektedir (Heywood, 2013: 35; Heywood, 2017: 65-73). Bu bileşenlerin büyük bir kısmının Edmund Burke’un muhafazakârlık ile ilgili görüşlerine dayandığını söylemek yanlış olmayacaktır (Huntington, 1957; Rejai, 1995).

Muhafazakârlık ideolojiler arasında felsefi açıdan kısıtlı temellere sahiptir (Heywood, 2017: 64). Muhafazakârlığın felsefi yoksunluğu, ideoloji olup olmadığına yönelik tartışmalara varan farklı görüşlerin ortaya çıkmasına neden olmuştur (Hamilton, 2020). Ancak bu durum muhafazakârlığın benzeri birçok ideolojiden çok daha esnek ve dayanıklı olmasının nedeni olarak da görülmektedir. Sabit fikirlere bağlanma konusundaki isteksizliği ile muhafazakârlık yeni sağ içerisinde de

“muhafaza etmek için değişme” düsturuna bağlı kalarak gelişim göstermiştir (Heywood, 2017: 64).

II. Dünya Savaşı sonrasında Kıta Avrupası’nda muhafazakârlık, *Hristiyan demokrasi* olarak isimlendirilen sosyal piyasa ve nitelikli devlet müdahalesi fikirleri üzerinde şekillenen yeni bir biçim ile gündeme gelir. Savaşın muazzam etkileri ile siyasi partiler Katolik organik toplum yapısını ve kapitalist piyasa anlayışının bir sentezini ortaya çıkartmıştır. Bu sentez bir yandan devlet müdahalesi olmadan serbest piyasayı bir yandan da kapsamlı refah uygulamalarını benimsemektedir (Heywood, 2017: 80-82). İtalya, Almanya, Fransa, Belçika, Hollanda ve Avusturya gibi Kıta Avrupası ülkelerinde etkili olan Hristiyan demokrat partiler ve bu partilerin değişen ideolojik yapıları; otoriter ve faşist rejimler sonrası Avrupa’da modern demokrasinin gelişiminde önemli rol oynamıştır (Pombeni, 2013).

Muhafazakârlığın ABD ve İngiltere ekseninde yeniden siyasi arenaya girişi ise 1970’li yıllarda ABD’de ortaya çıkan yeni muhafazakârlık ile başlamıştır (Heywood, 2017: 88). Freund muhafazakârlığın içerisinde bulunduğu toplumsal ve siyasi şartlara göre kendini yeniden biçimlendirebildiğini söylemektedir (Freund, 1955: 10). Yeni muhafazakârlık da bu değişim yeteneğinin bir örneği olarak sayılabilir. Yeni muhafazakârlık ABD ve İngiltere’de yeni sağ siyasetin yükselişi ile Thatcher ve Reagan hükümetlerinin politikalarına bağlı olarak gelişimini tamamlamıştır. Thatcherizm ve Reaganizm olarak adlandırılan siyasi parti eksenli ideolojiler, geleneksel muhafazakârlık anlayışından bazı noktalarda temel düzeyde olmak üzere farklılık göstermektedir. Bunun sebebi olarak İngiltere ve ABD’de yeni muhafazakârlığın ortaya çıkışındaki ekonomik ve toplumsal şartlar gösterilebilir. İngiltere örneğinde, yükselen enflasyon, kamusal maliyetler ve endüstriyel huzursuzluk zeminine karşı sürekli ekonomik gerileme, refah devletinin yeniden dağıtım ve toplumsal refah harcamaları sorununa uzun süreli ve istikrarlı çözümler sunulamaması gibi faktörler etkili olmuştur. Amerika’da ise benzer problemlerin varlığının yanı sıra özellikle azınlıkların talepleri ve hakları ile Amerika’nın kendi kendine yüklendiği dünya düzeninin koruyuculuğu ve komünizmin durdurulması rollerinin yükü bulunmaktadır. İngiltere ve Amerika’da sırasıyla İşçi Partisi ve Demokrat partilerin tekrarlanan başarısızlıkları, muhafazakârları, temel siyasi hedef

ve değerler ile merkezi siyasi kavramları yeniden tanımlamaya sevk etmiştir (Freeden, 1996: 385-386).

ABD’de yeni muhafazakârlık yukarıda sayılan öznel şartlar ile birlikte özellikle 1960’lı yıllarda ortaya çıkan ahlaki ya da siyasi değerleri dışlayan ve kişilerin kendi ahlaki tercihlerini yapmalarının gerekli olduğunu ileri süren serbestlik (*Permissiveness*) anlayışına bir tepki olarak ortaya çıkmıştır. Bu kapsamda Heywood, yeni muhafazakârlığı, muhafazakâr ideoloji içerisinde iç ve dış politikaya yönelik gelişmeler olarak tanımlamaktadır. İç politikada, yeni muhafazakârlık, geleneksel muhafazakârlıkla ilişkili temaları ekonomik bireyciliğin kabulü ve serbest piyasa için nitelikli destekle birleştiren minimal ama güçlü bir devlet görüşü ile tanımlanır. Yeni muhafazakârlar tipik olarak kamu düzenini yeniden sağlamaya, ailevi ya da di değerleri güçlendirmeye ve ulusal kimliği desteklemeye çalışmışlardır. Dış politikada yeni muhafazakârlığın temel amacı ise ABD askeri gücünü inşa ederek ve dünya çapında bir "demokrasiyi geliştirme" politikası izleyerek ABD’nin küresel hegemonyası olarak görülen şeyi korumak ve güçlendirmektir. (Heywood, 2017: 88).

Aristokratik ve feodal geçmişı olmayan ve sürekli değişimi her zaman ön planda tutan Amerikan tarihi göz önüne alındığında muhafazakârlığın yeni bir formunun ABD’de ortaya çıkışı şaşırtıcı bir süreç olarak kabul edilebilir. Öznel tarihsel şartlarından dolayı ABD’de Avrupa’ya ait kavram ve bakış açısıyla bir muhafazakârlık ideolojisi ortaya çıkarmak mümkün olmamıştır. Dolayısıyla toplumsal sınıf, hiyerarşı ve toplumsal yapıya yönelik geleneksel muhafazakârlık kaynaklı ideolojik denemeler ABD’de başarısız olmuştur. Amerika’daki muhafazakârlık anlayışı kitlesel demokrasi, sanayileşme ve sıradan insan kültürü ile daha uyumlu bir yapıya sahip bir şekilde ortaya çıkmıştır. Bu süreçte devlet müdahalesine ve kolektivist topluma karşı çıkan Milton Friedman ve James Buchanan gibi düşünürler ile kendine güven, aile, okul ve topluluğa bağlılık gibi Amerikan değer ve ahlakını destekleyen fikirlerin etkisi olmuştur (O’Sullivan, 1994: 71-72). Lipset (1988: 29), yeni muhafazakarlığının Amerikan yeni sağı içerisinde bir hareketten ziyade bir *trend* ya da dönemsel bir eğilim olduğunu belirterek kavramın liberal ağırlıklı Reaganizmin tanımlayıcı öğelerinden biri olmadığını ifade

etmektedir. Bu da Amerikan yeni muhafazakârlığının esasında Avrupa'daki dönemdaşlarına kıyasla ideolojik olarak etkili olmadığını gösterir.

İngiltere'de muhafazakârlığın geri dönüşü ise Thatcher hükümetinin politik pozisyonu sayesinde olmuştur. Yeni sağ kapsamında İngiliz yeni muhafazakârlığı otoriter sosyal politikalar etrafında şekillenir (Evans, 2013: 2). İngiliz yeni muhafazakârlığının ana amacı toplumda düzen, otorite ve disiplinin yeniden sağlanmasıdır. Bu amaçla yeni muhafazakârlık sert yasalar ile kamu düzeninin tesis edilmesi yolunu seçmiştir. Bununla beraber toplumsal yapıda ailevi ve dini değerler ön plana çıkartılmıştır. Milli kimlik politikaları da İngiliz muhafazakârlığının önemli unsurlarından birisi olmuştur. Milli kimlik toplumsal kararlılık ve siyasi gücün temel taşlarından birisi olarak görülmüştür (Heywood, 2015).

Yeni sağı oluşturan parçalara tek tek bakıldığında bunların genellikle tepkisel özelliklere sahip olduğu görülmektedir. Neoliberalizm, Keynesyen iktisadi politikalara; Yeni Muhafazakârlık, 1960'lı yıllardaki liberal serbestliğe tepkileri içermektedir (Leach, 2002 :196). Benzer şekilde Kamu Tercihi Kuramı da bürokratik ve demokratik kurumların yapısına tepki göstermektedir.

Yeni sağ anlayışı güçlü ama minimal devlet prensibine sahiptir (Heywood, 2017: 62). Devlet teşkilatında minimal yapının sağlanması için belirlenen yöntem ise kamu yönetiminin işletmeselleştirilmesi olmuştur. Aksoy (1995: 167-170) yeni sağın devlet teşkilatı ve kamu yönetimi disiplinine etkilerinin genel olarak iki noktada toplanabileceğini belirtmektedir. Bunlar devletin ve kamusal alanın özellikle ekonomik aktör olarak rol aldığı alanlar başta olmak üzere daraltılması ve daraltılan bu alanda kamu işletmeciliği paradigmasının hâkimiyeti olarak sıralanabilir. Böylece kamu yönetimi disiplini 1900'lü yıllardaki siyaset-yönetim dikotomisi tartışmalarına benzer bir biçimde sosyo-politik hüviyetinden sıyrılarak görevi sadece siyasi karar alıcılar tarafından belirlenen politikaların uygulanması olan tarafsız, teknik-mekanik yönetsel araç haline dönüştürülmesi amaçlanmaktadır. İşlevsel etkinlik ve verimlilik açısından da dönüşüme uğratılmak istenen kamu yönetiminin monolitik yapısının küçük parçalara ayrılması gerekli görülmektedir. Böylece her parça belirli bir kamu politikasının bir bölümünü üstlenen, bağımsız birimsel

bütçelere sahip, etkin, verimli ve tutumlu örgütlerin ortaya çıkarılması amaçlanmaktadır.

1.3. Yeni Kamu İşletmeciliğinin Kuramsal Bileşenleri

YKİ anlayışı çeşitli disiplinlerin geliştirdiği kuramlardan büyük oranda faydalanmıştır. Bu kuramsal bileşenleri Boston (2016: 17) yönetim kuramından gelen İşletmecilik geleneği; Yeni Kurumsal İktisat ve buna bağlı olarak Asil-Vekil Kuramı, Kamu Tercihi Kuramı, İşlem Maliyetleri Kuramı ve Karşılaştırmalı Kurumsal Analiz ve genel olarak neoliberalizm kuramı olarak sıralamaktadır. Aucoin (1990) teorik bileşenler olarak sadece Kamu Tercihi Teorisi ile İşletmecilik kuramlarını gösterir. Hood (1991) ise Yeni Kurumsal İktisat ve İşletmecilik kuramlarına işaret etmektedir. Gruening (2001) YKİ'nin karakteristik özelliklerinin İşletmecilik ve Yeni Kurumsal İktisattan kaynaklandığı konusunda hemfikir olmakla beraber 70'li yıllarda "Yeni Kamu Yönetimi" ismi ile ABD ortaya çıkan görüşün de etkilerinin olduğunu ifade etmektedir. Bu etkiler anayasacılık, komüniteryanizm gibi görüşler çerçevesinde gerçekleştiğini belirtmektedir.

YKİ'nin temelde hangi kuramlardan beslendiğini belirlemek kolay olsa da (bkz: Tablo 2.) bunlardan hangi oranda etkilendiğini belirlemek zorlu bir iştir. Bununla beraber YKİ sadece ideolojik ya da kuramsal kaynaklardan değil siyasal, ekonomik, teknolojik güçlerden de beslenmektedir. Bu anlamda YKİ anlayışı tepkisel olarak da nitelendirilebilir (Boston, 2016: 17-18). Buna paralel olarak Felts ve Jos (2000) da kamu yönetiminin kapitalizm ile sıkı sıkıya ilişkili olduğunu ve kamu sektöründe yönetim biçiminin kapitalizmin gereklerine göre yeniden şekil aldığını ifade eder. Bu bağlamda kapitalizmin ihtiyaçları yirminci yüzyılın başında bürokratik yönetim anlayışını ortaya çıkarmıştır. Yüzyılın sonunda ise küreselleşen kapitalizm, hız ve zaman bağlamındaki gelişimine en iyi biçimde uyum sağlayan YKİ anlayışını desteklemektedir. Benzer şekilde Gruening (2001) de YKİ'nin durumsal olarak en uygun değerler bütünü olduğunu ifade ederek uzun süreli kalıcılığa sahip olamayacağını belirtmiştir. YKİ anlayışının politik endişeler öncelenerek, var olduğu düşünülen sorunlara pratik birer çözüm olarak kavramsallaştırılması (Lynn, 2005: 42) yeni sağ ideolojisi ile sıkı bağlarını da açıklar niteliktedir. Lane (2000: 304) bu görüşü bir adım ileri götürerek YKİ'nin İngiltere'de

Thatcher hükümeti dönemi ile beraber 1980'lerin başında başladığını ileri sürmektedir.

Dolayısıyla dönemin ruhunu kapsayan YKİ'nin İşletmecilik, Yeni Kurumsal İktisadın bileşenleri ve neoliberalizmden büyük oranda etkilendiği görülmektedir (Lægneid ve Verhoest, 2010: 3-6).

1.3.1. İşletmecilik Anlayışı

Geleneksel kamu yönetimini değişime zorlayan YKİ'nin en önemli bileşenlerinden biri İşletmecilik anlayışı olmuştur (Lane, 2000: 188). Bazı araştırmacılar tarafından yeni bir ideoloji olarak da nitelenen (Pollitt, 1998; Enteman, 1993) bu paradigma, kamu sektöründe piyasa yönelimli ya da piyasadan beslenen yönetim tekniklerinin uygulanması anlamına gelmektedir (Terry, 1998). Lane (2000: 188), devletlerin ve kamu sektörlerinin bu zorlayıcı etkiye reaksiyonunun çok hızlı bir şekilde gerçekleştiğini ifade ederek; eğitimden kamu kurumlarına değin kamusal alanda yer alan birçok farklı yapının yönetim etiketinden sıyrılarak hızla işletme etiketine geçişinin, kamu sektöründeki verimlilik talebine yönelik olarak atılabilecek en doğru adım olarak İşletmecilik değerlerinin önemini aksettirdiğini belirtir. İşletmeciliğin YKİ için önem arz ettiği bir diğer nokta ise görüşün diğer kuramsal bileşenleri için ortak bir analogi düzlemi oluşturmastır. Örneğin Kamu Tercih Kuramının bürokrasi, seçmen ve kamu kurumları düzeyinde uyguladığı iktisadi analizler için kıyas noktası piyasadır. Benzer bir şekilde İşlem Maliyetleri Kuramı kamu politikasının oluşturulma, uygulama ve hizmet sunumu süreçlerini serbest piyasada gerçekleşen iş sözleşmeleri olarak değerlendirmektedir (Kaboolian, 1998: 190).

İşletmecilik anlayışının kökenleri 1880 yılında Frederick Winslow Taylor'un çalışmaları neticesinde ortaya çıkan "bilimsel yönetim" ya da *Taylorizm* anlayışına kadar dayandırılabilir (Boston, 2016: 22). Ancak bu bölümde tartışılan İşletmecilik anlayışı salt bir yönetim teorisinden ziyade kamu yönetimini etkileyen, piyasa ve serbestleşme yönelimli bütün bir ideolojik yaklaşım (Terry: 1998: 194) olarak ele alınmıştır. Bu kapsamda Boston'a (2016: 22-23) göre İşletmecilik temelde dört ana önermeye dayanmaktadır. Bunlar; i) işletmenin münhasır özellikleri olan, özel

sektörün yanı sıra kamu kurumlarına da uygulanabilecek araçsal bir faaliyet olarak görülmesi, ii) yöneticilere yetki ve takdir imkânı verilerek karar alma mekanizmalarının ve buna bağlı olarak sorumluluklarının genişletilmesi gerekliliği; iii) maddi ya da finansal teşviklere önem verilmesi ve son olarak iv) bireylerin ve organizasyonların verimlilik, etkinlik ve hesap verebilirlik doğrultusunda gerçekleştirdiği çeşitli görevlerin tanımlanmasına ve ölçülmesine büyük önem verilmesi olarak sıralanmaktadır. Pollitt (1998: 46) ise işletmeciliğin ideoloji, retorik ve uygulamalar bütünü olarak üç farklı çerçevede tanımlanabileceğini ifade etmektedir. Buna göre ideoloji olarak İşletmecilik en genel anlamıyla daha iyi yönetimin politika, teknoloji ya da farklı yasal düzenlemelere kıyasla toplumsal ilerleme açısından en yüksek faydayı sağlayacağını ileri süren görüştür. İşletmecilik, aynı zamanda yönetimin belirli ve farklı bir faaliyet olduğunu; plan, teknoloji ve kaynakların entegrasyonunda kritik öneme sahip olduğunu ifade eder. İşletmecilik paradigmasının kamu sektörüne uygulanmasındaki ana amaç etkinlik ve verimliliğin sağlanması olarak ifade edilir. Ancak bu amacın elde edilmesi için izlenecek yolun tam manasıyla ortaya çıkmasında OECD ve Dünya Bankası gibi uluslararası örgütlerin uygulama için referans oluşturma çabaları etkili olmuştur. Bu kurumların yaydıkları yönetim ideolojisi, özellikle gelişmekte olan devletler için Batı ile ideolojik yakınlaşma sağlamıştır (Hughes, 2003: 51).

İşletmecilik paradigmasının altında yatan varsayım, karmaşık örgütlerin amaçlarını gerçekleştirme kapasitelerinin, örgütsel sistemleri sadeleştiren yönetim yapıları ve uygulamaları ile geliştirilebileceğidir. Böylece, hastalıklı bir genişlemeden mustarip olarak görülen bürokratik yapı yüklerinden kurtularak kaynak kullanımında daha ekonomik hale gelebilecektir. Verimlilik, işlerin daha yaratıcı ve etkin bir şekilde yapılması ile; etkililik ise örgütsel amaçlar, personel ve müşteri olarak görülen vatandaşa daha dikkatli bir yaklaşımla elde edilebilecektir (Aucoin, 1990: 117-118). Ek olarak Hood (1991: 6) profesyonel yönetim uzmanlığının teknik uzmanlığa üstün görüldüğünü ifade ederken; Pollitt (2016: 431) ise işletmeciliğin YKİ anlayışından daha geniş bir kavram olduğunu ve YKİ'yi içerisinde barındırdığını ifade etmektedir. Pollitt'in daha iyi yönetim (*better management*) kavramını dönüştürücü olarak konumlandıran bir ideoloji olarak ele aldığı yaklaşım; kamu sektöründe daha az kaynak ile daha fazla işin başarılmasını sağlamakta, özel

sektörde ise küresel pazarda rekabet gücünün elde edilmesini mümkün kılmaktadır. Buna göre İşletmecilik; kamu ve özel sektör genelinde daha fazla yeniliği teşvik etmekte, personel kapasitesini öncelikli amaçlara yönlendirmekte ve geniş siyasi hedefleri ölçülebilir çıktı ve sonuçlara dönüştürmektedir.

Enteman (1993: 154-155) ise işletmeciliği liberalizm ya da sosyalizm gibi siyasi bir ideoloji düzeyinde ele almaktadır. Buna göre İşletmecilik temel toplumsal biriminin birey olduğuna itiraz etmesi; devletin gerçeklikte karşılığı bulunmayan soyut bir varlık olduğunu da iddia etmesiyle klasik siyasi ideolojilerden ayrılmaktadır. İşletmeciliğe göre temel toplumsal birim örgütlerdir. Toplumsal kararlar örgüt yönetimlerinin dahil olduğu karşılıklı işlemlerden ortaya çıkmaktadır. Bu durumla ilişkili olarak Klikauer (2015: 1005), İşletmecilik ideolojisinin ortaya çıkışında etkili olan unsurları yönetim, ideoloji ve genişleme olarak sıralamaktadır. Dolayısıyla işletmeciliğin profesyonel yöneticilik alanından başlayıp genişleyerek kamusal, siyasal ve iktisadi alanlara yayılması ideolojinin karakteristik özelliği olarak görülmektedir.

Klikauer (2015: 1006-1007) ideolojilerin itaat ve kayıtsızlık oluşturmak üzere kullanıldığını belirtmektedir. Bunun için ideolojiler sindirimi kolay olan genel ilkeler kullanırlar. İdeolojik olarak İşletmecilik için bu ilkeler rekabet, deregülasyon, verimlilik, serbest piyasa ve özelleştirme olarak sıralanmaktadır. İdeolojik ilkeler doğal ve tarafsız, tartışmasız gerçekler olarak sunulur. Böylece düşünce egemen güç gruplarının belirlediği, gerçekten uzak bir alana yönlendirilmiş olur. Her ne kadar diğer ideolojik “izm”ler gibi küçük düşürücü bir biçimde kullanılsa da işletmeciliğin, baskın olduğu sosyo-politik kültürlerde sağduyunun bir ifadesi olarak kabul edilmesi sağlanmaktadır. Bu varsayımlar ideolojik meşruiyetini üniversiteler, işletme okulları gibi kurumlar tarafından oluşturulan teorik birikimden almaktadır. Klikauer (2015) bu argümanlar ile ideolojik olarak işletmeciliğin bir gizleme cihazı gibi fonksiyon gösterdiğini ve aslında ana amacı olan kâr elde etme güdüsünü sakladığını belirtmektedir. Bununla beraber, bir üniversite ve otomobil şirketi arasındaki farkların benzerliklerden daha önemsiz olarak görülmesi, dolayısıyla genel İşletmecilik bilgi ve teknikleriyle tüm organizasyonlarda başarı sağlanabileceği düşüncesi işletmeciliğin vahim merkezi doktrinine anlamlı bir örnek teşkil etmektedir.

Aucoin'e (1990: 118) göre İşletmecilik paradigmasının iki çekici noktası vardır. İlki, dönemin konjonktürüne uygun bir şekilde bürokrasi eleştirisi içermesidir. Her ne kadar bu eleştiride kullanılan argümanlar kamu yönetimi teorisinde yer almış görüşler olsa da bu görüşlerin teorisyen değil de yönetici bakış açısı ile yansıtılması önemli bir fark yaratmaktadır. İkinci nokta ise özellikle yeni muhafazakâr siyasi akım tarafından özel sektörün kamu sektörüne yeğ tutulmasıdır. İşletmecilik teriminin kamu yönetiminin resmi süreç ve prosedürlerinden farklı olarak özel sektörün kaynak kullanımında etkililik ve verimliliğine atıfta bulunduğu düşünülmekte; özel sektör yöneticileri kamu bürokratlarına nazaran daha üstün görülmektedir.

İşletmeciliğin, YKİ'nin doktrinlerin belirlenmesi açısından önemli olduğu belirtilmektedir. ABD başta olmak üzere birçok ülkede kamu reformunu etkileyen *Reinventing Government* eserinde Osborne ve Gaebler, özellikle Drucker'dan ilham aldıklarını belirtirler. Bununla beraber Hood ve Jackson (1991) tarafından belirlenen idari doktrinler de İşletmecilik anlayışı ile uyum göstermektedir (Boston, 2016: 22).

1.3.2. Yeni Kurumsal İktisat

1960'lı yıllarda kamu yönetimi alanında üç farklı anlayış hâkimdir. Bunlar klasik yönetimi anlayışı, neoklasik yönetimi anlayışı ve bir grup siyasi yönelimli bilim insanının çalışmaları olarak sayılabilir. Bilineceği üzere klasik yönetimi anlayışı Weber, Taylor, Gulick ve Urwick'in çalışmaları ile şekillenmiştir. Kısaca klasik yönetim anlayışının ilkeleri (Gruening, 2001: 3):

1. İş bölümü ve uzmanlaşma ilkesi,
2. Homojenlik ilkesi,
3. Emir komuta birliği ilkesi,
4. Yetki devrine önem atfedilen bir hiyerarşi ilkesi,
5. Hesap verebilirlik ilkesi,
6. Denetim alanı ilkesi,
7. Personel ilkesi olarak ifade edilmektedir.

Bu ilkeler üzerine inşa edilen örgütlerde yöneticilerin POSDCORB kısaltmasıyla literatüre giren planlama, örgütleme, personel yönetimi, yöneltme, koordinasyon, raporlama ve bütçeleme gibi fonksiyonları yerine getirmesi beklenmektedir. Neoklasik yönetim kuramı ise II. Dünya Savaşı'ndan sonra klasik

yönetim yaklaşımlarının ilke ve işlevinin sorgulanması ile ortaya çıkan yönetim kuramıdır. Neoklasik yönetim kuramının temel ilkeleri Herbert Simon'un çalışmaları ile ortaya çıkmıştır. Simon, klasik yönetim yaklaşımının ilkelerini bilimsel olmamakla itham ederek kamu yönetiminin titiz ve bilimsel gözlem ile tümevarım ile belirlenmiş insan davranışı yasaları inşa edilmesi gerekliliğini ifade etmektedir. Bununla beraber diğer bir grup bilim insanı ise öne sürülen ilkeler ile uyum sağlamaya çaba göstermeden çalışmalarını sürdürmeye devam etmiştir. Bu araştırmacıların çeşitlilik gösteren çalışmalarından bazıları neoklasik dönemde klasik kuramın ilkelerinin devamlılığını sağlamış bir kısım ise neoklasik yönetim anlayışının kamu yönetimini temellerinden ayırarak siyaset felsefesi ve kamu çıkarı ile ilişkisini zedeleyeceğini iddia etmiştir. Ancak üç yaklaşımında temelinde aktif devlete olan inanç bulunmaktadır (Gruening, 2001: 4-5). Yeni Kurumsal İktisat ve ihtiva ettiği kuramsal yaklaşımlar yönetim anlayışını işte bu temel inanç üzerinden sorgulayarak yeni bir paradigma oluşturmuştur.

Yeni Kurumsal İktisat içerisinde hukuk, iktisat, örgüt kuramı, siyaset bilimi, sosyoloji ve antropolojiyi bulunduran; toplumsal, siyasal ve ticari kurumları anlamaya çalışan disiplinler arası bir çalışma alanıdır (Klein, 2000: 456). Yeni Kurumsal İktisat içerisinde kurumlar, formel ve informal kurumlar olarak ikiye ayrılmaktadır. Formel kurumlar mülkiyet hakları, sözleşmeye dayalı olan ya da olmayan zorunluluklar, devlet kurumlarının örgütlenme biçimleri ya da devletler arasındaki uluslararası anlaşmalar ile; informal kurumlar ise örf ve adetler, üstü kapalı anlaşmalar, örgütsel kültür ile örneklendirilmektedir (Richter, 2015: vi). Dolayısıyla bu kuram kapsamında kurumların, insanların çevresini kontrol etmek ve belirsizliği azaltmak amacıyla kullandığı yazılı ve yazılı olmayan kurallar, normlar ve sınırlamalar bütünü olarak anlaşılması gerekmektedir (Ménard ve Shirley, 2008: 1). Williamson tarafından 1975 yılında "*Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*" isimli makale ile ilk defa isimlendirilen Yeni kurumsal İktisat asıl olarak Coase tarafından 1937 yılında yayınlanan "*The Nature of the Firm*" isimli eserdeki firma analizi ile ortaya çıkmıştır. Coase'ın yanı sıra Williamson ve North bu görüşün önemli temsilcileri olarak görülmektedir (Klein, 2000: 457; Richter, 2015: 2).

Yeni Kurumsal İktisadın neoklasik iktisat anlayışından ayrılması, bireylerin kusursuz bilgiye ve sınırsız rasyonaliteye sahip olduğu; işlemlerin maliyetsiz ve anlık olarak gerçekleştiği yönündeki standart ön kabullerin reddedilmesi ile gerçekleşir. Yeni Kurumsal İktisat anlayışının temel ön kabulleri reddetmesi, kendisi için yeni bir nedensellik ilişkisi geliştirmesi ile sonuçlanmıştır. Buna göre ilk olarak insanların eksik bilgiye ve sınırlı rasyonaliteye sahip olması ön kabul olarak belirlenmiştir. Dolayısıyla insanların öngörülemeyen olaylar ve sonuçlar hakkında belirsizlikler ile karşı karşıya kaldığında gerekli bilgiyi edinme çabalarının işlem maliyetlerinin ortaya çıkmasına neden olduğu kabul edilir. Buna bağlı olarak da ortaya çıkan risk ve işlem maliyetini asgari düzeyde tutabilmek için insanlar yukarıda bahsedildiği gibi formel ve informal kurumlar oluşturmuştur. Yeni kurumsalcılar için bir piyasa ekonomisinin performansı, formel ve informal kurumlara ve özel işlemleri ve müşterek davranışı kolaylaştıran organizasyon tarzlarına bağlıdır. Yeni Kurumsal İktisat, bu tür kurumların nasıl ortaya çıktığına, işlediğine ve geliştiğine, üretimi ve değişimi destekleyen farklı düzenlemeleri nasıl şekillendirdiklerine odaklanmaktadır (Ménard ve Shirley, 2008: 1-2).

Yeni Kurumsal İktisat bir bakımdan farklı analiz metotları ve kuramlarını içerisinde barındıran çatı kavram olarak nitelendirilebilir. Bunlar Kamu Tercihi Kuramı, neo-Avusturya İktisat Yaklaşımı, Mülkiyet Hakları Kuramı, Asil-Vekil Kuramı, İşlem Maliyetleri Kuramı olarak sıralanabilir. Genel itibarıyla Yeni-Avusturya iktisat yaklaşımı planlı-plansız toplumun ikilemleri ile; Mülkiyet Hakları Kuramı ise kaynaklar üzerinde mülkiyet haklarının verimli dağılımı ile ilgilenmektedir (Gruening, 2001: 7). Yeni Kurumsal İktisat yaklaşımı içerisinde YKİ'nin büyük oranda beslendiği kuram ve görüşler ise Kamu Tercihi, Asil-Vekil ve İşlem Maliyetleri Kuramları olarak sıralanabilir (Boston, 2016: 17-18)

1.3.2.1. Kamu Tercihi Kuramı

YKİ bakış açısını etkileyen önemli kuramlardan biri de Kamu Tercihi Kuramıdır. Kamu Tercihi Kuramı Barry (1989) ve King (1987) tarafından liberal teorinin siyasi kısmı içerisinde ele alınmıştır. Bunun sebebi olarak kamu tercihi teorisinin özellikle kamu kurumlarının küçültülmesi ve özelleştirilmesi yönündeki görüşleri gösterilebilir.

Kamu Tercihi Kuramı siyasi karar alma süreçlerine iktisadi analiz yöntemlerini uygular. Bunun için siyasi süreç içerisindeki tüm bireylerin bireysel karar alma yollarının ve bu kararların bir kamu politikası oluşturmak için bir araya gelme biçimlerinin incelenmesi gerekmektedir. Dolayısıyla esas itibarıyla Kamu Tercihi yaklaşımının, siyasi karar vermenin nasıl gerçekleştiğini analiz etmeye uğraştığını söylemek yanlış olmayacaktır (Holcombe, 2016: 3). Bu hususta dikkat çekici nokta Aksoy'un (1995) da belirttiği gibi ister seçimler yoluyla sisteme katılım sağlayan bireyler açısından isterse sistemi oluşturan siyasi ve bürokratik kurumlar açısından olsun tüm ilgili kararların bireysel fayda maksimizasyonu amacıyla alınıyor olduğuna dair bir ön kabulün varlığıdır. Dolayısıyla bu görüşe göre devlet kurumları kamu çıkarını maksimize etmekten ziyade kendi faydasını arttırmaya uğraşan bireylerden oluşmaktadır (Aksoy, 1995: 165). Böylece kamu tercihi teorisyenleri esasında liberalizmin insan doğasına ilişkin kabulünü siyasal-yönetişel sisteme genişletmiş olurlar (King, 1987: 92). Benzer şekilde Winden (1988: 11) Kamu Tercihi Kuramının karakteristik özelliklerini dört madde ile sıralamıştır. Bunlar:

1. Başlangıç noktası olarak metodolojik bireyciliğin kullanılması.
2. Bireylerin kendi faydaları peşinde rasyonel bir şekilde faydalarını maksimize etmeye uğraştıkları ön kabulü (Bu ön kabul Kamu Tercihi Kuramının temel davranışsal hipotezi olarak kabul edilir).
3. İktisadi analiz metot ve tekniklerinin kullanımı.
4. Marksist devlet teorisine kıyasla sayısal biçimselleştirmenin daha yoğun bir şekilde tercih edilmesi.

Winden (1988: 11) ilk iki maddenin Kamu Tercihi Kuramını neoklasik iktisat içerisine yerleştirdiğini söyleyerek liberal ön kabullerin kamusal alana genişletildiğini belirtmiştir. Bireylerin faaliyet gösterdikleri alanın değişmesi davranışsal ön kabulün de değişmesi anlamına gelmeyeceği için sadece bireylerin fayda maksimizasyonu sağlarken bağlı oldukları şartlarda farklılık gerçekleşeceğini ifade eder.

Kamu Tercihi Kuramına göre ABD gibi yüksek oranda piyasa yönelimli devletlerde dahi ekonomik faaliyetin üçte biri devlet kurumları tarafından

gerçekleştirilmesi bireysel iktisadi tercih açısından sorun teşkil etmektedir. Kamu politikalarının gerçekleştirilmesi amacıyla gerçekleşen bu ekonomik faaliyet üzerinde bireylerin tercih hakkı sınırlı bir halde bulunması da bu görüşü desteklemektedir (Holcombe, 2016: 3-4). Bu kavramsallaştırma karmaşık gibi görünse de esasında bir tercih ikiliğine değinilmektedir. Buna göre bireylerin demokratik yolları kullanarak gerçekleştirdikleri kolektif tercih ile kamu harcamalarının nasıl ve ne yönde yapılacağına karar veren kişilerin bireysel tercihleri olmak üzere iki seçimden bahsedilmektedir.

Kamu Tercihi Kuramında seçmenler, siyasetçiler ve bürokratlar fayda maksimizasyonu sağlamaya çalışan aktörler olarak ele alınmaktadır. Seçmen bilgisizliği, gündem kontrolü ve bürokratların özel çıkarlarını kamu çıkarına tercih etmelerine neden olan teşvik edici faktörler, Kamu Tercihi Kuramının siyasal sistem içerisindeki aktörlere dair genel bulguları arasında yer almıştır (Tullock, 2018: 10937).

Liberal ön kabulün kamu kurumlarına genişletilmesi beraberinde kamu kurumlarının ne kadar verimli olduğu sorusunu da getirmektedir. Kamu çıkarından ziyade bireysel faydayı düşünen karar alıcılar doğal olarak kamu kaynaklarını verimsiz kullanmak ile suçlanır. Kamu tercihi teorisyenlerine göre bu sorun özelleştirme ve kamu kurumlarının küçültülmesi ile giderilebilir (Aksoy, 1995: 165). Kamu Tercihi Kuramının bürokrasi ile ilgili görüşü çoğunlukla Niskanen'in (1971; 1991; 1994) çalışmalarıyla şekillenmiştir. Niskanen kamu kurumlarının ve temsili demokrasinin insanlar tarafından üretildiğini ve insanlara hizmet etmesi gerektiğini düşünmektedir. Ancak bu sistemlerin geçerli yapısı halkın egemenliğine rakip olacak derecede büyük bir egemen güce sahip olmasını sağlamıştır. Bununla beraber Niskanen kamu yöneticilerinin amacının bütçe maksimizasyonu olduğunu ileri sürer. Tespit edilen bu sorunlara ilişkili olarak Niskanen (1971: 227-230) siyasal yönetsel mekanizmaların yeniden toplumun kolektif tercihinin cevap verebilen ve ekonomik olarak verimli kurumsal yapılara dönüştürülmesi için dört öneride bulunmaktadır. Bunlardan ilki kamu kurumlarını gerekirse kaba kuvvet kullanılarak optimal

boyutlara⁶ düşürülmesidir. Bunun gerçekleştirilebilmesi için tüm kamu kurumları için ayrılan ödeneklerin yasamanın üçte ikisi tarafından onaylanması ve devlet başkanının bu konuda veto hakkının bulunması gerekmektedir. Bu öneri ile hem kamu kurumlarında bütçe maksimizasyonu eğilimi engellemiş olmakta hem de kamu kurumlarının siyasiler tarafından kontrolü kolaylaşmaktadır. İkinci öneri ise kamu hizmeti sunumunda kamu kurumları arasında rekabet oluşturulmasıdır. Bunun için aynı hizmeti sunan birden çok kamu kuruluşunun bulunması; kamu hizmetlerinin sunumunda özel sektör rekabetinin bulunması ve bürokratların teşvik mekanizmalarının daha verimli olmalarını sağlayacak biçimde yeniden düzenlenmesi önerilmektedir. Üçüncü öneri kamu hizmetleri ve vergi arasındaki ilişkiye yöneliktir. Artan oranlı vergi sisteminde mükelleflerin ödediği vergi ile finanse edilen ve tüm toplumun ihtiyacına sunulan kamu hizmeti, çoğu durumda verginin büyük kısmını ödeyen yüksek gelirli mükellefler için arz fazlası durumundadır. Özellikle küçük bölgelerde yaşanan mükellefler için geçerli olan bu durumun, yerel yönetimlerin etkili kullanımı ve mükelleflerin almak istediği kamu hizmetini tercih edebilmesi ile giderileceği öne sürülmektedir. Dördüncü ve son öneri ise vergi sisteminin de oransal dağıtım eşitliğinin sağlanması konusunda olmuştur. Buna göre hizmet sunumu arz vergi ise talep olarak düşünülür. Artan oranlı vergi sisteminin oranlarının mükellefin aldığı hizmete göre daha eşitleyici bir fonksiyona sahip olması gereklidir.

Kamu Tercihi Kuramının siyasal sistemin aktörlerine bakış açısına ve çözüm önerilerine değinen Tullock (2018: 10942) da bürokrasinin reforma ihtiyacı olan bir yapı olarak görüldüğünü belirtmiştir. Bürokrasi içerisinde reforma ihtiyacı üç madde ile özetlemiştir. Buna göre ilk öneri bürokratlar üzerindeki siyasi kontrolün artırılması yönündedir. İkinci öneri ise kamu kurumları arasında rekabetin artırılması gerekliliği üzerinedir. Üçüncü ve son öneri ise kamu hizmetinin sözleşme yolu ile ya da bütün olarak özel sektöre devredilmesi yönündedir.

⁶ Kamu Tercihi Kuramına göre bürokratik kurumlar için optimal üretim boyutu marjinal kamu faydasının marjinal kamu maliyetine eşit olması durumu olarak tanımlanmıştır (Heckelman, 2004: 123).

1.3.2.2. Asil-Vekil Kuramı

Sosyoloji, siyaset bilimi, kamu yönetimi gibi alanlarda uygulanan Asil-Vekil Kuramı özünde alıcılar ve satıcılar arasındaki sözleşmeye dayalı ilişkiyi ifade eder (Waterman ve Meier, 1998: 174). Asil-Vekil⁷ Kuramı esasında Yeni Kurumsal İktisat anlayışının içerisinde yer alan Sözleşmenin İktisadi Kuramının (*Economic Theory of Contracts*) iki alt başlığından birini oluşturmaktadır (Furubotn ve Richter, 2005: 36). Asil-Vekil Kuramı, sosyal hayatın bir sözleşmeler dizisi olduğunu kabul eder. Geleneksel olarak bir sözleşmenin bir tarafı, hizmet ve malların alıcısı olarak asil; diğeri ise mal ve hizmetlerin sağlayıcısı olarak vekildir. Bu noktada sözleşme ile bir araya gelen grup içerisinde vekilin, asile yetki devreden taraf olduğuna, diğeri bir deyişle, kendi karar alma mekanizması üzerinde asile kontrol imkânı sunduğuna dikkat edilmelidir (North, 1984: 8). Kurama göre asil vekil ilişkileri, asilin ve vekilin neler yapması gerektiğini belirten metaforik bir sözleşme ile yönetilir (Perrow, 1986: 224).

Genel olarak Asil-Vekil Kuramı teşvik ve asimetrik bilgi problemleri ile uğraşır. Bu kapsamda kuram, sözleşme ile bağlantılı hale gelen gruplar arasında ortaya çıkan asimetrik bilgi problemini odak noktasına almaktadır (Furubotn ve Richter, 2005: 36). Asimetrik bilgi, sözleşme ile bir araya gelen taraflardan birinin diğeri göre bilgi açısından daha avantajlı durumda olması ile ortaya çıkar (Furubotn ve Richter, 2005: 200).

Asil-Vekil Kuramı iktisatta yaygın olarak hizmetler piyasasında uygulama alanı bulmaktadır. Örneğin bir hasta (asil) ve hekim (vekil) arasındaki ilişki ele alındığında, her ikisinin de rasyonel fayda maksimizatörü olduğu varsayıldığında, bir hasta ve bir hekimin farklı hedefleri olması muhtemeldir. Hasta, sağlığına kavuşmak ve aynı zamanda da mümkün olduğunca az para ödemek ister. Hekim ise gelirini en üst düzeye çıkarmakla ilgilenir ve bu nedenle de gerekli olandan daha fazla sağlık hizmeti sunma ya da makul olandan daha yüksek bir fiyat talep etme gibi arzular ile yüzleşir. Bu mübadele ilişkisinde hastalar, doktor tarafından sağlanan hizmetleri doğrudan değerlendirecek bilgi ve donanıma sahip olmadıkları için dezavantajlıdır. Kısacası, hekime avantaj sağlayan bir "bilgi asimetrisi" vardır. Asiller, vekillerin

⁷ Asil-Vekil Kuramı İngilizce literatürde *Agency Theory* ya da *Principle-Agent Problem* olarak isimlendirilmektedir.

davranışlarını manipüle ederek kendi tercihleri ile tutarlı bir şekilde hareket etmelerini sağlamaya uğraşırlar. Sözleşme düzenlemesi ise bu hedefe ulaşmak için bir araçtır (Perrow, 1998: 174). Dolayısıyla bu kuram kapsamında sözleşmelerin geniş bir biçimde yorumlandığını söylemek mümkündür (Boston, 2016: 25).

Asil-Vekil Kuramının mantığı, Sözleşmecilik paradigmasının merkezinde yer alan hiyerarşik denetim ve bilgi asimetrisi probleminin öneminin anlaşılmasına neden olmuştur (Moe, 1984: 757). Boston (2016: 26) Asil-Vekil Kuramının, kamu yönetimi açısından, özellikle vekillerin bilgi asimetrisinden kaynaklanan faydacı davranışlarını asgari düzeye indirmek için sözleşmelerin nasıl oluşturulacağını ve kontrol edileceğini odak noktasına aldığını belirtir. Bu kapsamda asillerin üç ana baskı gücü bulunur. Bunlar vekillerin kar maksimizasyonu sağlamaya çalışan işlemlerini teşvikler ile asillerin faydası ile kesiştirilmesi, vekillerin işlemlerinin sürekli gözlemlenmesi ve sözleşme yoluyla vekillerin asillerin faydasını gözetmesini garanti altına alarak aksi bir durumda telafiye mecbur edilmeleri olarak sıralanmaktadır. Elbette tüm bu araçların kendine has maliyetleri de bulunmaktadır. Dolayısıyla araç maliyetleri ile vekillerin hatalarından kaynaklanan maliyetlerin toplamını en aza indirgeyecek bir sözleşme tasarlanması Asil-Vekil Kuramının temel noktasını oluşturmaktadır.

Asil-Vekil Kuramı başlangıçta şirketlerin mülkiyeti ve yönetimi arasındaki ayrılığa, özellikle şirket yöneticilerinin hissedarların faydasına işlemlerde bulunmasının nasıl sağlanacağı sorusuna odaklanmışken daha sonra benzer bir problemin kamu yönetimi açısından da değerlendirilebileceği görülmüştür (Boston, 2016: 25). Kamu yönetiminde Asil-Vekil Kuramının egemenliğin kaynağına dayanan bir yetki devri (delegasyon) silsilesi ile ilişkili olduğu görülmektedir. Bilineceği üzere demokratik toplumlarda egemenliğin kaynağı millettir. Demokratik temsil biçimleri ile halk, egemenlik ile beraber var olan yetkilerinin bir kısmını seçimler vasıtasıyla siyasi seçilmişlere devretmektedir. Seçilmişler böylece halk adına ayrı bir sosyal sözleşmenin ürünü olan devlet aygıtının idare hakkını elde etmiş olur. Sistemin sonucunda ise halktan başlayıp merkezi idarenin taşra teşkilatına kadar sürdürülebilecek olan bir ardışık yetki devri ortaya çıkmaktadır. Boston (2016: 25) bu yetki devri hiyerarşisi içerisindeki her bir bireyin hem asil hem de vekil pozisyonunda bulunduğu ikili bir role sahip olduğunu belirtmektedir. James ve Thiel

(2016: 214) delegasyon probleminin esas olarak bir asil-vekil problemi olduğunu destekler. Buna göre politikacılar (asil) ve bürokratlar (vekil) ile onların potansiyel olarak çatışan çıkarları arasındaki bilgi asimetrisi nedeniyle politikacılar, bürokratlara ne kadar karar alma yetkisi verilmesi gerektiğine ve sonuçların amaçlandığı gibi olmasını sağlamak için politika uygulamasının nasıl kontrol edilebileceğine karar vermek zorundadırlar.

Asil-Vekil Kuramının YKİ'nin özellikle anlayışın biçimsel çerçevesine katkıda bulunduğu görülmektedir. Fakat bu katkı ülkeden ülkeye farklı düzeylerde gerçekleşmiştir. Asil-Vekil Kuramı özellikle özelleştirme ve şirketleşme politikalarına meşruiyet sağlanması için bir dayanak oluşturmuştur. Benzer bir biçimde temel kamu sektörü kurumlarında yönetim ve kurumsal tasarıma ilişkin yeni fikirlerin beslenmesini sağlamıştır. Bunların içinde en önemlisi kamu sektörü içerisine rekabet unsurunun girişi olmuştur (Boston, 2016: 27).

1.3.2.3. İşlem Maliyetleri Kuramı

Asil-Vekil Kuramı literatürü genellikle emek ve hizmet mübadelesinde sözleşmelerin durumuna yoğunlaşmışken; işlem maliyetleri teorisyenleri ise hizmet ve malların üretim ve mübadelesi de dâhil olmak üzere çeşitlilik arz eden işlemler için en uygun yönetim yapılarının dizaynı ile ilgilenmektedir (Boston, 2016: 27). İşlem Maliyetleri Kuramı daha önce de bahsedildiği gibi Coase'ın (1937) çalışması ile ele alınmıştır. Coase (1937) ilk olarak klasik iktisat anlayışının ekonomik sistem anlayışı ile işe başlar. Buna göre iktisadi sistem kendi kendisine işler. Herhangi bir merkezi izleme ya da denetim mekanizmasına ihtiyacı yoktur. Bireylerin faaliyet ve ihtiyaçları karşılığında arz talebe, üretim tüketime uyum gösterir. Bu bakımdan iktisadi sistem otomatik, elastik ve tepkiseldir. Buradan anlaşılabileceği üzere piyasa ve fiyat mekanizması tüm iktisadi sistemin belirleyicisi olarak görülmektedir. Ancak Coase, bu yaklaşımın toplumsal hayatta faaliyet gösteren örgütler için geçerli olmadığını belirtir. Fiyat mekanizmasının iddia edildiği kadar belirleyici olduğu durumda iktisadi sistem içerisinde örgütlerin ortaya çıkmayacağını belirten Coase'a (1937: 390-391) göre örgütler fiyat mekanizmasını kullanmanın bir maliyeti olması nedeniyle ortaya çıkar. Diğer bir deyişle iktisadi sistem içerisinde herhangi bir iş görmenin kendine has bir maliyeti vardır ve örgütler vasıtasıyla bu işi görmek daha

kârlıdır. Klein (2000: 462) bu kavramsallaştırma ile örgütün sınırlarının sadece üretim aracı olma boyutundan çıkarak iş yapmanın maliyetini de kapsayacak şekilde genişlemiş olduğunu ifade etmektedir.

Buna istinaden Kama (2011: 194) neoklasik iktisat teorisinde işlem maliyetlerine ilişkin herhangi bir ön kabul bulunmadığı için gerçekten hayattan kopuk ve yeterince irdelenmeyen bir örgüt görüşü olduğunu belirtmektedir. Eğer işlem maliyetleri olmasaydı yapılan herhangi bir işlem ne zaman alacak ne de ek bir maliyete neden olacaktır. Ancak örgütlerin varlığını sürdürdüğü iktisadi sistem içerisinde işlem maliyetlerinin var oluşu ve örgütlerin bu maliyetlerden kaynaklanan risk ve belirsizliği minimize etmek için gerekli bir araç oluşu İşlem Maliyetleri Kuramının önemli iddialarından birini oluşturmaktadır. Diğer bir ifade ile Tarko (2016: 7) formel ya da informel tüm kurumların işlem maliyetlerinden tasarruf etmek amacı ile ortaya çıkmış olup aynı nedenle varlığını devam ettirdiğini belirtmektedir. Öyle ki, çaba ve zaman maliyeti olmayan anlaşmaların gerçekleştiği bir dünya tahayyülünde bireylerin en uygun anlaşmalara anlık olarak ulaşılabilir ve dolayısıyla işlem maliyetlerinin olmadığı bir toplum düzeninde ne kanunlara ne de kurumlara ihtiyaç olmayacaktır.

Aynı şekilde North da (1984: 7) neoklasik iktisat görüşünün işlem maliyetlerini değerlendirmeye almadığını belirterek İşlem Maliyetleri Kuramı ile ilgili bazı açıklamalarda bulunmaktadır. North'a göre işlem maliyetleri sözleşmelerin özelleşmesi ve tatbik edilmesi ile ortaya çıkan maliyetlerdir. İktisadi sistem içerisinde sözleşmeler tüm mübadelelerin temelinde yatmaktadır dolayısıyla işlem maliyetleri, bir iktisadi sistemde kazanç elde edilmesine müsaade eden tüm politik ve iktisadi kurumların maliyetini kapsamaktadır. Anlaşılacağı üzere North'a göre bir ekonomik sistemin çıktısını belirleyen maliyetler işlem maliyeti ve üretim maliyetidir.

North (1984: 8-10) kurumların, davranışı kısıtlayan kural ve düzenlemeler biçimindeki sınırlar; kural ve düzenlemelerden sapmaları belirleyen usuller ve son olarak kural ve düzenlemelerin tatbik ediliş biçimini sınırlandıran etik davranışsal normlardan oluştuğunu ve kurumlara ilişkin bu çerçevenin de üç temel ön kabule dayandığını ifade etmektedir. Davranışa ilişkin ilk ön kabul iktisadi sistemin temel

taşlarından birisi olan servet maksimizasyonu önermesidir. Buna göre sınırların olmadığı durumlarda bireyler mümkün olan her alanda maksimizasyon sağlamaya çalışır. Sınırların olmadığı bir hayat tahayyülünün Hobbes'un tabiriyle çirkin, hayvani ve kısa olacağını ifade eden North, ancak insanların bazı davranışlarının sınırlandırılması ile örgütlerin ve medeniyetin ortaya çıkma imkânı bulabildiğini belirtmektedir. Ancak bireyin fayda maksimizasyonuna ilişkin davranışı örgüt kuramının da temelinde yer almaktadır. Örgütler bireylerin bir araya gelerek bir düzen içerisinde fayda maksimizasyonunu sağlamaya çalıştığı yapılar olarak görüldüğünde, sözleşmelerin temel amacının, bireyin faydasının örgüt faydası ile çeliştiği noktada bireyin itaatsizlik davranışının engellemesine yönelik olduğu anlaşılmaktadır. North bu ön kabulün bizi, kurumların temelinde var olan sözleşmeleri oluşturan kuralların temin ve tatbikinin muazzam derecede maliyetli olduğunu ifade eden ikinci ön kabule götürdüğünü belirtir. Daha önce belirtildiği gibi standart teori, mal ve hizmetlerin mübadelesinin anlık olarak gerçekleştiğini ön kabulüne sahiptir. Ancak gerçekte, mal ve hizmetlerin genellikle fayda sağlayan birden çok değerli öz niteliği bulunmaktadır ve bu öz niteliklerin ölçülmesi başlı başına bir maliyet ve sorun teşkil etmektedir. Özellikle sözleşmeye dayalı mübadelelerde bu değerlerin belirlenmesi oldukça zordur. Sözleşmeye dayalı uzlaşmaların maliyetlerinde ilk kısmı ölçüm problemi oluştururken ikinci kısım ise ilk kısım ile bağlantılı olarak sözleşmelerin uygulanmasından kaynaklanmaktadır. Bir sözleşmenin doğasını kusursuz olarak ölçemiyor olmamız sözleşmenin gereklerinin tam olarak yerine gelip gelmediğini, sözleşmeye uyulmadıysa bundan doğan zararı ve bu zararın tazminatını ölçemeyeceğimiz anlamına gelmektedir. Bununla beraber hâlihazırda bu zararlara yönelik karar alacak kişilerin de kendi fayda fonksiyonlarının var oluşu diğer bir değişle kendilerine ait bir sözleşme içerisinde fayda sağlamak peşinde oldukları düşünüldüğünde bu maliyet daha açık bir şekilde ortaya çıkmaktadır. Dolayısıyla hem örgüt içerisinde hem de örgüt dışında bireysel fayda arayışının maliyeti fırsatçılık olarak karşımıza çıkmaktadır. North'un kurum sistemini dayandığı üçüncü ön kabul ise ideolojidir. North ideolojinin çeşitlilik göstermediği ve firmanın çıkarları ile uyduğu durumlarda işlem maliyetlerini düşürmeye yaradığını, aksi durumda ise işlem maliyetlerini arttırdığını belirtmektedir.

İşlem Maliyetleri Kuramı ile Asil-Vekil Kuramı bir mukayesesini yapan Boston (2016: 27) Asil-Vekil Kuramının merkezinde yer alan bağımsız değişkenleri risk, çıktı belirsizliği ve bilgi sınırlılıklarına yönelik insan davranışının oluşturduğunu belirtir. Bununla beraber Boston (2016: 37) İşlem Maliyetleri Kuramının temelinde varlık özgüllüğü (*asset specificity*), işlem sıklığı (*transaction frequency*) ve gelecek şartlara bağlı belirsizlik durumu bulunduğunu ifade etmektedir. Buna göre varlık özgüllüğü, emek sermaye ya da bilgi olması fark etmeksizin her varlık bir malın üretimi için gerekli olan bir katkı yapması ve aynı zamanda bu varlığın alternatif kullanım alanlarında fazla bir değerinin bulunmaması durumunda ortaya çıkmaktadır. Özgül varlıklar piyasalara göre çeşitlilik göstermektedir. Özgül varlıkların az olduğu piyasalarda rekabet yüksektir ve firmalar bu piyasalara düşük maliyetler ile girip çıkabilmektedir. Varlık özgüllüğünün arttığı piyasalarda ise bu şartların tersi geçerlidir. İşlem sıklığının düşük olduğu durumlar ise İşlem Maliyetleri Kuramı için özel bir anlam ifade etmektedir. Buna göre bir piyasa içerisinde işlem sıklığı düşükse “düşük sayı pazarlığı kavramı (*small numbers bargaining notion*)” ortaya çıkmaktadır. Bu kavram belirli bir mal veya hizmet için az sayıda potansiyel alıcının ya da satıcının bulunması durumu olarak açıklanmaktadır. Özgül varlıkların yoğun bir şekilde bulunduğu piyasalarda işlem sıklığının düşmesi sonucu ortaya çıkan durum piyasaları dönüştüren temel niteliklerden birisi olarak görülmektedir. Örneğin özgül varlık gerektiren bir mal ya da hizmetin arzı için yapılacak olan sözleşme göz önüne alındığında, sözleşmenin tamamlanmasından önce rekabet halinde olan makul sayıda tedarikçinin bulunması durumu şaşırtıcı değildir. Ancak sözleşme tamamlandıktan sonra hizmet ya da mal üretimine başlayan tedarikçi özgül varlıklara sahip olması sebebiyle gelecek sözleşmelerde de maliyet avantajına sahip olacaktır. Bu durum potansiyel katılımcıların azalması ve hali hazırdaki tedarikçinin fiyatları artırarak ya da ürün kalitesini düşürerek monopol rantı elde etmesi ile sonuçlanabilir (Boston, 2016: 27-28).

İşlem maliyetleri perspektifinden bakıldığında bazı işlem ve faaliyetlerin piyasa içerisinde yer alan örgütler ile bazılarının ise hiyerarşik ya da yasa temelli örgütler içerisinde yapılması işlem maliyetlerinin düşürülmesi açısından daha doğru seçenek olarak görülmektedir. Bir mal ya da hizmet görece olarak düşük işlem

maliyetine sahip ve rekabete açıksa piyasa tipi örgütlerde, yüksek işlem maliyeti ve düşük rekabet olanaklarına sahipse hiyerarşik örgütlerde üretilip sunulması tercih edilmelidir (Boston 2016: 28).

Özetle örgütsel açıdan bakıldığında bir organizasyon içerisinde bireysel fayda gözetimi ve sınırlı rasyonalitenin varlığına yönelik ön kabul doğal olarak örgütsel etkinlikte düşüşe neden olmaktadır (Çetin, 2012: 69). Bunun için örgütlerin işlem kararları alırken ortaya çıkan maliyetleri doğru değerlendirebilmesi için klasik iktisadi görüşün sunduğu kuramsal araçlardan öte bir değerlendirme sistemine ihtiyacı vardır. Yeni Kurumsal İktisat bu ihtiyaca cevaben var olan bir görüşler bütünü olarak karşımıza çıkmaktadır. Yeni Kurumsal İktisadın önemli bileşenlerinden birisi olan İşlem Maliyetleri Kuramı da sözleşme ve örgüt kuramlarından beslenerek bir ekonomik sistem içerisinde örgütün konumunun daha iyi belirlenmesine yönelik öngörülerde bulunmaktadır.

YKİ açısından değerlendirildiğinde İşlem Maliyetleri Kuramının Asil-Vekil Kuramı ile sıkı bir ilişki içerisinde olduğu görülmektedir. Bir manada Asil-Vekil Kuramını besleyen İşlem Maliyetleri Kuramının dikkate değer üç etkisinin bulunduğu belirtilmektedir. İlki, kamu hizmetlerinin sunumu için en iyi organizasyon biçimine ilişkin yeni bir ilgi oluşturmaları ve yeni bir analiz çerçevesi sunması olmuştur. İkincisi, sözleşmelerin takip edilmesi ve geliştirilmesi için mevcut sözleşme anlayışının yeniden yapılandırma çabalarına ön ayak olmasıdır. Bu anlamıyla sözleşme anlayışındaki değişim sadece kâr amacı güden ya da gütmeyen örgütler ile sınırlı kalmamış; bürokratik örgütlerin içerisine de etki etmiştir. Bu bağlamda kamu kurumları içerisinde bakanlar ve bürokrasi yapısı arasında da sözleşme araçlarının gelişmesini sağlamıştır. Üçüncüsü ise İşlem Maliyetleri Kuramının siyasal sistemin bazı unsurlarını daha radikal reform görüşlerinden muhafaza etmesi olmuştur. Yukarıda bahsedildiği üzere göre bazı iktisadi sistem içerisinde bazı işlemlerin hiyerarşik ya da kanun temelli örgütler tarafından yapılması daha doğru tercih olarak görülmüştür. Bu sayede YKİ'nin dış hizmet alımı yönündeki baskısı bazı noktalarda sınırlandırılmıştır.

Görüleceği üzere iktisadi ve siyasi birçok makro kuram YKİ'nin gelişimi üzerinde etkiye sahiptir. Bu etki ekonomi-politik alanın yanı sıra kamu örgütleri

içinde radikal reformlar öngören bir değişim vizyonuna işaret eder. Bu kapsamda kamu örgütleri için değişimi işaret eden doktrinlerin incelenmesi yerinde olacaktır.

1.4. Yeni Kamu İşletmeciliğinde Kamu Örgütlerini Etkileyen Unsurların Değerlendirilmesi

Pollitt ve Bouckaert (2017: 2) kamu yönetimi reformunu “kamu sektörü kuruluşlarının (bir anlamda) daha iyi çalışmalarını sağlamak amacıyla yapılarını, süreçlerini veya kültürlerini değiştirmeye yönelik bilinçli girişimler” olarak tanımlamaktadır. Bu kapsamda YKİ anlayışı içerisinde kamu yönetimi, YKİ anlayışının temel kuramsal kaynaklarının öngörüsüne uygun bir biçimde reforma tabii tutulmuştur.

Kamu yönetimi reformu tarih boyunca sıklıkla tartışılacak bir konu olmuştur. Devlete ilişkin her paradigma kamu örgütlerini de içeren görüşler bildirir. YKİ anlayışı da bu anlamda diğer reform hareketlerinden farklı olmamıştır. Ancak kamu yönetimi reformunun tarihsel sürecinde kırılma yaratan noktanın sosyal refah devleti anlayışı sonrasında yaşanan biçimsel yakınsaklık durumu olduğu söylenebilir.

Daha önce bahsedildiği gibi 1950-60’lı yıllarda kamu yönetimi reformu ülkelerin kendi tarihsel sınırlılıkları ve yapısal sorunlarına çözüm üretmeyi amaçlayan teknik ve hukuksal boyutuyla ele alınan bir olguydu. Ancak sosyal refah devletinin çözülüşünden sonra 80’li yıllar ile beraber ortaya çıkan reform anlayışı Anglo-sakson siyasi-idari kültürü ekseninde biçimlenerek, ABD’den Japonya’ya, tüm gelişmiş ülkelerde benzer görüşlere temayül sağlamıştır (Pollitt ve Bouckaert, 2017: 6). Bu noktada soğuk savaş sonrasında küresel etkiye kavuşan neoliberalizmin (Fukuyama, 1989) hem reform temayüllerinin tek tipleşmesinde hem de YKİ anlayışının devlete ve kamu kurumlarına karşı tutumunun belirlenmesinde etkili olduğu söylenebilir (Pollitt ve Bouckaert, 2017: 6). Dolayısıyla Doğu Bloğu’nun çöküşüyle hem neoliberalizmin Sovyet etkisine karşı toplumsal bir yastık olarak kullanılan refah devleti anlayışına olan ihtiyacının hem de YKİ reformunun ortaya çıkmasını engelleyecek ideolojik bariyerlerin ortadan kalktığı söylenebilir.

Bu kapsamda YKİ çerçevesinde yapılan reformlar sonucunda ortaya çıkan özelleştirme eğilimi kamu sektörü kuruluşlarını etkileyen en önemli unsurlardan

birisi olmuştur. Neoliberal kurama göre devletin iktisadi sistem içerisinde bir aktör olarak bulunması kabul edilebilir bir durum değildir. Dolayısıyla birçok kamu iktisadi teşebbüsü ya da genel olarak devlet mülkiyetindeki tüm ticari faaliyetler özelleştirilerek devletin küçültülmesi sağlanmıştır. Ancak özelleştirme devletin kurumsal yapısında çeşitliliğe yol açmayıp sadece hacmen küçülmesini amaçlamaktadır.

Diğer taraftan kamu sektöründe öngörülen daha dramatik değişiklikler de mevcuttur. Bunları açıklamak için öncelikle herhangi bir YKİ tanımına göz atmak yeterli olacaktır. Örneğin Dunleavy ve arkadaşlarının (Dunleavy vd., 2006) YKİ tanımındaki esas noktalar ayrışma (*disaggregation*), rekabet (*competition*) ve teşviktir (*incentivization*). Bu maddelerden ilki doğrudan monolitik dikey hiyerarşilerin parçalara ayrılarak tek amaca sahip örgütlerin oluşturulması ile ilişkilidir. Dolayısıyla geleneksel bakanlık sistemi için esastan bir dönüşümün habercisidir. Kamu kurumlarında rekabetin oluşturulması ise ancak birden fazla hizmet sağlayıcı yapının bir arada bulunması ile mümkün olabilir. Bu görüş de geleneksel kamu yönetimi anlayışına oldukça aykırı bir yapıyı öngörmektedir. Teşvik ise kamu kurumlarının denetim ve performans ölçümü fonksiyonlarına yönelik geniş vurgulara yer verir. Buna göre kamu kurumlarında geleneksel kamu yönetiminin süreç yönetimi, sosyal fayda, kariyer yönetimi gibi olguları yerine çıktı odaklılık, müşteri odaklılık, performans yönetimi gibi olgular esas alınmaktadır.

YKİ ekseninde ortaya çıkan bürokratik dönüşümün yukarıda bahsettiğimiz iktisadi ve idari kuram ve doktrinler ile de yakından ilişkisi (bkz. Tablo 2) vardır.

Tablo 2. YKİ içerisindeki ön kabul, doktrin ve ilkelerin kökenleri

YKİ Ön kabul ve İlkeleri	Kaynak Kuram
1. En azından yönetim açısından, kamu ve özel sektör arasındaki farklılıkların genel olarak önemli olmadığı inancına bağlı olarak kamu ve özel kuruluşlar aşağı yukarı aynı temelde yönetilebilir ve yönetilmelidir ön kabulü.	İşletmecilik
2. Sonuç odaklı hesap verebilirliğe kayma (örneğin, ölçülebilir çıktı veya sonuç kıstasları ve performans hedefleri).	İşletmecilik ve Asil-Vekil Kuramı
3. Doğrusal diğer bir ifade ile tek hat biçiminde sorumluluk.	İşletmecilik ve Asil-Vekil Kuramı
4. Politikadan ziyade yönetime, özellikle genel yönetim becerilerine yeni bir vurgu.	İşletmecilik
5. Gelişmiş raporlama, izleme ve hesap verebilirlik mekanizmalarının geliştirilmesi ile birlikte yetki ve idari kontrol devrinin öncelikli hale gelmesi.	Neoliberalizm ve Sözleşmecilik boyutuyla Yeni Kurumsal İktisat
6. Büyük ve çok amaçlı kamu kurumları yerine tek amaçlı küçük kurumların tercih edilmesi. Bu amaçla ticari ve ticari olmayan fonksiyonların; siyasa oluşturma, düzenleme ve uygulama süreçlerinin; monolitik bakanlık yapılarının ayrıştırılması.	Neoliberalizm, İşletmecilik ve Kamu Tercihi Kuramının bazı bileşenleri
7. Geleneksel bakanlık örgütlenmesi yerine bağımsız kamu kurumlarının tercih edilmesi.	İşletmecilik, Asil-Vekil Kuramı ve İşlem Maliyetleri Kuramı
8. Kamu mülkiyeti yerine özel mülkiyetin tercih edilmesi. Bu amaçla özelleştirme, şirketleşme ve özel kurumların desteklenmesi.	Neoliberalizm, Kamu Tercihi Kuramı, Asil-Vekil Kuramı ve İşlem Maliyetleri Kuramı
9. İlişkisel sözleşme yerine klasik sözleşmeciliğin tercih edilmesi. Bunun için uzun vadeli ve genel olarak yetersiz bir biçimde belirlenmiş sözleşmelerden daha kısa vadeli ve çok daha sıkı belirlenmiş sözleşmelere geçiş yapılması.	Asil-Vekil ve İşlem Maliyetleri Kuramı.
10. Hizmet sağlanmasında kurum içi yerine sözleşme ile dışardan hizmet alımının tercih edilmesi.	Neoliberalizm, Kamu Tercihi Kuramı, Asil-Vekil Kuramı ve İşlem Maliyetleri Kuramı
11. Kamu sektöründe daha fazla rekabet de dahil olmak üzere, tek kaynaktan arz yerine çoklu kaynak tercih edilmesi.	Neoliberalizm, Kamu Tercihi Kuramı, Asil-Vekil Kuramı ve İşlem Maliyetleri Kuramı
12. Sınırsız hizmet süresi yerine sabit süreli iş sözleşmeleri tercihi.	Asil-Vekil Kuramı
13. Etik, profesyonellik ve statü gibi parasal olmayan teşvikler yerine parasal teşviklerin tercih edilmesi.	İşletmecilik
14. Kaynak kullanımında maliyet düşürme, verimlilik ve disipline önem verilmesi.	Neoliberalizm ve İşletmecilik.

Kaynak: Boston, 2016: 20-21.

Boston'un YKİ'ye dair sıraladığı on dört maddenin tümü geleneksel kamu örgütü anlayışı ile çelişen özelliklere sahiptir. YKİ tarafından Weberyen bürokrasinin eleştirisinde kullanılan temel argümanlar verimlilik ve etkinlik, sözleşmecilik, rekabet, tek amaçlı, yalın örgüt tipi ve hesap verebilirlik mekanizması hakkındadır. Görüleceği üzere bu argümanların üretiminde ise İşletmecilik, Yeni Kurumsal İktisat görüşü ve genel olarak neoliberalizmin geniş oranda katkısı bulunmaktadır.

Burada Yeni Kurumsal İktisat anlayışının devlet kurumları üzerindeki etkisinin de özellikle belirtilmesi gerekmektedir. Öyle ki Yeni Kurumsal İktisat anlayışı ile sadece kamu kurumları değil iktisat teorisi, demokratik seçimler ve karar alma sistemleri, devletin ekonomideki rolü, kamu kurumlarının teşkilatlanma esasları vb. gibi devleti etkileyen tüm kurumsal yapılara ilişkin önermeler tedavüle girmiştir. Dolayısıyla Yeni Kurumsal İktisat anlayışı ile beraber liberal ön kabullerin kamusal alana genişlediği ifade edilmektedir (Winden, 1988). Bu durum hem Sözleşmecilik kuramının hem de kendi çıkarını önceleyen birey anlayışının kamu kurumlarının işleyiş ve karar alma süreçlerindeki etkisine yapılan vurguda açıkça görülmektedir.

Bununla beraber 1970’li yıllarda yaklaşan ekonomik krize dair öngörüler ve refah devletinin artan yükü Yeni Kurumsal İktisat anlayışının daha tutumlu kamu kurumlarına yönelik “büyük tasarısının” işleyişe geçmesini sağlayacak fırsat aralığını sunmuştur. Kamu kurumlarında yapısal reform Yeni Kurumsal İktisat anlayışının bileşenlerini zincirleme bir şekilde devletin örgütsel şemasına dahil edilmesine neden olur. Örneğin, mali etkinlik ve verimlilik arayışında olan Yeni Zelanda ve İngiltere hükümetleri Kamu Tercihi Kuramının önermelerinden etkilenerek kamu kurumlarında yarı özerk kamu (ajans tipi) örgütlerinin verimliliği sağlayacağını düşünmüşlerdir. Kurumsal yapıdaki bu değişiklik kamu kurumlarında denetleme ihtiyacının geleneksel yollar ile yapılamamasına neden olur. Bu sorunun çözümü için de yine Yeni Kurumsal İktisat paradigması içerisindeki Asil-Vekil ve Sözleşmecilik kuramlarından faydalanılmıştır. Böylece yarı özerk ajans tipi kurumlarda hem denetim sorunu hem de siyasetçi ve bürokrat arasındaki ilişkiye yönelik bir yapı geliştirilmiş olur (Pollitt vd., 2005: 13-15).

Özetle İşletmecilik anlayışı kapsamında yöneticilere geniş özgürlüklerin sağlanması, kamu-özel kurum ayrımının ortadan kaldırılması, maddi müşevviklerin kullanımı gibi hususlar; Yeni Kurumsal İktisat kapsamında ise özellikle iktisadi işlemlerin temeli olarak görülen sözleşmecilik, bilgi asimetrisi ve işlem maliyetleri geleneksel kamu kurumlarının işleyiş koşulları içerisinde cevap verilemeyecek beklentileri ortaya çıkarmaktadır. Dolayısıyla YKİ ekseninde Weberyen bürokratik yapının dönüşümü bir ihtiyaç niteliğindedir.

Bu ihtiyacı karşılayan kurumlar ise özellikle 1970’li yıllardan sonra yeniden önem gösterilen ve literatürde *para-government*, *para-state* (Hood, 1986), *para-statal* (Hay, 2005) ya da daha bilinen biçimiyle *Quango* (Barker, 1982) ⁸ olarak adlandırılan örgütler olmuştur. Geleneksel bürokratik yapıda kırılma yaratan bu örgütler çok çeşitli yapılara sahip olmuş ve farklı fonksiyonları yerine getirmişlerdir.



⁸ “Para” ön eki yanında, yakınında, yakın bir şekilde ilişkili anlamlarına gelmektedir (<https://www.merriam-webster.com/dictionary/para>, 20.01.2021). Quango kelimesi ise esasında bir kısaltma olup “Yarı Özerk Hükümet Dışı Örgütler” anlamına gelen *Quasi-Autonomous Non-Governmental Organizations* isminden türetilmiştir.

2. BÖLÜM

YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ ANLAYIŞININ YÖNETSEL YAPIYA ETKİLERİ: YÜRÜTÜCÜ AJANSLAR

Geleneksel olarak Batı demokrasilerinde siyasi ve idari yapılar, farklı ve muğlak bir biçimde yapılanmış denge sistemine ve karmaşık norm ve değerler bütününe sahiptir. Fakat 1980'lerin başından itibaren birçok ülkede bu çok fonksiyonlu ve karmaşık yapı YKİ tarafından etkinlik ve verimliliğin artırılması amacıyla dönüşüme zorlanmaktadır (Christensen vd., 2007: 17). Teorik olarak, bu genel reform hareketlerinin etkisi altında merkezi idarenin de yeniden şekillendirilmesi öngörülmüştür. YKİ, merkezi hükümetin hizmet sunumunda kullandığı geleneksel bakanlık yapısından uzaklaşmasını istemektedir (James, 2003: 1). Bu bağlamda birçok OECD ülkesinde merkezi devlet aktivitelerinin çeşitli biçimlerdeki yarı-özerk kurumlara devredildiği görülmektedir (James ve Thiel, 2016: 209).

YKİ'nin temel özelliklerinden birisi olarak görülen yarı-özerk kurumlara yapısal yetki devri, günümüzde özellikle Avrupa başta olmak üzere birçok gelişmiş devlette merkezi idareyi yeniden biçimlendiren temel yönelimlerden biridir (Hood, 1991; Dwivedi ve Gow, 1999; James ve Thiel, 2016). Ancak ajanslaşma olarak da isimlendirilen bu değişim, sürece dahil olan tüm ülkelerde tek tip bir yapı ortaya çıkarmamıştır. Her ülkenin idari-siyasi geleneği farklı kurumsal süreçlerin ortaya çıkmasına neden olmuş dolayısıyla hem kurum çeşitliliğinde hem de kurum sayısında önemli miktarda artış ortaya çıkmıştır (Verhoest vd., 2012; Hood ve Peters, 2004). Bu kapsamda ajanslaşmanın anlaşılması için kavramın ortaya çıkış sürecinin kritik bir önem arz ettiği söylenebilir. Bununla beraber farklı ülke örneklerinin incelenmesi de genel olarak kamu sektörü reformunun tarihsel kurumsal bakış açısıyla örneklendirilmesi açısından kıymetlidir.

Geleneksel bakanlıklarda bakanlar dolaylı olarak seçimle iş başına gelerek kamu çıkarının temsilciliğini üstlenirler. Bakanlar kamunun hizmet ihtiyacını göz önüne alarak kamu politikaları oluşturur ve bu hizmetlerin finanse edilmesi için vergi

tarh ederek bakanlık teşkilatı aracılığıyla politikanın uygulanmasını ve hizmetlerin dağıtımını kontrol ederler. Kamu hizmeti memurlar tarafından sunulur ve uzun süreli kariyer sistemi bulunur. Memurlar, bakanın amirliğinde hiyerarşik olarak teşkilatlandırılır. Geleneksel merkezi idare, merkezi birimler tarafından oluşturulan belirgin bir kurallar bütününe ve yönetsel biçimlere sahiptir. Merkezi birimler böylece detaylı personel, bütçe ve faaliyet kontrolüne sahip olur (James, 2003: 1-2).

YKİ anlayışı bu geleneksel yapı için köklü değişimler öngörmektedir. Değişimlerin ortaya çıkardığı kurumsal yapılar ülkeden ülkeye farklılık göstermekle beraber genel olarak dört ilkenin gözetildiği belirtilmelidir. İlki bakanlıkların parçalanarak belirgin görev ve kaynaklara sahip birimlere bölünmesidir. Böylece belirli görevlere hizmet eden daha küçük örgüt yapıları ortaya çıkmaktadır. İkincisi hesap verebilirlik ve kontrol sistemlerinin değiştirilmesidir. Bütçe ve personel üzerinden sağlanan detaylı girdi kontrolü yerine merkezi idarenin belirlediği akdi çerçeveler temelinde çıktılar ölçülür. Üçüncü olarak hizmet ve ürünlerin sağlanmasında piyasa benzeri yapılar kullanılır. Bu yapılar ile hizmeti sunan ile alan arasında ayırım sağlanarak hizmet alanlara müşteri gözüyle bakılır ve sunulan hizmetin vergiyle değil bireysel olarak finanse edilmesi sağlanır. Dördüncüsü ise atama ve işe alımlarda idarenin diğer alanlarındaki personelin ve özel sektör çalışanlarının da başvurabileceği açık, rekabetçi bir usulün uygulanmasıdır. Bu değişimle beraber memurlar için performans teşviki sağlanması amaçlanır (James, 2003: 1-2).

Bu dönüşüm basit bir yapısal uyarılama gibi görünse de arka planında temel bir paradigma değişimi vardır. Kutlu'nun (2011: 84) da belirttiği gibi kamu hizmetinin yine kamu sektörü içinde tutulması, ancak özel sektör ilkelerine göre işletilmesi amaçlanmaktadır. Bu amaca elbette YKİ ilkelerinden yola çıkarak ulaşılmıştır ve YKİ'nin öngördüğü devlet teşkilat yapısının sağlanması için bir desen olarak kullanılmıştır.

Bu genel amacın gerçekleştirilmesi için geleneksel bakanlık yapısının dışında kurulmuş birçok farklı örgüt tipine rastlamak mümkündür. Herhangi bir modelden bağımsız olarak quangolar, yürütücü ajanslar, bakanlık dışı kamu kurumları

parastatal örgütler gibi birçok farklı örgüt tipinin bulunması literatürde bir karmaşa ve tanım güçlüğüne de beraberinde getirmektedir.

2.1. Ajans Kavramının Ortaya Çıkış Süreci

YKİ sonrasında ortaya çıkan yapısal değişiklikler monolitik kamu bürokratik yapısını ayırtmış, İngiltere ve İngiliz Milletler Topluluğu üyelerinin başını çektiği örgütsel dönüşüm dalgasını ortaya çıkarmıştır. Bu kurumlar birçok farklı isimle anılmış ve her uygulayıcı ülkenin kendi idari yapısına göre değişiklik gösteren, plansız ve bir örnek olmayan (OECD, 2002: 9; Pollitt vd., 2001: 272) örgütsel bir kaos ortaya çıkarmıştır. Bu kaosa hem örgütsel yapıların farklı olması hem de aynı amaçla kurulmuş yapıların ülkeden ülkeye farklılaşması katkı sağlamaktadır.

Yürütücü Ajanslar, Quangolar (Quasi-Autonomous Non-Governmental Organizations – Yarı Özerk Hükümet Dışı Örgütler), Bakanlık Dışı Kamu Kurumları (NDPB's – Non-Departmental Public Bodies), Bakanlık Dışı Kurumlar (NDO's – Non-Departmental Organizations), İkincil Organizasyonlar, Hükümet Dışı Organizasyonlar (EGO's – Extra-Governmental Organizations), Yarı Özerk Kurumlar (QAO's – Quasi-Autonomous Organizations) vb. gibi tüm terimler özel bir anlama sahiptir ve belirli bir tip kurum üzerine yoğunlaşmıştır (OECD, 2002: 9; Greve vd., 1999: 130). Literatürde bazı yazarlar bu kurumsal yapıları sınıflandırmış, bazıları bu sınıflandırmaya karşı çıkmış, bazıları ise yapacağı sınıflandırmayı akıl sağlığı (Pollitt, 2004) temelinde sınırlandırmıştır. Sonsuz gibi görünen liste için şunu belirtmek gereklidir ki bu örgütlerin tamamı, kamu bütçesini harcayarak kamusal bir fonksiyonu yerine getirir ve seçilmiş politikacılara karşı değişen derecelerde özerkliğe sahiptir (Greve vd., 1999: 130).

80'li yıllar sonrasında özellikle İngiliz idari kültüründe başlayan bu “örgütsel humma” (Pollitt vd., 2001), ilerleyen dönemlerde tüm modern devletlerde görülür (Flinders, 2011: 2) hale gelmiş ve birçok Batı Avrupa devleti idari reformu gündemine sağlam bir şekilde yerleştirmiştir (Wright, 1995: 103). Bu yayılma sonucunda ise terminoloji, kaotik yapısını genişletmiştir. Yeni yapıyı kendi idari sistemlerine adapte etme uğraşında olan ülkeler genel geçer bir izlekten bağımsız olarak, sistemlerine en uygun olacak şekilde yeni kurumlar ortaya çıkarmıştır

(OECD, 2002: 9-10). Bu durum belki de ajanslaşmanın incelenmesindeki en önemli engellerden birini yaratmaktadır. Ülkelerin kamu kurumlarında ajanslaşmayı neden tercih ettiğinin belirlenmesine dair bir inceleme yapan Pollitt ve arkadaşları (2005: 19) ülkelerin ajanslaşma gerekçelerinin dahi birbiri ile benzemediğini ifade etmiştir. Bununla beraber kapsamlı bir literatür araştırması sonucu Pollitt ve arkadaşları (2005: 20) ajanslaşmanın açık ve örtülü nedenlerine dair bir liste ortaya çıkarmıştır. Buna göre (Pollitt vd., 2005: 20):

A) Ajanslaşmanın Açık Nedenleri

1. Siyasi müdahalelerin yöneticilerin lehine azaltılması ile verimliliğin artırılması.
2. Düzenleyici ya da yarı-yargısal kararların tarafsız bir şekilde alınabilmesi için siyasi müdahalenin azaltılması.
3. Net hedeflere sahip şeffaf organizasyonlar oluşturarak siyasi gözetimin güçlendirilmesi.
4. Kamu hizmetlerinin kullanıcılara yaklaştırılması.
5. Görev özelleştirmesini artırarak kamu personeline uzmanlaşmanın artırılması.
6. Kamu hizmetinin merkezi kuralların kafesinden çıkarak esneklik sağlanması.
7. Diğer kamu sektörü örgütleriyle, sivil toplum kuruluşları ve özel sektör ile iş birliğinin kolaylaştırılması.
8. Özellikle başta gelişmekte olan ülkeler olmak üzere başarısız yönetimlerde “mükemmellik adaları” oluşturulması.

B) Ajanslaşmanın Örtülü Nedenleri

1. Siyasi müttefiklerin ödüllendirilmesi.
2. Bir parti ya da hizip için kurumsallaşmış güç tabanı yaratılması.
3. Siyasiler ile popüler olmayan görevler arasına mesafe koyulması.
4. Üst düzey kamu görevlilerinin rutin operasyonel işlerden uzaklaştırılarak politika belirleme ve strateji gibi görevlerle daha fazla meşgul olabilmelerinin sağlanması.
5. Kamu sektöründeki personel sayıları ile oynayarak ekonomik küçültme veya tasarruf yapılmış gibi gösterilmesi.

6. Yönetimde modernleşme ile ilgili gibi görünen kurumlar kurarak meşruiyetin sağlanması.

7. Çeşitli amaçlar için kullanılabilecek olan gelir adacıkları yaratılması.

olarak sıralanmaktadır. Görüleceği üzere açık nedenler genellikle YKİ temel önermeleri ile uygun bir biçimde etkililik, verimlilik ve siyaset-idare ayrımı üzerine şekillenmektedir. Örtülü nedenlerin ise genel olarak siyasal rant, popüler destek ve mali amaçlar etrafında oluştuğunu söylemek yanlış olmayacaktır.

Bununla beraber ajanslaşma konusu belirli bir tarihselliğe de sahiptir (Greve vd., 1999: 137). Wettenhall'un (2004, 2005) belirttiği gibi YKİ anlayışının gündeme gelmesinden önce de benzeri kurumlar mevcuttur. Özellikle Anglosakson yönetim kültürüne sahip ülkelerdeki tecrübeleri değerlendiren Wettenhall, geleneksel bakanlık sisteminin temelini oluşturan Westminster modelinden farklılaşan (2005: 616) ajans ve benzeri yapıların çok dar bir çerçevede değerlendirildiğini ifade etmiştir. Dolayısıyla benzer konuların çalışıldığı fakat birbiri ile bağlantısı olmayan iki ayrı akademik alanın ortaya çıktığı değerlendirmesinde bulunmuştur (2005: 629). Bununla beraber İsveç'te de ajans benzeri kurumların yaklaşık üç yüz yıllık bir tarihe sahip olduğu eklenmelidir (Niklasson, 2012: 248). Ancak geleneksel yarı özerk kurumlar ile ajanslaşma kapsamında ele alınan kurumlar temel aldıkları iktisadi ve idari kuramlar açısından birbirinden farklılık arz etmektedir (Pollitt vd., 2005: 34-35).

Ajanslaşmanın temelinde kökeni Amerika Birleşik Devletleri'ne dayanan Quango olarak isimlendirilen kurumlar bulunmaktadır. Quango ismi müstehzi mahiyetiyle, yarı-özerk hükümet dışı organizasyonlar (*Quasi Autonomous Non Governmental Organizations*) teriminin kısaltması olarak kullanılmıştır. Terim, hiyerarşik olarak devletin herhangi bir dalına dahil olmasa da hükümet tarafından kamu hizmetlerinin sunumu için kullanılan örgütleri tanımlamak için üretilmiştir. Daha sonra İngiliz-ABD ortak araştırma programı ile 1982 yılında "*Quangos in Britain: government and the networks of public policy-making*" isimli çalışma ile Barker tarafından İngiliz kamu yönetimi literatürüne kazandırılmıştır (Hogwood, 1995: 208). 70'li yıllarda yoğun bir şekilde kullanılan terim çeşitli anlam genişlemelerine uğrayarak herhangi bir kurumsal varlığı tanımlamaktan

uzaklaşmıştır (Hood, 1982: 44). Hem siyasi polemik amaçlı kullanımı hem de tanımın içerdiği belirsizlik, araştırmacılar ve İngiliz hükümeti tarafından yukarıda da saydığımız daha farklı terimlerin türetilmesine neden olmuştur. İngiliz hükümetinin tercih ettiği terim ise Bakanlık Dışı Kamu Kurumları (BDKK - NDPB's – *Non-Departmental Public Bodies*) olmuştur (Hogwood, 1995: 208).

Bu süreci takiben İngiltere harici ülkelerde de benzer kurumlar oluşturulmuştur. Bu kurumlar öncül durumda olan İngiliz BDKK ile tam olarak aynı mahiyete sahip olmasa da benzer kurumlar olarak tasnif edilebilir. Özellikle OECD ülkelerinden bazıları geleneksel dikey hiyerarşik yapıya sahip bakanlıklardan ayrı olarak i) farklılaştırılmış yönetim yapısı, ii) farklılaştırılmış denetim mekanizması, iii) belirli oranda idari özerklik niteliklerine sahip olan kurumlar oluşturmuşlardır (OECD, 2002: 12-13). Örneğin (OECD, 2002: 11);

- Kanada'da: Hizmet Ajansları, Özel Operasyonel Ajanslar, Bakanlık Hizmet Ajansları
- Fransa'da: Kamu Kuruluşları (*Établissements Publics*) ve Bağımsız İdari Otoriteler (*Autorités Administratives Indépendantes*)
- Almanya'da: Federal Ajanslar (*Unmittelbare Bundesverwaltung*); İdare Hukuku Kurumları (*Mittelbare Bundesverwaltung*) ve bazı özel hukuk kurumları (*Bundesverwaltung in Privatrechtsform*).
- Hollanda'da: Bağımsız İdari Otoriteler (*Zelfstandig Bestuur-sorgaane, ZBOs*) ve Ajanslar (*Agentschappen*)
- İspanya'da: İdari Fonksiyonlara sahip özerk kurumlar (*Organismos Autonomos, OA*), Kamu iktisadi teşebbüslerinden farklı olarak hizmet ya da mal üreten kamu kuruluşları (*Entidades Publicas Empresariales, EPE*), ve kamu kurumları (*Organismos Publicos*)
- İsveç'de: Kurullar ve merkezi ajanslar
- Birleşik Krallık'ta: *Next-Steps* Ajansları, Bakanlık Dışı Kamu Kurumları

gibi kuruluşlar, belirtilen niteliklerin bir kısmına ya da tamamına haiz olarak oluşturulmuş kuruluşlardır. Görüleceği üzere yarı özerk ajans kavramı altında tanımlanan kurumsal yapı içerisinde zengin bir çeşitlilik barındırmaktadır (Verhoest vd., 2012: 4).

Bu yapısal yetki devrinin ne kadar etkili olduğunu görmek için bazı oranlara göz atmak gereklidir. Örneğin ajanslaşma akımının başladığı ilk on yılda İngiltere’de kamu personelinin %81’i ajanslarda istihdam edilir hale gelmiş; 1991-2001 yılları arasında Hollanda’da 22 farklı ajans kurulmuş ve kamu personelinin %28’i bu kurumlarda istihdam edilmiş, Kanada ve Yeni Zelanda’da onlarca kurum ortaya çıkmıştır. Devletlerin yanı sıra Avrupa Birliği’nin ve OECD, IMF, Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların da bu yapısal dönüşüme ya fiilen katıldığını ya da desteklediğini görmek mümkündür (Pollitt vd., 2001: 272-273).

Ajanslaşma kapsamında incelenen kurumların *ad-hoc* olarak kurulmaları nedeniyle (OECD, 2002) sınıflandırma çalışmaları sekteye uğrayarak kavramsal bir karmaşa ortaya çıkmaktadır. Kurumların hukuki ve fonksiyonel olarak sınıflandırılmasında en önemli engeli ülkelerin birbirlerinden önemli derecede farklı olan siyasal-yönetmel ve hukuki sistemleri teşkil etmektedir. Öyle ki Napolyonik hukuki sistem ile İngiliz genel hukuk sistemi içerisinde kurulmuş olan ajans ya da özerk kurumlar birbirinden çok farklı hukuksal çerçevelere sahip olmaktadır. Aynı şekilde bakanların bireysel sorumluluğu bulunan bir siyasal-yönetmel sistem ile bireysel sorumluluğun bulunmadığı bir sistemde kurulmuş olan ajans ya da özerk kurum aynı işi ifa ediyor olsa bile fonksiyonel olarak aynı kategoride sınıflandırılması zorlaşmaktadır (Pollitt vd., 2005: 7-8).

Ajanslaşma içerisinde yer alan kurumların tek bir örneğe dayanmaması, yasal bir plana sahip olmaması ve ülkelerin siyasal-idari geleneğinden yoğun bir şekilde etkilenmeleri kurumların çok farklı biçimlerde gelişmelerine neden olmuştur. Dolayısıyla ajanslaşmanın anlaşılabilmesi için örgütsel yapıya özel bir vurgu yapılması gerekmektedir.

2.1.1. Örgütsel Boyutuyla Ajanslaşma

Kamu sektöründe çeşitli amaçlarla geleneksel, dikey hiyerarşik ve monolitik yapıların parçalanması ve böylelikle birtakım yetkilerin merkezi hiyerarşinin dışına taşınması süreci güncel literatürde *ajanslaşma* (*agencification*) olarak adlandırılmaktadır (Thiel ve Yeşilkağıt, 2011: 784; Pollitt vd., 2005: 3; Pollitt vd.,

2001: 272). Hatta bu özerk kamu kurumlarının ortaya çıkışı modern devletin bir alamet-i farikası olarak nitelendirilmektedir (Valdes, 2011: 11).

1980’li yıllarda ilk yarı özerk kurumların ortaya çıkmasıyla başlayan süreç başlangıçta quangolaşma (*quangocratization*) olarak isimlendirilmiş ve böylece incelenmiştir (Leeuw ve Thiel, 1999; Thiel, 2000; Hood, 1986). İlerleyen dönemlerde aynı süreç yukarıda bahsedildiği gibi ajanslaşma (*agencification*) olarak adlandırılmaya başlanmıştır. Bununla beraber 1988 yılında İngiltere’de Verimlilik Birimi’nin (*Efficiency Unit*) hazırladığı “*Improving Management in Government: The Next Steps*” isimli rapor ile beraber ajanslaşma arenasına Yürütücü Ajans (*Executive Agency*) isimli kurumlar da katılmıştır.

2.1.1.1. Ajansların Tanımlanması

Pratik boyutta gerçekleşen değişimlerin literatürde sindirilme süreci boyunca özellikle isimlendirme ve tanımlama vakaları çok problemlili ve karmaşık bir hal almıştır. Öyle ki birbiri ile çok yakın süreçler farklı terimlerle adlandırılmıştır. İsimlendirme karmaşasının yanı sıra çok çeşitli siyasal-yönetimsel çevrelere nüfuz eden reform dalgası, belirgin bir model yoksunluğundan dolayı tek tip bir tanıma da sığmamaktadır. Dolayısıyla bazı araştırmacılar ajanslaşma konseptini kapsayıcı bir yöntemden ziyade dışlayıcı biçimde, yani kavramın neyi içermediğini açıklayarak ele almışlardır. Bazı durumlarda ise en temel sınırlamalar ile tanımlama uğraşına girişilmiştir.

Pollitt ve Talbot (2004: 4-5) tanımlama işine önce hangi kurumların ajanslaşma dahilinde ele alınmayacağını açıklayarak başlamışlardır. Örneğin; ana işlevini piyasalarda sürdüren devlet iktisadi teşekküllerini ve daha önceden devlet tarafından işletilmekte olup özelleştirilerek özel hukuka tabii olarak faaliyet gösteren anonim sermayeli kuruluşları; mali kaynakları devlete dayalı olsa bile hayır kuruluşları, gönüllülük esasına dayalı kuruluşlar ve yardım kuruluşları; federal devletlerin ulus-altı düzeydeki kuruluşları ile yerel yönetim düzeyindeki kurumlar kapsam dışı bırakılmıştır. Buna göre Pollitt ve Talbot (2004: 5), belirli kurumları dışarıda bıraktıktan sonra, bir kurumun ajans olarak değerlendirilebilmesi için;

- Devletin ana hiyerarşik yapısından uzakta bulunması
- Ulusal seviyede kamu görevi ifa etmesi (hizmet sunumu, regülasyon, sertifikalandırma)
- Personelinin kamu görevlisi olması
- Prensipde devlet bütçesinden faydalanması
- Kamu/idare hukukuna tabi olması gibi özelliklere haiz olması gerektiğini ileri sürmüşlerdir.

Pollitt ve arkadaşları (2005: 8) tarafından bir sene sonra yapılan araştırmada bu çerçeve küçük değişiklikler yapılarak tekrar edilmiştir. Buna göre ilk olarak, bu kurumlar bakanlığın bir bölümü ya da müdürlüğü değildir ve bakanlığın ana hiyerarşik yapısından yapısal olarak ayrıdır. İkincisi, bu kurumlar ana amaçları ticari faaliyet olan şirketleşmiş kurumlar değildir. Son olarak, kurumlar bakanlıkların yönlendirmesinden hukuki olarak bağımsız değildir. Bakanlıklar uygun gördüğü takdirde ajansların bütçelerini ya da işlevsel amaçlarını herhangi ek hukuksal düzenlemeye ihtiyaç olmadan değiştirebilir. Buna göre ajans (Pollitt vd., 2005: 10):

- Statüsü çoğunlukla ya da tamamen kamu hukukunda (idare hukuku) tanımlanmış,
- Bakanlıklardan fonksiyonel olarak ayrıştırılmış,
- Bakanlıklarda bulunmayan belirli bir derecede özerkliğe sahip,
- Bir şekilde, bakanların bütçelerini ya da ana faaliyet amaçlarını değiştirebileceği kadar bakanlıklara yakın olan,
- Dolayısıyla bakanlıklardan tamamen bağımsız olmayan,
- Ticari şirket olmayan kurumları ifade etmektedir.

Bu çerçeve, ajanslaşma çalışmalarına başlangıç noktası olmuş ve birçok araştırmacı tarafından kabul görmüştür. Ancak dar olması ve önceki bakanlık dışı kamu kurumları çalışmaları ile ilişki kurmamış olması sebebiyle eleştirilmektedir (Wettenhall, 2005).

Verhoest ve arkadaşları ise kapsamlı bir ajanslaşma karşılaştırması yaptıkları çalışmalarına ilk önce YKİ anlayışına dayanan ideal tip ajans tanımı geliştirerek başlamışlardır. Araştırmacılara göre ideal tip ajansın dört ana özelliği bulunmaktadır.

Bunlar yapısal ayrışma, çıktı odaklı denetim, yönetsel özerklik ve son olarak kamu politikalarının oluşturulması ve uygulanması arasında ortaya çıkan ayrımdır. Yapısal ayrışma ile büyük bakanlık yapılarından hizmet sunumu odaklı olan tek amaçlı ve müşteri yönelimli ajanslara doğru parçalanma olgusu vurgulanmaktadır. Hali hazırda faaliyet ve amaçlarına ulaşma performansları için ilgili bakanlıkla sözleşme içerisinde bulunan ajansların denetimi bu sözleşmenin şartlarına göre çıktı odaklı olarak yapılmaktadır. Geleneksel örgütlerde uygulanan harcama öncesi (*ex-ante*) denetim sisteminin harcama sonrası (*ex-post*) denetim sistemi ile değiştirilmesi öngörülmüştür. Mülkiyet Hakları Kuramından temellenen özerklik ise organizasyonların iç işleyişiyle ilgili ne düzeyde kararlar alabilecekleri ile ilgilidir. Modern yönetimin özelliği olarak görülen özerklik ile verimliliğin artırılması ve israfın azaltılması amaçlanmaktadır. İdeal tip ajansta yönetsel özerkliğin temelinde tabiatı gereği birbirine bağlı iki özellik bulunur. Bunlar yöneticilere verilen özerklik ve uygulanan baskıdır. Özerklik ile verimli davranışın uygulanması kolaylaştırılır fakat yöneticilerin verimli davranışı tetiklenmeyebilir. YKİ anlayışına göre yüksek seviyede özerklik aynı yükseklikte performans baskısı ile dengelenmelidir. Dolayısıyla merkezin bu örgütler üzerindeki denetim ihtiyacı artmaktadır. Özerklik paradoksu olarak adlandırılan bu durum performans denetimi ile özerklik arasındaki dengeyi ifade etmektedir. İdeal tip ajansın son özelliği ise kamu politikalarının üretimi ve uygulanması aşamalarının birbirlerinden ayrılmasıdır. Bu ayrımın kökeninde politika üretme işinin siyasi görev, uygulamanın idari bir görev olduğu anlayışı bulunmaktadır. Dolayısıyla siyasi görev demokratik meşruiyete sahip siyasetçiler tarafından ifa edilmeli; idari görev ise göreceli olarak siyasi müdahaleden bağımsız, bakanlıktan mesafeli ajanslar tarafından yerine getirilmelidir (Verhoest vd., 2010: 7-8).

Ajanslaşma kavramının tanımlanması ihtilafli bir husus olsa da Thiel (2012: 18) literatürde bir fikir birliğinin oluştuğunu ifade etmektedir. Buna göre ajanslaşma i) yapısal olarak devletin merkez teşkilatından ayrılmış, ii) merkezi bürokrasiye nispeten özel sektör işletme uygulama ve araçlarını daha fazla bir şekilde kullandığı kamu kurumlarına odaklanmaktadır. Dolayısıyla geniş bir bakış açısıyla ajansların devletin merkezi teşkilatından mesafeli bir biçimde sosyal yardım, eğitim ve benzeri kamu görevlerini yerine getiren, kamu politikalarını uygulayan, piyasa ve siyasa

sektörlerini düzenleyen veya kamu hizmeti sunan kurumlar olduğu belirtilebilir (Verhoest vd., 2012: 3; Overmans ve Thiel, 2016: 2).

Bununla beraber geniş bir şekilde tanımlandığında ajanslaşma çatısı içerisine birçok farklı kurum girmektedir (Wettenhall, 2004). Bu nedenle ajanslaşma kavramı için sınıflandırma hususu özel bir öneme sahiptir. Ancak literatürde ajansların sınıflandırılması konusunda ne yazık ki fazla örneğe rastlanmamakla birlikte zorlu bir tanımlanma sürecinin ardından özellikle karşılaştırmalı çalışmalar ile belirginleşen bazı fikirlere rastlamak mümkündür.

2.1.1.2. Ajansların Sınıflandırılması

Ajansların sınıflandırılması hususta en önemli katkılardan biri Oliver James ve Sandra van Thiel'in 2016 yılında yayınladığı "*Structural Devolution to Agencies*" ve Thiel'in 2012 yılında yayınladığı "*Comparing Agencies across Countries*" isimli çalışmalar ile sağlanmıştır (Bkz. Tablo 3). Bu sınıflandırma ajanslaşma içerisinde sayılan ve birbiri ile kıyaslanabilecek ancak tamamen aynı özelliklere sahip olmayan üç tip kurumun bulunduğunu belirtmektedir (Overmans ve Thiel, 2016: 3).

Tablo 3. Thiel'in Ajans Sınıflandırması

Tip	Tanım	Örnekler
0	Merkezi veya federal yönetimlerin birim ya da müdürlükleri	Bakanlık, Daireler, Bakanlık Müdürlükleri, Devlet Kurumları
1	Yarı özerk organizasyonlar, yasal bağımsızlığı olmayan ancak yönetsel özerkliğe sahip birim ya da organlar	Next Steps Ajansları, Sözleşmeli/Yürütücü ajanslar, Merkezi Ajansları, İtalyan Agenzia, Hizmet Ajansları, Devlet Enstitüleri, Merkezi Bürolar, Direkt Ajanslar
2	Yönetsel özerkliğe sahip yasal olarak bağımsız örgütler: 2a Kamu hukuku temelli; 2b Özel Hukuk temelli	Kamu Teşekkülleri, ZBO, BDKK, Parastatal Kurumlar, Yasal Kurum ya da Makamlar (Şirket Olmayan), Endirekt Ajanslar
3	Özel ya da özel hukuka dayalı, devlet tarafından ya da devlet adına, hisse fazlalığına devletin sahip olduğu vakıf, kurum, şirket ya da girişimler	Kamu İktisadi Teşekkülleri ve Devlet Vakıfları
4	Yerel ve bölgesel yönetimler	Lander, Bölge, Eyalet, Kanton
5	Diğerleri	Özel Şirketler ya da Devletin Az Hisseye Sahip Olduğu Özelleştirilmiş Kurumlar

Kaynak: James ve Thiel, 2016: 201.

Tablo 3'den anlaşılacağı üzere Tip 1 olarak belirtilen kurumlar devlet teşkilatı içerisinde yer alan ve yasal olarak devletten ayrı bir tüzel kişiliğe haiz olmayan yarı

özerk kurumları ifade etmektedir. Örnek olarak İngiliz *Next Steps* Ajansları, İskandinav ülkelerinde görülen Merkezi Ajanslar gösterilebilir. Tip 2 yasal olarak devletten ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olan kamu kurumlarını kapsamaktadır. Tip 3 ise özel hukuk temelli kamu iktisadi teşekkülleri ve vakıflar gibi kurumları kategorize eder (Overmans ve Thiel, 2016: 3). Bu kapsamda ajanslaşma kapsamında yapısal ademi-i merkeziyet ile kurulan Tip 1-Yürütücü Ajanslar (*Executive Agencies*) ve Tip 2-Bakanlık Dışı Kamu Kurumları (*Non-Departmental Public Bodies ya da Quango*) olarak isimlendirilen kurumlar ajanslaşma çalışmalarının odak noktasında bulunmaktadır (James ve Thiel, 2016: 210). Dolayısıyla özellikle kurumsal yapısı itibarıyla öncül niteliğinde olan BDKK'ların ve yürütücü ajansların kuramsal olarak incelenmesi yerinde olacaktır.

2.1.1.2.1. Bakanlık Dışı Kamu Kurumları (Non-departmental Public Bodies ya da Quango)

Bakanlık Dışı Kamu Kurumları ilk olarak 1970'li yılların sonuna doğru ABD kamu yönetimi sistemi içerisinde *quasi-non-governmental organizations* (yarı hükümet dışı örgütler) ismi ile tartışılmaya başlanmıştır. Bu isimden Anthony Barker tarafından türetilen *Quango* ismi ise 1980'li yıllarda özellikle İngiltere kamu yönetiminde çalışan üst düzey görevliler ve akademisyenler arasında sıklıkla kullanılmıştır. İlk dönemlerde bu terim çok geniş ve çeşitlilik arz eden ve devletin merkezi hiyerarşisi dışında bulunan tüm kamu kurumlarını ifade etmek için kullanılmıştır. Ancak çok geniş bir kurumlar yelpazesini tarif etmek için kullanılması bu dönemde terimin kıymetsizleşmesine neden olmuştur (Barker, 1982: 220). *Quango* isminin hem terim olarak işe yaramaz hale gelmesi hem de dönemin siyasi münakaşalarında sıklıkla kullanılması, isim babası Barker'ın *quango* terimine kısa bir hayat temennisinde bulunması ile sonuçlanmıştır (Barker, 1982: 220; Hogwood, 1995: 208). Bakanlık dışı kamu kurumları konusunda literatürde en büyük karmaşayı yaratan durum belki de isimlendirme tartışması olmuştur. Bu kurumları hem müstehzi mahiyetli isminden hem de siyasi polemiklerden kurtarmak amacıyla birçok farklı isim bulunmuştur (Hogwood, 1995: 208)⁹. Ancak bir isim etrafında

⁹ Quango ismine alternatif olarak İngilizce literatürde *non-departmental organisation, non-departmental agency, public body, interstitial organisation, ad hoc agency, statutory special*

dönen bu tartışmaların sonrasında da *quango* ismi hem kamu kurumları anlamıyla hem de akademik bir terim olarak varlığını sürdürmüştür (Thiel, 2019).

Quangoların daha ciddi bir şekilde inceleme konusu olması ise bu kurumların özellikle YKİ, yeni sağ iktidarları ve Yeni Kurumsal İktisat görüşünün kamu örgütleri üzerindeki etkisinin derinleşmesi ile ortaya çıkmıştır. Bu dönemde kamu hizmetinin sunumu için alternatif yolların ve kurumsal yapıların ortaya çıkması yoğun bir şekilde akademik literatürün gündemine taşımıştır.

Quangolar ile ilgili yapılan ilk kapsamlı tanımlama tartışması Greve vd. (1999) tarafından gerçekleştirilmiştir. Ajanslaşma ile ilgili güncel sınıflandırmanın da temellendiği bu araştırma *quangoların* örgütsel sınırlarının belirlenmesi için önemli bir mihenk taşı olmuş ve bu terim ile atıfta bulunan kurumların haritasını çıkarmıştır. Buna göre o dönemde *quango* kapsamına giren kurumlar, ihale ile kamu hizmeti sunan özel ya da devlete hizmet veren özel şirketler, özelleştirilmiş kurumlar, vakıf ya da dernekler, bakanlık dışı kamu kurumları, *Next Steps* benzeri ajanslar ve bakanlık birimleri gibi çok geniş bir yelpazenin içerisinde değerlendirilmiştir. Bu kurumları ele alınırken mali yapıları, bakanlık sorumluluğu, denetim mekanizmaları gibi hususlar da göz önüne alınmıştır (Greve vd., 1999: 141-143).

Greve'in bu çalışması hem bu çalışmada kullanılan Thiel (2012) tarafından geliştirilmiş sınıflandırmaya temel teşkil etmesi hem de bu konuda yapılan ilk kapsamlı çalışmalardan birisi olması nedeniyle önem arz etmektedir ancak Pollitt ve arkadaşlarının (2005: 7) belirttiği üzere başarılı bir şekilde ayırım ve sınıflandırma yaptığı söylenememektedir.

Kanımızca ilk dönemde yapılan tartışmaları etkileyen en önemli unsur yapısal olarak devleti etkisine alan siyasal konjonktürdür. Bu dönemde bir yandan sözleşme ile özel şirketlerden hizmet alımı ve kamu iktisadi teşebbüslerinin özelleştirilmesi yoğun bir şekilde gerçekleşirken diğer taraftan da devletin merkezi teşkilatında bir küçültme çabası sürmektedir. Greve'in ele aldığı tüm kurumlar doğrudan ya da dolaylı olarak YKİ ile ilişkili olsa da ajanslaşma ile ilgili değildir. Dolayısıyla güncel literatürün ajanslaşma ile ilişkili olarak ele aldığı bakanlık dışı kamu kurumları,

purpose authority, administrative body, semi-autonomous authority, paragovernmental agency, parastatal agency, fringe body and intermediate body gibi yaklaşık olarak aynı anlama gelen birçok isim türetilmiştir (Hogwood, 1995: 208).

yürütücü ajanslar ve bakanlık birimleri konu ile doğrudan ilişkili kurumlar olarak görülmektedir.

İlk dönemlerde bakanlık dışı kamu kurumları *quango* ile eş anlamlı olarak değerlendirilse de daha sonradan Thiel'in (2012) sınıflandırmasında olduğu gibi "yasal olarak yönetsel özerkliğe sahip örgütler" olarak nitelendirilmesi belirleyici bir durum olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu kurumların İngiliz kamu yönetimi sistemi içerisinde yürütücü ajansların yanı sıra "*non-departmental public bodies*" ismi ile özelleştirilmesi de ayrımı belirginleştiren unsurlardan birisi olmuştur. Dolayısıyla ajanslaşma içerisinde ele alınan, yürütücü ajanslar ile birlikte en önemli iki kurum tipinden birisi olan bakanlık dışı kamu kurumlarının karmaşık ve tartışmalı bir tanımlama sürecinden sonra belirli sınırlara sahip olduğu ifade edilebilir.

Bakanlık dışı kamu kurumlarının belirli yarı özerk kurumları temsil etmesine yönelik sınırlandırmalara İngiliz kamu yönetimi içerisindeki gelişmeler kaynaklık etmiştir. 1980 yılında Sir Leo Pliatzky tarafından Avam Kamarası adına hazırlanan "*Report on Non-Departmental Public Bodies*" isimli rapor, bakanlık dışı kamu kurumlarının hem İngiltere'de devlet nezdinde kabul edilen isminin hem de içeriğinin belirlenmesi açısından öneme sahiptir. Bu rapora göre (Pliatzky, 1980) BDKK devletin yönetim süreçlerinde rolü olan ancak bakanlık ya da bakanlığın bir parçası olmayan kurumlar olarak tanımlanmıştır. Raporda BDKK'lar üç kategoriye ayrılmıştır. Bunlardan ilki merkezi hükümetin kıyısında faaliyet gösteren yürütücü kurumlar, ikincisi danışma kurumları ve sonuncusu ise *tribunal* olarak isimlendirilen belirli konularda oluşturulmuş özel mahkemelerdir (Pliatzky, 1992: 556).

İlerleyen dönemlerde özellikle yürütücü ajansların kurulması ile birlikte İngiliz kamu sektöründe yukarıda bahsedilen kategorizasyon bazı değişikliklere uğramıştır. Bu kapsamda daha önce *quango* ya da bakanlık dışı kamu kurumu olarak anılan tüm kurumlar *Arm's Length Bodies*¹⁰ (ALB) olarak isimlendirilmiştir. Bu çatı altında ise üç farklı kurum tanımlanmıştır. Bunlar:

¹⁰ İngiltere'de 2014 yılından itibaren merkezi hiyerarşi dışındaki tüm kurumlar tiplerini (yürütücü ajanslar, bakanlık dışı kamu kurumları, kamu şirketleri ve bürokratik bakanlıklar) kapsayacak bir ekinde çatı bir isim olarak kullanılan (NAO, 2016: 5) *Arm's Length Bodies* (ALB) çalışmanın devamında da kavramsal kargaşaya neden olmamak için orijinal haliyle kullanılmıştır. ALB'lere dahil olan kurumlar kapsam ve rol açısından oldukça farklılık gösterse de terim resmi rapor ve belgelerde sıklıkla kullanılmaktadır.

1. Yürütücü Ajanslar (*Executive Agencies*)
2. Bakanlık Dışı Kamu Kurumları (*Non-Departmental Public Bodies*)
3. Bürokratik Bakanlık (*Non-Ministerial Departments*) olarak isimlendirilen başında siyasi bir yetkilinin bulunmadığı bakanlık teşkilatıdır.

Buradan hareketle artık hem literatürde hem de pratik alanda quango, ajanslaşma, BDKK gibi terimlerin belirli bir düzeyde kesinleşmiş anlamlara sahip olduğunu söyleyebilmekteyiz. Bu kapsamda BDKK'lar merkezden yasalar ile belirlenmiş özerkliğe sahip olan ve kanuna bağlı olarak kurulmuş kurumlar olarak tanımlanmaktadır. Özerklikleri sonucunda BDKK'lar daha az bakanlık sorumluluğuna, piyasa temelli işgücü koşullarına ve mali özgürlüklere sahip olmaktadır. İngiltere'de *NDPB*, Hollanda'da *ZBO*, İtalya, Portekiz ve Fransa'da *Public Etablissements* isimli kurumlar bu kategorinin tipik örnekleri olarak sıralanabilir (James ve Thiel, 2016: 210). Genellikle kamu hukuku altında faaliyet gösteren BDKK'ların kurumsal ve yasal temelleri hem ebeveyn bakanlıklarından hem de kamu devlet kişiliğinden kısmen ya da tamamen özerkliğe dayanmaktadır. Bakanlıkların BDKK'lar üzerinden sınırlı bir denetimi bulunmakla beraber kurumların kendi yönetim mekanizmaları tek kişi, kurul ya da danışma kurulu olmak üzere çeşitlilik göstermektedir (OECD, 2002: 18).

Görüleceği üzere ajanslaşma akımı içerisinde kurulan kurumlar için özerklik ayrı bir öneme sahiptir. BDKK'ları ve Yürütücü Ajanslar arasındaki ayrım açısından da özerkliğin özellikle belirleyici olduğu söylenebilir. Bu noktada Pollitt ve Talbot (2004: 5-6) basit bir ayrım aracı olarak kurumun ebeveyn bakanlıkla arasındaki mesafeyi kullanmışlardır. Bakanlıktan ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olan özerk ya da yarı özerk pozisyonundaki kurumları BDKK; bakanlığın teşkilatının içerisinde bulunan ve ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olmasa da merkezi hiyerarşinin dışında yer alan kurumları Yürütücü Ajans olarak nitelemişlerdir. Dolayısıyla yürütücü ajansların merkezi idareye daha yakın kurumlar olarak siyasa yapım ve uygulama süreçleri arasında daha akıcı bir geçiş sağladığı, BDKK'ların ise daha fazla operasyonel özerkliğe sahip olduğu belirtilebilir. Başa bir deyişle eğer devlet bir kamu hizmeti için doğrudan sunum yolunu tercih edecekse kurumu yürütücü ajans tipi, doğrudan müdahale yerine dolaylı bir denetim isteniyorsa BDKK tipi kurumlar tercih edilmektedir (Jung, 2014: 40).

2.1.1.2.2. Yürütücü Ajanslar (Executive Agencies)

Ajanslaşmanın ikinci ayağını yürütücü ajanslar oluşturmaktadır. Yürütücü ajanslar birçok gelişmiş devlette örneklerine rastlanan YKİ kurum tipi olarak dikkat çekmektedir (Bkz, Tablo 3 - Tip 1). OECD (2002: 17-18) yürütücü ajansları “bakanlık ajansları” olarak isimlendirir. Buna göre yürütücü ajanslar, yasal ve kurumsal temeller açısından bakanlıkların birer parçası olarak görülmektedir. Bu durum devletten ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olmadıkları anlamına gelmektedir. Genellikle kamu hukuku altında faaliyet gösteren yürütücü ajanslar ebeveyn bakanlık ile yarı-sözleşmesel bir ilişki içerisinde. Genellikle CEO benzeri bir icrai yönetici tarafından işletilen ajanslar bir danışma ya da işletme kuruluna da sahip olabilir. Bakanların yürütücü ajansların üzerinde resmi olarak denetim yetkisi olsa da doğrudan bir denetim mekanizması olduğu söylenemez. Ajanslarda operasyonel yetkiler icrai yöneticiye aittir. Her ülkenin genel kamu personeli yasalarına tabi olan yürütücü ajans personeli girdi kontrolü ve emek miktarı konusunda daha geniş bir kurallar bütünü ile işlemektedir. Ajansların birçoğu devlet bütçesinden faydalanmakla beraber bazıları kullanıcılardan alınan hizmet ücretleri ile finanse edilmektedir. OECD, incelenen ülkelerde ajansların vatandaşlara ticari olmayan hizmetler, diğer devlet kurumlarına ise destekleyici hizmetler sunduğunu ifade etmektedir (OECD, 2002: 17-18).

James ve Thiel’in (2016: 210) yürütücü ajanslara yönelik değerlendirmeleri de yukarıda belirtilen OECD görüşleri ile genel hatları itibarıyla uyum göstermektedir. Müellifler bu kurumların kısıtlı bağımsızlığa sahip olmasının, personelinin genel kamu hukukuna tabi olmasının ve hala bakanlık sorumluluğunun işler halde bulunmasının kurumların bakanlıkların bir parçası halinde olması ile açıklamaktadır. Bu niteliği dolayısıyla Greve vd. (1999: 130) ajansları devletin merkez teşkilatının bütünlüğü kapsamında değerlendirmişlerdir.

İngiltere’de yürütücü ajansların kurulmasına temel teşkil eden *Next Steps* reformunu değerlendiren James (2003: 2-3), yürütücü ajansların bakanlık tarafından belirlenen bir kaynak ve siyasa çerçevesi esasında devletin yürütme fonksiyonuna ilişkin görevleri yerine getirmek üzere kurulmasının tasarlandığını ifade etmektedir. Buna göre yürütücü ajansların iki temel özelliği ortaya çıkmaktadır. Bu özelliklerden

ilkine göre yürütücü ajanslar; ebeveyn bakanlıktan kısmen ayrılmış, kendi bütçesi olan, bakanlık düzenlemelerine tamamen bağlı olmayan, bakanlığın doğrudan ve gündelik müdahalesinden uzak, merkezi idarenin bazı düzenlemelerinden muaf olan, *Chief Executive* olarak isimlendirilen bir açık rekabet ile işbaşına gelen icra kurulu başkanına sahip olan kurumlardır. İkinci özellik ise yürütücü ajansların sorumlulukları ile ilgilidir. Buna göre yürütücü ajanslar ebeveyn bakanlık tarafından belirlenen çıktı odaklı performans hedefleri dahil olmak üzere, kurumsal bir birim olarak belirli operasyonel görevlerin icrasından sorumludur. Bu görevlerin başarı ile yerine getirilmesi için icra kurulu başkanının kişisel sorumluluğu bulunmaktadır.

Görüleceği üzere İngiltere'nin ülke deneyimi OECD ve diğer müellifler tarafından yapılan genel değerlendirmeler ile uyum göstermektedir. Bu anlamda İngiltere'deki yürütücü ajans deneyiminin ajanslaşmanın gelişim sürecinde etkili olduğu belirtilebilir. Elbette 1980'li yıllarda mikroekonomik mantığın kurum tasarımına yansımından etkilenen birçok ülkede yürütücü ajansların kurulduğu gözlenmiştir. Bu durumu kamu örgütlerinde uzmanlaşma yönünde genel bir tercihin sonucu olarak gören Pollitt ve Bouckaert (2017: 98-99), kamu kurumlarında reform yönü olarak tek amaçlı kurumların ön plana çıktığını belirtmektedir. Dolayısıyla BDDK'larına nazaran yürütücü ajansların YKİ'nin ve Yeni Kurumsal İktisadın kamu örgütlerine yansımaları olduğunu belirtmek gereklidir.

Daha önce de belirtildiği üzere ajanslaşma, önceden belirlenmiş geniş kapsamlı bir kurumsal plana ya da öngörüye sahip olarak gelişmemiştir. Bu durum ajanslaşma kapsamında ele alınan kurumların kurulduğu ülkelere göre değişiklik göstermesine neden olmaktadır. Dolayısıyla ajansların değerlendirilmesinde kültür, gelenek ve kurumsal izlek bağımlılığı (*path dependency*) kavramları önem kazanmaktadır. Ülkelerin sahip olduğu yönetim geleneği, kurumsal kültür ve özellikle siyasal ve yapısal adem-i merkeziyet yaklaşımı ajans benzeri kurumların yapılış biçimi üzerinde etkili olmaktadır. Buradan yola çıkarak bölümün ilerleyen kısımlarında ajanslaşma reformunu kuramsal düzeyde anlamlandırmaya çalışan çalışmalara ve en az kuramsal düzey kadar önemli olan ülke tecrübelerine yer verilmiştir.

2.1.2. Ajanslaşmanın Kuramsal Çerçevesi

Ajanslaşma ile ilgili olarak literatürde beş temel kuramsal açıklamaya ulaşmak mümkündür. Ne ki, “ajanslaşmayı en iyi açıklayan kuram” diye bir kavramlar bütünü bulmak ise gayet güçtür. Ancak ajanslaşmanın ele alınan yönlerine göre güçlü ya da zayıf kalan kuramlardan bahsedilebilir (Pollitt, vd., 2005: 12). James ve Thiel’e (2016: 209) göre bu kuramlar:

1. Yetki Devri Kuramı (*Theory of Delegation*)
2. Ajanslaşmada Büro-Oluşturma Modeli (*Bureau-shaping Model*)
3. Amaca Özel İzlek Bağımlılığı (*Task Specific Path Dependency*)
4. Dönüştürücü Perspektif (*Transformative Perspective*)
5. Asil-Vekil Kuramı (*Principle Agent Problem ya da Agency Theory*) olarak sıralanabilir.

Bununla beraber ajanslaşma kapsamında önemli kuramsal yaklaşımlardan biri olan Asil-Vekil Kuramı, Yeni Kurumsal İktisat görüşünün önemli bileşenlerinden birisi olarak çalışmanın birinci bölümünde ele alınması nedeniyle bu bölümde tekrar incelenmemiştir.

2.1.2.1. Yetki Devri Kuramı

Geleneksel olarak Yetki Devri Kuramı siyasetçilerin aldıkları politik kararların bürokratlar tarafından nasıl uygulanacağı konusundaki tereddütlerine atıfta bulunur.

Öncelikle yetki kavramını idare hukuku açısından ele alıp değerlendirmekte fayda vardır. Yetki, yalnızca tahsis edildiği makamca kullanılabilir ve bu yetkinin diğer bir makama aktarılması kural olarak uygun değildir. Fakat bu kurala, yetki devri ve imza devri istisna teşkil etmektedir (Gözler, 2015: 309-310). Dolayısıyla Türk idare hukuku ve kamu yönetimi literatüründe bulunan yetki devri kavramı ile ajanslaşma literatüründe bulunan devir teması birbiri ile karıştırılmamalıdır. Gözler (2015: 310) yetki devrini “karar alma yetkisinin kişi ismi belirtilmeksizin bir makamdaki diğer bir makama devredilmesidir ki, devreden makam geri almadıkça devrettiği konuda artık karar alma yetkisini kullanamaz” şeklinde tanımlamıştır.

Ajanslaşma ile ilişkilendirilen delegasyon kuramında ise idari bir işlemde ziyade kamu hizmeti sunumunda, belirli bir çerçeve sözleşme esasında, merkezi idare makamının kamu hizmeti sunma yetkisini özerk ya da yarı özerk nitelikli bir başka makama devretmesinden bahsedilir. Bu durumda merkezi idare makamı, ilgili kamu hizmeti hakkında politika üretme süreçlerini tutarak sadece üretilen kamu politikasının uygulanması sürecinde yapısal yetki devri yapmaktadır. Birçok araştırmacı (James ve Thiel, 2016: 209; Verhoest ve Verschuere, 2002) hali hazırda bu süreci ajanslaşma olarak tanımlamaktadır. Bakanlık dışı kamu kurumları ve yürütücü ajanslar gibi kamu politikasının yapım ve uygulama aşamalarının birbirinden ayrılmasına fiziksel olarak imkân sağlayacak tüm kurumların oluşumunda yapısal yetki devri organizasyonel bir araç olarak kullanılmıştır.

2.1.2.2. Ajans Oluşumunda Büro-Oluşturma Modeli

James (2003) tarafından oluşturulan ajans oluşumunda büro yapılandırma modeli, Dunleavy'nin (1991, 1989) ortaya koyduğu büro yapılandırma modeline dayanmaktadır. Dunleavy bu modeli 1980'lerde İngiliz devlet yapısını tarif etmek maksadıyla oluşturmuştur. Modele göre, yetkili bürokratların politika belirlemeye ilişkin işleri rutin işlere tercih ettiklerine yönelik bir ön kabul bulunmaktadır. İki parça ile oluşturulan büro oluşturma modelinin ilk parçası bir büronun sahip olduğu bütçe çeşitlerindeki farklılaşmaya dayanmaktadır. Yüksek oranda kendi faaliyetlerini gerçekleştirmek üzere belirli bir bütçeye sahip olan kurumlar *hizmet sunumu* büroları olarak adlandırılır. Diğer bürolar ise bütçeyi sağlayan makama bağlı olarak *transfer, sözleşme ya da kontrol* büroları olarak adlandırılır. İkinci parça ise yetkili bürokratlar için iş ile ilgili çıkarların değerli olduğunu ve rasyonel bürokratin bu faydayı sağlamak için büro yapılandırma stratejilerine dahil olacağını ifade eden genel idari kuramdır. Politika belirlemeye ilişkin işleri rutin görevlere nazaran daha değerli hale getirmek için uygulanan stratejiler; büyük çaplı iç örgütlenme değişikliği, iş pratiklerinin dönüşümü, dış paydaşlar ile ilişkilerin sözleşmecilik çerçevesinde yeniden düzenlenmesi, ilgi çekici işlerin kapsamını korumak için diğer kurumlar ile mücadele edilmesi, yük azaltılması, rutin işlerin büro dışına itilmesi ve ayrı birimler oluşturma olarak sıralanabilir. Model böylece kamu sektöründeki özelleştirme ve kurumsallıktan uzaklaşmayı açıklamaya çalışmaktadır. (James, 2003: 153).

James (2003: 42) modelin yürütücü ajans reformuna ilişkin hipotezlerini 3 gruba ayırmıştır. Bunlar reformun başlangıcı, uygulanması ve sonuçlarıdır. Buna göre ajans reformu, üst düzey bakanlık bürokratların politika belirlemeye üzerine çalışacakları zaman ile politik sınırlamaya tabi olan üst düzey yönetici başına düşen bütçe payını maksimize etmek istemesiyle başlamıştır. Reformun uygulanmasında ise başlangıç aşamasındaki siyasi baskının kayması etkili olur. Böylece üst düzey bürokrat idari işleri yürütücü ajanslara aktararak politika belirleme işine yoğunlaşabilir. Reformun sonucunda ise üst düzey bürokratlar bakanlıklarda çalışmaya devam ederken düşük seviyedeki memurlar yürütücü ajanslara devredilir.

Modelin yürütücü ajanslara uygulanmasında yukarıda da görüldüğü üzere fayda maksimizasyonuna ilişkin formüllerden faydalanılmıştır. Buna göre politika belirleme işlerine ayrılan zaman ile üst düzey yönetici başına düşen bütçenin fayda üzerindeki etkisi ayrı ayrı katkılarının toplamına eşittir (James, 2003: 154).

2.1.2.3 Amaca Özel İzlek Bağımlılığı

Bu model araştırmacıların (Pollitt vd., 2005) kendi yaklaşımıdır. Modelde Yeni Kurumsal İktisat ve Rasyonel Tercih modellerinin yetkinliği kabul edilir ancak bu modellerden faydalanılmaz. Araştırmacılara göre bu model geleneksel sosyal bilimler yaklaşımı ile toplumsal inşacılık arasında sınır bir noktada yapılandırılmıştır. Dolayısıyla model örgütsel değişimin tek ya da temel sebebinin verimlilik kaygısı olduğu yargısını kabul etmez (verimlilik bazı durumlarda "büyük neden" olarak kabul edilse de her zaman ve mekân için bu kabul doğru değildir). Benzer siyasetçi ve bürokratların bireysel faydaları da her zaman değişimi tetikleyen bir faktör olarak kabul edilmemektedir. Modelin ajans reformunun giderek popülerleşmesine ilişkin yaklaşımı agnostiktir. Modelde basitçe bu dönüşümün rağbette olduğu kabul edilir. Reformun nedenlerinin ise çok katmanlı olduğu ve zaman ve mekâna göre değişiklik gösterdiği ifade edilir. Bununla beraber model rağbette olan reform fikirlerinin yayılmasında ve uygulanmasında iki temel faktörün önemli etkiye sahip olduğunu vurgular. Bunlardan ilki belirli yetkilerin sahip olduğu kültürel ve kurumsal normların örüntüsüdür. Yani yetkinin "izleğidir". İkincisi ise herhangi bir örgütün sahip olduğu amacın ortaya çıkardığı gereklilik ve sınırlılıklardır. Dolayısıyla ajans reformu fikrinin pratiğe dökülmesinde etkili olacak faktörler devredilecek yetkinin

tarihi izleği ve yapılacak işin doğasına bağlıdır (amaç özgülüğü). Model reform fikirlerinin her zaman amaca ve izleğe uygun olması için düzenlendiğini ya da “tercüme edildiğini” belirtir (Pollitt, et.al., 2005: 18).

Amaç ya da görevle ilgili olarak model çıktı-sonuç gözlemlenebilirliğini örneklemektedir. Buna göre örgütün çıktıları ile bu çıktıların örgüt çevresinde yarattığı nihai etki olarak algılanan sonuçların gözlemlenebilir mahiyette olması yahut olmaması, örgütte alınacak olana performans ve idareye dair kararların yönünü belirlemektedir. Dolayısıyla örgütün meşgul olduğu işin doğası performans yönetimini ve iç işleyişe yönelik kuralları etkilemektedir. Nihai olarak örgütün idaresi durumsal bir hal almaktadır. (Pollitt vd., 2005: 18)

Modelin izlek bağımlılığı bölümü ise Hofstede’nin (2001) “*Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions and Organizations across Nations*” isimli çalışmasını örneklemektedir. Güç mesafe endeksi ve bireysellik-kolektivizm mukayesesi ile ilintili olan çalışma kültürel iklimin etkileri ile ilgilenir. Buradan yola çıkan araştırmacılar, ülkeler arasında var olan güç – mesafe ve bireysellik ile ilişkili farklılıkların örgüt yapısını etkilediğini belirtir. Örneğin güç – mesafe endeks skoru 33 olan Finlandiya’da güçlü ve otokratik bir yöneticinin görev gelmesi örgüt için verimli sonuçlar ortaya çıkarmayacaktır (Pollitt et.al., 2005: 27).

Modelin bütünü değerlendirildiğinde durumsallık yaklaşımının temel savı olan “tüm şartlar altında geçerli olan en iyi yol yoktur” yaklaşımı ile benzeştiği görülmektedir. Dolayısıyla model ajanslaşma reformunun ülkeler arasında transferi ile ilgili olarak ülkelerin kendi tarihsel izleği ve kurumsal kültürüne göre “düzenleneceğini ya da tercüme edileceğini” belirtmektedir.

2.1.2.4. Dönüştürücü Perspektif

Christensen ve Lægreid, dönüştürücü perspektif yaklaşımını temel olarak YKİ ve YKİ sonrası reformların nedeni ve uygulanması süreçlerini açıklamak için kullanmışlardır. Dönüştürücü Perspektif reformlara ilişkin var olan yaklaşımları incelemekle işe başlar. Ele alınan odak noktaları çevresel baskılar, ulusal tarihsel-kurumsal bağlam ve anayasal özellikler ve siyasi idari yapılarıdır.

Çevresel Baskılar: İlk odak noktası, YKİ ve Post-YKİ reformlarının dış baskıları karşılamak amacıyla uygulamaya alındığını iddia eder. Bu çevresel determinizm iki türlü olabilir. İlkinde ülkeler uluslararası alanda egemen hale gelmiş yönetim ve organizasyon fikirlerini kendi kendilerine benimserler. İkinci durumda ise YKİ, ülkelerin kamu yönetimi sistemine yayılmış olan problemlerin bir çözümü olarak uygulamaya alınabilmektedir. Buradaki önemli husus problemlerin temelinde yönetsel araçlar, iktisadi rekabet ya da piyasa baskısının olduğuna yönelik inançtır.

Ulusal Tarihsel-Kurumsal Bağlam: İkinci odak noktası, reformların genel olarak ulusal tarihsel-kurumsal bağlamın ürünü olduğu görüşüdür. Farklı ülkeler farklı tarihi ve kültürel geleneklere sahiptir. Yaptıkları reformlar izlek bağımlılığına tabidir. Yani ulusal reformlar kendilerine mahsus niteliklere sahiptir. Kullanılan reform yolları, ulusal-kurumsal süreçlerin temel niteliklerini yansıtır. Reform sürecinde ulusal ve uluslararası baskılara uyum tedrici olarak kurumsal kökenlerin belirlediği bir izlek ile belirlenir. Bu görüş kurumsal özerkliğe ve iç dinamiklere vurgu yapar. Yapılacak reform var olan idari sistem ile ne kadar uyumlu ise reformun başarı oranı o kadar yüksektir.

*Anayasal Özellikler ve Siyasi-İdari Yapılar:*Üçüncü odak noktası ise ülkelerin farklı anayasal ve siyasi-idari özellikleri olduğunu ve reform süreçleri ve problemlerin idare edilmesinde bu yapısal farklılıkların etkili olduğunu belirtir. Bu sebeple siyasetin temel nitelikleri, devletin biçimi ve siyasi-idari sistem içerisindeki karar alma mekanizmalarının biçimsel yapısı gibi etkenler bir ülkenin reformu gerçekleştirme kapasitesi üzerinde etkili olmaktadır (Christensen ve Lægreid, 2007: 4-6).

Dönüştürücü yaklaşım üç farklı varyant ile formüle edilmiştir. İlki iki ulusal süreç olan siyasi – idari kültür ve yöneticilerin yönetsel araç tercihleri ile uluslararası doktrinlerin nasıl düzenlendiği, tercüme edildiği ve yorumlandığıdır. İkincisi idari reformlara farklı özelliklerin karmaşık etkileşimleri olarak alınmıştır. Reformların kültürel sınırlamalar ve dış baskılar ile karşılaştığında nasıl dönüşüme uğradığı incelenmiştir. Üçüncüsü ise başlangıç noktası olarak kültürel kısıtlamaları alarak diğer perspektiflerde vurgulanan noktaların var olan norm ve kurallara göre nasıl

tercüme edilip filtreleneceğini ele alır. Araştırmacılar genellikle ilk varyantı kullanmışlardır (Christensen ve Lægreid, 2007:8).

2.1.3. Yeni Kamu İşletmeciliği Sonrası (Post-YKİ) Uygulamaları

Hood ve Peters (2004) YKİ'yi üç döneme ayırır. 1980'lerde başlayan ilk dönemde, normatif öğeler tartışılmış, kurumsal gelişmeler açıklanmaya çalışılmıştır. İkinci dönem de özellikle Anglosakson ülkelerdeki kurumsal gelişmeler açıklanmış ve uluslararası kıyaslamalar ortaya konulmuştur. Üçüncü dönemde ise öz farkındalık düzeyi yükselmiştir. Bu dönemde ders kitapları ve ansiklopediler YKİ kavramını içermeye başlamıştır. Bununla beraber YKİ'nin paradoksal özellikleri de vurgulanmaya başlamıştır. YKİ'nin paradoksal özelliklerinden birisi yalın, hiyerarşi dışı ve tek amaçlı kamu kurumlarının yoğun olarak kullanılmasıyla kamu kurumu sayısında meydana gelen muazzam artıştır. Geleneksel bürokrasinin hiyerarşik bakanlık yapılarının ayrıştırılması bir yandan politika yapım ve uygulama süreçlerinin birbirinden ayrılması açısından işlevsellik sağlarken, diğer yandan da sayısı artan kamu kurumları arasında koordinasyon sorunları ortaya çıkarmıştır. Koordinasyona ilişkin problemler devletlerin çözmek zorunda olduğu sorunlar gün geçtikçe karmaşık, inatçı ve açık uçlu bir hale gelmesiyle giderek önem kazanmıştır. Literatürde zorlu siyasa problemleri (*wicked policy problems*) (Head, 2008: 101) olarak tanımlanan bu sorunlar tek bir bakanlık ya da kamu kurumunun geliştirebileceği çözümlerin ötesine geçmektedir. Örneğin, iklim değişimi, obezite, arazi bozunumu, suç, göç, ulusal güvenlik gibi problem alanları ilgili tüm birimler arasında eşgüdüm ve iş birliği ile aşılması gereken bir hal almıştır (Halligan, 2010: 238). Dolayısıyla YKİ reformlarının örgütsel uzmanlaşma, ayrışma ve yapısal yetki devri gibi unsurlarının kamu sektöründe yarattığı parçalanmışlık, uyum ve eşgüdüm eksikliği gibi sorunların giderilmesi, Post-YKİ reform düşüncesinin temel amaçlarından birisi olmuştur (Christensen, 2012: 3; Halligan, 2010: 235). Aynı zamanda sözleşmecilik esasına göre örgütlenen bu kurumlar geleneksel hiyerarşik denetim yollarının işlemez hale gelmesine de neden olmuştur. Dolayısıyla siyasiler yeterli denetim ve kontrol mekanizmalarına sahip olmadıkları kurumların idari faaliyetlerinden doğan siyasi sorumluluğu üstlenir hale gelmiştir (Christensen ve Lægreid, 2008; Halligan, 2010; Christensen ve Lægreid, 2007a).

1990'lı yılların sonunda YKİ'nin temel dinamiklerinin etkisiyle özellikle İngiltere ve Yeni Zelanda gibi radikal reform ülkelerinde Post-YKİ yaklaşımları gündeme gelmeye başlamıştır (Pollitt, 2003: 34). Pollitt'e göre (2003: 35) Post-YKİ yaklaşımların dört temel teknik/idari amacı olduğunu belirtir. Bunlar i) farklı siyasalar arasındaki çelişkileri ortadan kaldırarak siyasa etkinliğini arttırma, ii) farklı hükümet programları arasındaki yineleme ve çelişkiyi ortadan kaldırarak mali etkinlik sağlama, iii) belirli bir siyasa alanındaki paydaşların arasında iş birliğini iyileştirme, iv) kamu hizmetini kullanıcı açısından daha entegre hale getirme olarak sıralanmaktadır. Bununla beraber yaklaşımların siyasi amacı da bulunmaktadır. Özellikle YKİ kapsamında merkezi idarenin kapsamlı yetki devri, Anglosakson devletlerde "devletin içinin boşaltılması" biçiminde yorumlanarak tartışmalara neden olmuştur. Yönetimi bütünleştirme çabaları politik yönüyle merkezin yeniden tasdikini de sağlamaktadır (Pollitt, 2003: 36; Christensen ve Lægreid, 2006: 5). Dolayısıyla Post-YKİ yaklaşımlarının geleneksel eşgüdüm ile yeni örgütlenme, eşgüdüm ve yapılandırma araçlarını birlikte kullanarak farklı kamu kurumlarını bağlantılandırmaya çalıştığı ifade edilebilir (Halligan, 2010: 237).

Bu eşgüdüm çabalarının en önemli nedenlerinden bir diğeri ise devletlerin çözmek zorunda olduğu sorunların gün geçtikçe karmaşık, inatçı ve açık uçlu bir hale gelmesidir. Bu sorunlar tek bir bakanlık ya da kamu kurumunun geliştirebileceği çözümlerin ötesine geçmektedir. Örneğin, iklim değişimi, obezite, arazi bozunumu, suç, göç, ulusal güvenlik gibi problem alanları ilgili tüm birimler arasında eşgüdüm ve iş birliği ile aşılması gereken bir hal almıştır (Halligan, 2010: 238).

Bu temel saikler YKİ anlayışının ardından gelen reform hareketlerini biçimlendirmiştir. Reformların başlı başına yeni bir anlayış mı olduğu yoksa YKİ anlayışının aşırı uçlarını törpüleyen bir düzeltme hareketi mi olduğu konusu ise tartışmalıdır. Ancak uygulama açısından incelendiğinde YKİ uygulamalarıyla birleştiği ve ülkelerin kamu yönetimi sistemlerini dengelemek için kullanıldığı görülmektedir (Christensen, 2012). Post-YKİ yaklaşımları İngiltere'de *Joined-Up Government*, Kanada'da *Horizontal Government*, Avustralya'da *Whole of Government*, Yeni Zelanda'da *Integrated Government*, ABD'de *Networked Government* gibi programlar ile birçok ülke tarafından desteklenmiştir. Literatürde

genel olarak *Joined-up Government* ya da *Whole of Government* isimleri ile anılan yaklaşımlar dilimizde *Bütünleşik Kamu Yönetimi* olarak ifade edilebilir.

Post-YKİ reformları yatay ve dikey koordinasyon problemlerini odak noktasına almıştır (Christensen, Lægreid ve Lægreid, 2019). Dikey koordinasyon kapsamında alt kurumlara daha fazla merkezi kaynağın aktarılması ve güçlü merkezi denetim araçlarının kullanılması önem kazanmıştır. Böylece siyasilerin tüm idari düzeylerde uyumlu politika oluşturabilmeleri ve siyasi kontrolü yeniden elde edebilmeleri sağlanmaya çalışılmıştır (Christensen ve Lægreid, 2008: 98). Yatay boyutta koordinasyon ise kamu yönetimin klasik problemi olmakla beraber (6, 2004: 104) YKİ sonrasında ortaya çıkan merkezi idarede “sütunlaşma” problemini gidermek için kullanılmıştır. Bu kapsamda sektörler arası kurumlar, programlar ve projeler geliştirilmiştir (Christensen ve Lægreid, 2008: 98). Ancak iş bölümü ve uzmanlaşma sadece YKİ ilkeleri sonucu ortaya çıkan yapılar olmaktan ziyade modern yönetimin doğal bir sonucudur. Bu nedenle bütüncül kamu yönetimi yaklaşımlarının uygulamaya dönüşmesi zorlu bir süreç olarak görülmektedir (Christensen ve Lægreid, 2007a: 1063).

2.2. Ülkelere Göre Ajanslaşma Eğiliminin Değerlendirilmesi

YKİ anlayışının ülkeleri reforma zorlayan bir nosyon olduğu daha önce belirtilmişti. Bu çerçevede her ülkenin aynı düzeyde reforma katıldığını söylemek ise doğru olmayacaktır. Birçok araştırmacı farklı ülkeler tarafından uygulanan YKİ reformlarını değerlendirmiş ve bunların yörüngesini belirlemeye çalışmıştır.

Çalışmalarda farklı etiketler kullanılsa da genel olarak iki sonuca ulaşılmaktadır. Bunlardan ilki Anglosakson ülkelerde (İngiltere, Avustralya, Yeni Zelanda) reformların radikal bir şekilde, Kıta Avrupası ülkelerinde ise kademeli olarak uygulanmış olmasıdır. İkincisi ise yapılan çalışmaların, bazı istisnalar hariç, orta ve doğu Avrupa ülkeleri ile Latin Amerika ülkelerini kapsamaması tipolojileri yanlı bir hale getirdiğidir (Thiel, 2011: 18).

Literatürde, reform yörüngeleri ile ilgili olarak en sık atıf alan çalışma ise Pollitt ve Bouckeaert’ın (2004) oluşturduğu sınıflandırmadır. Thiel (2011) ise bu sınıflandırmayı basitleştirip rafine etmiştir. Buna göre ülkeler sürdürme,

modernizasyon, piyasalaşma ve küçültme olmak üzere dört farklı kategoriye dahil edilmiştir.

Sürdürme kategorisindeki ülkeler idare ve bürokrasiyi sıkılaştırmakta ancak neredeyse hiç temel yapısal değişim uygulamamaktadır. Mevcut yapıların ve uygulamaların daha iyi çalışmasına odaklanılmaktadır. Bu kategorideki ülkelerde ajansların kullanımı diğerlerine göre daha azdır. İdari yapıda özerklik derecesi düşüktür. Modernizasyon kategorisindeki ülkelerde ise devletin hala önemli bir rolü olduğu ancak bütçe ve personel reformları, adem-i merkeziyetçilik ve yetki devri gibi idari sistemdeki temel değişikliklerin gerekli olduğuna inanılmaktadır. Dolayısıyla özelleştirmeden ziyade ajanslar gibi melez kamu kurumları yoğun olarak tercih edilmektedir. Piyasalaşma kategorisindeki ülkeler aynı zamanda radikal reformcular olarak da adlandırılmaktadır. Bu ülkelerde idare ve bürokrasi temelden reforme edilir ve zayıflar. Özel sektör tekniklerinin kullanımı, rekabetin ortamının oluşturulması ve kamu sektöründe, örneğin sağlık veya eğitimde iç pazarların oluşturulması için güçlü bir yönelim vardır. Dördüncü ve son kategori, kamu sektörü kuruluşlarının büyük çaplı özelleştirilmesine ve küçültülmesine işaret ederek, devleti yalnızca bir bekçi haline getirir. Bu kategoride herhangi bir devlet bulunmamakla beraber ideal olarak İngiltere ve ABD tarafından savunulmaktadır. Bu kategoride kamu hizmet ve görevlerinin özel kuruluşlar tarafından ifa edilmesi ve kamu bütçesinden ziyade ücretlerle finanse edilmesi öngörülür (Thiel, 2011: 19-20).

Tez çalışmasının sınırlılıkları göz önüne alındığında ajanslaşma ile ilintili olan tüm ülkelerin tek tek incelenmesi mümkün olmayacağı için ülkeler siyasi-idari yapıları göz önüne alınarak gruplandırılmış ve eğilimler bu gruplandırma gözetilerek incelenmeye çalışılmıştır. Buna göre Anglosakson ülkeler içerisinden Yeni Zelanda, İrlanda, Avustralya ve Kanada; Kıta Avrupası ülkeleri içerisinden Fransa Almanya ve Hollanda; İskandinav Ülkeler içerisinden ise İsveç ve Norveç seçilmiştir. Seçimler yapılırken çeşitlilik gösteren siyasi-idari kültürlerde ajanslaşma temayülünün iyi bir şekilde yansıtılmasına özen gösterilmiştir. ABD’de de ajans olarak isimlendirilen birçok kurum olmasına rağmen Anglosakson ülkeler arasına ABD’nin dahil edilmemesinin nedeni bu kurumların Avrupa’da yaşanan ajanslaşma ile temelden farklılık göstermesidir. Buna göre ABD’deki ajans isimli kurumların 19. yüzyılın başında çeşitli mücadeleler ile özerklik elde etmiş kurul biçiminde yapılanmış

kurumlar olması, bu kurumların Avrupa’da görülen bakanlık dışı kamu kurumları içerisindeki danışma ve düzenleme kurulları ile benzer bir biçimde değerlendirilmesini sağlar (Pollitt vd., 2005: 31). Ancak bu durum YKİ etkisindeki ajanslaşma hareketine örnek teşkil etmemektedir. Bununla beraber ABD hem hükümet sistemi olarak hem de kurumsal düzenlemeler açısından Avrupa genelinden oldukça farklı bir yapıya sahiptir. Dolayısıyla karşılıklı olarak siyasi-idari düzen içerisinde ajansların konumu birbirinden oldukça uzaktır (Jann vd., 2008: 61-62).

2.2.1. Anglosakson Ülkelerinde Ajanslaşma Eğilimi

Bu kategorik çerçeve içerisinde Avustralya, Yeni Zelanda, Kanada ve İrlanda ele alınmıştır. İngiltere ise tezin araştırma örneğini oluşturduğu için kategorik incelemeye dahil edilmemiştir.

Bu ülkeler eski İngiliz milletler topluluğu üyeleri olması dolayısıyla temelleri Westminster demokrasisine dayanan siyasal-idari teşkilatlanmaya sahiptirler. Sömürge döneminin sona ermesi itibarıyla devletlerin kurumsal yapısında farklılıklar gelişmiş olsa da inceleme ve karşılaştırma açısından yeterince homojendirler (Halligan, 2016: 83-84; Halligan ve James, 2012: 77).

Anglosakson ülkelerde yarı özerk kurumlar öteden beri kullanılmaktadır. Ancak YKİ ile birlikte bu kurumların mahiyetinde değişiklikler olmuştur. Özellikle yürütücü ajanslar ve şirket formları daha önemli hale gelmiştir. 1980’den itibaren Yeni Zelanda, İngiltere ve İrlanda’da faaliyete geçen yarı özerk kurumların sayısında önemli artışlar yaşanmıştır. Avustralya’da ise nispeten daha az bir oranda bu kurumlar işlerlik kazanmıştır. Ülkeler arasında kurumların yaygınlaşmasındaki farklılık politikacıların merkezden reformu yönetebilme kapasitelerine dayandırılmaktadır (Halligan ve James, 2012: 77-78). Yani siyasi liderliğin güçlü olduğu ülkelerde reformlar daha ileri düzeyde uygulanabilmiştir (Schick, 1996: 13-15).

Genel olarak değerlendirdiğimizde YKİ’nin anavatanı olarak nitelendirilen (Pollitt ve Talbot., 2004) Anglosakson ülkelerin tamamında ajanslaşma reformu radikal bir biçimde uygulanmış ve yaklaşık on yıllık sürelerde ülkelerin kamu yönetimleri yüzde ellinin üzerindeki oranlar ile ajans ve benzeri kurumlara yapısal

yetki devri ile aktarılmıştır. Bu hızlı yetki devri parçalı bir kamu yönetimi yapısı, eşgüdüm problemleri ve ölçek ekonomisinin kaybı gibi problemleri beraberinde getirmiş ve *ajans rasyonalizasyonu* (MacCarthaigh, 2014) olarak adlandırılan bir geri çekilme hareketinin başlamasına neden olmuştur. Dolayısıyla, 2000’li yılların başlangıcı ile beraber çözüm olarak görülen reformun ortaya çıkardığı problemler, Bütünleşik Kamu Yönetimi (*Whole of Government*) ve Birleşik Yönetim (*Joined-up Government*) gibi yeni perspektifleri post-YKİ olarak adlandırabileceğimiz YKİ’ye yönelik olarak gelişen düzeltmeler ya da tepkiler bütününe ortaya çıkmasını sağladığı söylenebilir (Verhoest, 2018).

2.2.1.1. Yeni Zelanda

Yeni Zelanda geleneksel olarak temel hakların genişletilmesi bakımından dünyadaki öncü ülkelerden biri olmuştur. Sosyal refah devleti döneminde ülke, beşikten mezara sosyal güvenlik sistemi ile dünyadaki en kapsamlı sosyal refah devleti örneklerinden biri haline gelmiştir. Düşük işsizlik oranları ve düşük enflasyon ülkenin hayat standartlarını yükseltmiştir. Yüksek oranda regüle ve sübvansede edilmiş ekonomi içerisinde kamu harcamalarının büyük kısmı kamu iktisadi teşebbüsleri tarafından yapılmıştır. Ancak bu dönemi takiben ortaya çıkan küresel kriz şartların değişmesine neden olmuştur. 1980’li yıllarda ülkenin ekonomik yapısı, geniş kapsamlı sosyal refah politikalarını destekleyecek gücü kaybetmiştir. Ticari rekabetin artması ve tarımsal ihracatın sektöre uğraması ülkeyi ekonomik kaosa sürüklemiştir. Ekonomik durgunluk ve yükselen enflasyonla beraber Keynesyen ekonomi politikalarına duyulan güvenin azalması ülkenin kamu sektörü de dahil olmak üzere birçok alanda radikal reformlar yapmasına ön ayak olmuştur (Goldfinch, 1998: 177-178; Kettl, 2006: 9-10, Boston, 1987: 423).

Reformlarla ilgili olarak belirtilmesi gereken bir diğer durum ise reformistlerin akademik literatüre olan bağlılığıdır. Reformistler genel olarak iyi eğitim almış ve yeni sağın ekonomik, idari ve politik önermelerini özümsemişlerdir. Bu durum Kamu Tercihi Kuramı, İşletmecilik, İşlem Maliyetleri ve Asil-Vekil Kuramı gibi YKİ’nin temel kuramlarının aktüel bir şekilde uygulamaya koyulmasını sağlamıştır (Boston vd., 1996).

1980'lerin başında geleneksel Westminster sistemine sahip olan Yeni Zelanda 2005 yılına gelindiğinde YKİ reformlarında lider hale gelmiştir. En radikal reformlar bütününe uygulamaya koyan Yeni Zelanda, merkezi birçok işlevini “Kraliyet Kuruluşları” ya da “Devlet Kurumları” olarak dilimize tercüme edilebileceğimiz *Crown Entities*¹¹ isimli kuruluşlara devretmenin yanı sıra mümkün olan her alanda özel sektörden faydalanmıştır. Bu reformlar yüksek operasyonel verimlilik ve yapısal değişimler vaat etmiştir. Ancak reformların tüm sektörler homojen olarak yayıldığı söylenemez. Sağlık, eğitim, sosyal hizmetler gibi alanlarda örgütsel değişim yaşanmış fakat diğer alanlar aynı örgütsel ayrışma ya da yapısal yetki devrini tecrübe edememiştir. Uygulanan reformların bazılarında başarılar elde edilse bile birçoğunun çok ileri gittiği düşünülmüş ve müteakip hükümetlerde daha geleneksel idari formlara geri dönüş yönelimi olmuştur (Bouckaert, vd., 2010: 112-113; Schick, 1998).

Geri dönüş safhası 2000'li yıllar ile başlamıştır. Özellikle kamu politikası yapım ve uygulama safhaları arasında reformlar sonucunda ortaya çıkan ayrılığın azaltılması, eşgüdümün artırılması, e-devlet uygulamalarına önem verilmesi, merkezi kamu kurumlarının sayısal artışını engellemek amacı ile ağ yapılarının oluşturulması ve operasyonel çıktılar ile politika sonuçları arasında daha iyi bir bütünleşme sağlanması gerekli görülmüştür (Gregory, 2003; Pollitt ve Bouckaert, 2004: 300). Fakat geri dönüş yöneliminin YKİ'nin temel ilkelerine olan bağlılığını sürdürmeye devam etmiş olduğunu belirtmek önemlidir. Yapılan düzeltmeler ya temel YKİ ilkelerinde düzeltme yapmış ya da bu ilkelerin başarımını arttırmaya yönelik olmuştur (Halligan, 2007: 234).

2.2.1.2. İrlanda

Anglosakson ülkelerin genel özelliği olarak ajanslar, İrlanda yönetsel alanında önceden beri var olan elemanlardan biridir ve diğer ülkeler ile benzer bir şekilde 1980'lerden itibaren yükselişe geçmiştir. Reform hareketleri sonucunda ortaya çıkan idari tablo çok farklı yasal temeller, özerklik, denetim ve hesap verebilirlik seviyelerine sahip bir *örgütsel hayvanat bahçesini* andırmaktadır. Bu

¹¹ Yeni Zelanda'da yürütücü ajans ya da bakanlık dışı kamu kurumlarını ifade etmek için kullanılmaktadır.

karmaşık yapıya Avrupa Birliği antlaşmaları çerçevesinde ortaya çıkan örgütlerin de katkıda bulunduğunu belirtmek gereklidir. Ayrıca kurulan örgütlerin *ad-hoc* biçimde oluşturulması da kaosa katkı yapmaktadır. Farklılaşmış örgütsel yapı, kategorinin genel özelliklerinden olan dikey ve yatay koordinasyon eksikliğini beraberinde getirmiştir (MacCarthaigh ve Boyle, 2012: 49-50).

İrlanda da ajanslaşma ile ilgili olarak belirtilmesi gereken önemli bir husus da geri dönüşe ilişkin yapısal reformların politika yapım ve uygulama ayırımındaki kopukluktan ziyade ekonomik temelli olmasıdır (MacCarthaigh ve Boyle, 2012: 50). Özellikle 2008 küresel ekonomik krizi İrlanda’da kemer sıkma politikalarını gündeme getirmiştir. 2011 yılında seçilen hükümet, merkezi idarede, bakanlıklar ve sorumluluğundaki ajanslar ve ulus-altı idareler olmak üzere üç idari düzeyde tasarruf ve harcama yönetimine ilişkin reformlar yapmıştır. Krize karşı ilk tepkilerden birisi de ajansların rasyonalize edilmesi olmuştur. Bu çerçevede ajansların maliyeti, sayıları azaltılarak düşürülmüştür (MacCarthaigh, 2015; MacCarthaigh, 2014).

2.2.1.3. Avustralya

Avustralya’da çağdaş ajanslaşma 1997 yılında çıkarılan iki yasa ile şekillenmiştir. Bunlar *Financial Management and Accountability* ve *Commonwealth Authorities and Companies* isimli yasalardır. Düzenlemelerden Avustralya’nın ajanslaşma ile olan ilişkilerinin gelecekte de devam edeceği ve ayrıca ajanslaşmanın da ağırlıklı olarak bakanlık dışı kamu kurumları ve devlet şirketleri ile nispeten daha az sayıdaki yürütücü ajanslardan oluştuğu anlaşılmaktadır (Aulich ve Wettenhall, 2012: 29).

Avustralya idari yapısındaki önemli noktalardan bir diğeri de ajans ya da benzeri kurumların yaklaşık iki yüz yıldır varlığını sürdürmesidir. Bu konuya ısrarla dikkat çeken Wettenhall (2004, 2005; Aulich ve Wettenhall 2012), YKİ anlayışı ile ortaya çıkan ajanslaşma hareketinin Avustralya’nın bakanlık dışı kurum geçmişini gölgelediğini ve önceki kurumlarla ilişkili hem akademik hem de pratik tecrübelerin göz ardı edildiğini vurgulamaktadır. Avustralya’nın köklü bakanlık dışı kurumlar geçmişi “ajans” teriminin kullanımını da bulanıklaştırmaktadır. Yukarıda bahsedilen yasalar, karmaşık olan bakanlık dışı idari alana bir takım yasal tanımlamalar

getirerek terminolojinin açıklığa kavuşturulmasına bir nebze katkıda bulunmuştur (Wettenhall, 2007: 76).

2.2.1.4. Kanada

Anglosakson yönetim kültürüne sahip diğer ülkelere benzer bir biçimde Kanada da Westminster sistemine sahiptir. Federal bir ülke olan Kanada, iki kurucu dile sahip olmakla beraber belirgin bir şekilde birbirinden farklı dört bölgeye ayrılmıştır. Özellikle Quebec bölgesindeki Fransız asıllı Kanadalıların ayrılık talepleri, kamu borcu ve hükümet iflası, yaygın bir şekilde politik hayata nüfuz etmiş olan anti-elitizm ve popülizm gibi korku ve endişe kaynağı olan faktörler Kanada'nın siyasi-idari yapısını etkilemektedir (Pollitt ve Bouckaert, 2017: 258). Bununla beraber Kanada'nın hem Westminster sistemine sahip olması hem de yönetsel yapıdaki ABD etkisi Anglosakson ülkeler içerisinde özel bir yere sahip olmasına neden olmaktadır (Halligan, 2016: 89).

Anglosakson ülkelerin genelinde olduğu gibi Kanada kamu sektöründe de 1980'li yılların sonrasında YKİ'nin etkisi görülmeye başlamıştır. 1979-84 yılları arasında İşletmecilik anlayışından beslenmeye başlayan Kanada kamu sektörü, 1984 Mulroney hükümeti (1984-1993) ile beraber YKİ uygulamalarını benimsemiştir (Glor, 2001: 122). Hood (1995: 99) da Kanada'nın 1980'li yıllar boyunca YKİ'ye yüksek oranda uyum gösteren ülkelere biri olduğunu belirtmektedir. Buna rağmen Kanada'nın YKİ'ni kamu sektörü ile birleştirip kurumsallaştırma süreci oldukça yavaş gerçekleşmiştir. Bu durum Kanada kamu yönetimi yapısına yenilikçi ve yaratıcı fikirlerin kolaylıkla nüfuz edebildiğini ancak bu fikirlerin uygulanması için gerekli olan siyasi dirayetin yeterli olmadığını göstermektedir (Halligan, 2016: 90).

Kanada kamu yönetiminde İşletmecilik anlayışının etkileri en yoğun biçimde 1962-64 yılları arasında yayınlanan Glassco Royal Commission on Government Organization (*Kraliyet Glassco Devlet Teşkilatı Komisyonu*) isimli komisyonun raporlarında görülmektedir. Glassco raporu olarak bilinen bu rapor devletin teşkilatlanma biçiminin kamusal işlerin yapılmasını sektöre uğrattığını ifade ederek yeniden örgütlenme ihtiyacından bahsetmektedir. Bununla beraber 70'li yıllarda performans odaklı bütçe sistemi, program değerlendirme sistemi ve kamu sektöründe

finansal yönetim reformlarına ilişkin çalışmalar devam etmiştir (Dwivedi ve Gow, 1999: 132-133).

Kamu yönetimi reformlarının uygulanmasında görülen faydacılık ve çekimserlikten kaynaklanan yavaş dönüşüm niteliği ajansların kurumsallaşması açısından da belirleyici olmuştur. YKİ ilkelerine uygun bir şekilde merkezi hükümetin yeniden organizasyonuna ilişkin ilk girişim 1993 yılında liberal Campbell hükümeti döneminde yaşanmıştır. Bu reform ile beraber federal düzeyde bakanlık yapısı küçültülmüş ve bakanlıklar birleştirilmiştir. Bununla beraber Özel İşletimli Ajanslar (*Special Operating Agencies*) ve Alternatif Hizmet Sunumu (*Alternative Service Delivery*) ajansları ile beraber ilk defa Kanada kamu yönetiminde ajanslaşma başlamıştır (Glor, 2001: 123). Örgütsel reform için inkrementalist bir yöntem belirleyen (Christensen ve Lægreid, 2006: 19) Kanada tek tip bir ajans yapısına sahip geniş bir reformdan ziyade kurulacak örgütün ihtiyaçlarına binaen farklılık gösteren ajansların kurulması yolunu tercih etmiştir (Fyfe ve Fitzpatrick, 2002: 56). Bununla beraber Kanada ajanslarının Yeni Zelanda ve İngiltere'nin aksine kanunla kurmuş olması kurumların kaldırılmasını zorlaştırmaktadır (Glor, 2001:123).

2.2.2. Kıta Avrupası Ülkelerinde Ajanslaşma Eğilimi

YKİ reformlarının İngiltere ve Avustralya gibi Anglosakson ülkelerde daha başarılı bir şekilde yürütüldüğü ileri sürülmektedir. Hakikaten YKİ reformlarının bu ülkelerde kök salması dönemin yeni sağ politikaları ile uyum göstermesi açısından önemlidir. Devletin içinin boşaltılması olarak isimlendirilen bu fenomen hızla ülkelerin bürokratik yapısını etkilemiştir. Avrupa ülkelerinde ise YKİ uygulanması daha farklı bir süreç ile gerçekleşir. Her ülkenin kendi şartlarına tabii bir reform süreci bulunmaktadır. Örneğin Hollanda, Avusturya, İsviçre gibi ülkelerde idari reformlar ideolojik boyutundan ziyade verimlilik, etkinlik ve yeni yönetim teknikleri boyutlarıyla ele alınmıştır. Almanya, Fransa gibi Kıta Avrupası ülkelerinin siyasi-idari kültürleri baskın bir şekilde *Rechtsstaat*¹² geleneğine dayanmaktadır. Hukukun üstünlüğünü esas alan bu gelenek, YKİ reformlarının uygulanması için gerekli olan zeminin oluşmasında büyük bir engel teşkil etmektedir. Güney Avrupa devletleri

¹² Türkçeye Hukuk Devleti olarak çevrilmektedir. İngilizce literatürde Rule of Law, Fransız devlet anlayışında ise État de Droit benzer anlamlarda kullanılan terimlerdir.

olan Portekiz, İspanya, İtalya, Yunanistan gibi ülkelerde ise siyasi-idari kültür hukuk devleti olmakla beraber yüksek oranda politizedir. Dolayısıyla YKİ reformlarının uygulanması Avrupa'nın güneyindeki ülkelerde de zor olmuştur (Kickert, 2016: 97).

2.2.2.1. Fransa

Karşılaştırmalı kamu yönetimi çalışmalarında Fransa, İtalya, İspanya ve Belçika Napolyonik devlet tipi olarak sayılmaktadır (Kickert, 2016; Barzelay ve Gallego, 2010; Cole ve Jones, 2005: 569). Napolyonik devletin tipik örneği olan Fransa'da devlet üniterdir ve kamu çıkarına hizmet eder. İdare merkeziyetçi, hiyerarşik, tek tip, sorumlu ve denetlenebilirdir. Her ne kadar 1980'lerden sonra azalmış olsa da devlet sosyal hayatın her aşamasına müdahale edebilmektedir (Cole ve Jones, 2005: 569; Kickert, 2016). İdare iyi eğitim almış ve nitelikli personelden oluşur. İdari personel "corps" olarak adlandırılan bir çeşit mesleki sınıflandırmaya göre örgütlendirilir. Bu modelin temeli Napoleon Bonaparte'nin hükümdarlığı dönemine dayanmaktadır. Ülke yönetiminde "grand corps" olarak adlandırılan elit mesleki grubun etkisi çok yüksektir. Bu yapı genellikle *Ecole National d'Administration* mezunlarından oluşan idari elitler olarak tanımlanabilir. Ayrıcalıkları idare hukuku tarafından da desteklenen idari elitler, sendikalarla beraber kamu sektörünün personel yapısı üzerindeki belirleyici etkilerini şiddetle savunmaktadır. (Kickert, 2016).

Fransa uzunca bir süre YKİ araçlarını kamu yönetimi sistemine uygulamakta çekimser davranmıştır ancak geç olsa da YKİ uygulamaları Fransız kamu yönetiminde görülmeye başlanmıştır (Bezes ve Parrado, 2013). YKİ'nin yanı sıra, Fransa'nın idari yapısında Avrupalılaşma ve desantralizasyon ciddi gerilimlere neden olarak 1981-88 arasında gerçekleştirilen reformların İşletmecilik konseptlerini içermesine neden olmuştur (Cole ve Jones, 2005: 570). Fransız kamu yönetiminin başlıca değişim hareketleri 1982-92 Kamu Hizmetinin Yenilenmesi (*Le renouveau du service public*) ve 1995-97 Devlet ve Kamu Hizmeti Reformu (*Reforme de l'Etat et service public*) reform programları olarak sıralanabilir. Reformlar genel olarak kamu politikalarının uygulanmasında adem-i merkeziyetçilik, hizmet sunumunda faydalananak kişilere yakınlaşma, merkezi hiyerarşinin teknik uzmanlaşma monopolünün kırılması, merkezi hiyerarşinin dışındaki kamu birimlerinin yetilerinin

arttırılması gibi fikirler etrafında şekillenmiştir (Cole ve Jones, 2005: 570-572). Başka bir ifade ile Fransız kamu yönetimine modernleşme ile adem-i merkeziyet ve yetki devri müdahaleleri yapılmıştır (Ongaro, 2009: 202).

Reform alanlarından biri de kamu yönetiminin yapısal değişimidir. Fransa göreceli olarak benzer Avrupa Birliği ülkelerinden geride kalsa da ajanslaşma kamu yönetimi sistemini etkilemiştir (Bezes, vd., 2012: 158). Fransa’da ilk ikisi devlet tüzel kişiliği içerisinde sonuncusu ise ayrı bir tüzel kişiliğe sahip olmak üzere üç tip ajans bulunmaktadır. Bunlar, i) *Centres de Responsabilité*¹³ ii) *Services à Compétence Nationale*¹⁴ ve iii) *Établissements Publics*¹⁵ olarak isimlendirilmektedir (Lafarge, 2012).

Ülkenin ajanslaşmaya yönelik tecrübeleri 1990’lı yıllarda kurulan *Centres de Responsabilité* isimli kurumlar ile başlamıştır. Bu kurumları ajanslaşma kapsamında değerlendirilmesine, sahip oldukları dört temel özellik neden olmaktadır. Bunlardan ilki kurumların belirgin görevleri olması, ikincisi personel yönetimine dair kısmi özerkliklerinin bulunması, üçüncüsü finansal yönetime dair kısmi özerkliklerinin bulunması ve son olarak ilişkili oldukları idari makamla (bakanlık gibi) sözleşme esaslı ilişkilerinin bulunmasıdır (Lafarge, 2012: 99).

Services à Compétence Nationale isimli kuruluşlar ise ne merkezi idare içerisindeki pozisyonu belirli olan ne de yerel yönetimlere verilen, yurt genelinde sağlanması gereken hizmetlerin aktarıldığı kuruluşlar olarak ifade edilmektedir. Bu kurumlara olan ihtiyaç merkezi yönetimin yerine getirmesi gereken fonksiyonların belirlendiği bir yasanın tasarlanması ve yürürlüğe girmesi ile ortaya çıkmıştır. Bakanlıkların sıklıkla kullandığı işlevsel bir araç olan bu kurumlar bakanlık seviyesinde ya da daha alt seviyelerde kurulabilir ve kurucu metinlerine göre değişen oranlarda özerkliğe sahiptir (Lafarge, 2012: 100-101).

Établissements publics isimli kurumlar ise Fransız kamu yönetiminde çok uzun süredir kullanılagelen bir idari formdur. Geleneksel idari bir araç olarak kullanılırlar dolayısıyla plansız olarak biçimlenmişlerdir. Fransa idari yapısındaki

¹³ İngilizce literatürde *Responsibility Centers* olarak isimlendirilmektedir. Dilimize Sorumluluk Merkezleri olarak tercüme edilebilir.

¹⁴ İngilizce literatürde *Nationwide Services* olarak isimlendirilmektedir. Dilimize Yurt Geneli Hizmetler olarak tercüme edilebilir.

¹⁵ Dilimize Kamu Kuruluşları olarak tercüme edilebilir.

özerk kamu kurumlarının %90 gibi önemli bir kısmı *établissement publics* kategorisine dahildir (Lafarge, 2012: 102-103). Bezes vd., (2012: 158-159) yeni kurulan bazı ajansların da bu kurumsal kategoriye dahil edildiğini ya da var olan kurumların birleştirilerek ajans haline getirildiğini belirtmekte ve bu ajansların giderek merkezden uzaklaşarak yerel sosyal talepler ile öncelikli ihtiyaçlara cevap verebilmek adına değişim gösterdiğini ifade etmektedir.

Établissements publics isimli kuruluşların devlet kamu tüzel kişiliğinden ayrı bir kamu tüzel kişiliğine haiz olması (Bezes, vd., 2012: 158; Rochet, vd., 2002: 74; Lafarge, 2012: 102) dikkat çekici bir husus ortaya çıkarmaktadır. İdare hukuku açısından değerlendirildiğinde bu kurumların tam özerkliğe sahip olması beklenirken Fransa'da bir bakanlığa ya da bir yerel yönetim birimine bağlı olarak işlev göstermeleri zorunludur (Rochet, vd., 2002: 74). Dolayısıyla ne tam olarak bağımsız idari kurum ne de tam olarak yürütücü ajans sınıfına koyulabilir. Fransız kamu reformlarının önemli bir diğer özelliği ise hem ajanslaşarak yapısal yetki devrini hem de adem-i merkeziyeti yoğun bir biçimde kullanmasıdır. Oysaki üniter devletlerin ajanslaşmayı; federal devletlerin ise yetki devri ve adem-i merkeziyeti sıklıkla kullandığı belirlenmiştir (James ve Thiel, 2016: 212).

2.2.2.2. Almanya

Almanya güçlü devlet ve adem-i merkezi yönetim mekanizmalarını kullanan bir devlet geleneğine sahiptir. Diğer Avrupa ülkelerine kıyasla Almanya, idare kuvvetinin devlet içerisinde en hayati rollere sahip olduğu ülke olarak da nitelendirilmektedir. (Reid, 2001: 200). Bu durum Alman devlet anlayışının önemli unsurlarından biri *Rechtsstaat* geleneği ile açıklanmaktadır. *Rechtsstaat* tüm yürütme gücünün hukukla sınırlı ve hukuka bağlı olduğunu ifade eder (Derlien, 2003: 97). Poggi (2012: 21), bu fikri taşıyanlar için siyasetin hukuk ile eş anlamlı olduğunu belirtmektedir.

Bir diğer önemli unsur ise devletin federal niteliğidir. Bu nitelik devlet içerisinde merkez ve eyaletlerin arasındaki yetki bölüşümünü düzenleyecek bazı kurumların ortaya çıkmasını sağlamıştır. Eyaletler üzerinde merkezi denetim ve otoritenin bir unsuru olarak görülebilecek olan federe kurumlar esasında geleneksel

olarak eyaletler arasında tek biçimliliği sağlama amacını gütmektedir (Bach, 2008: 2). Rechtsstaat geleneği de bu tek biçimliliğin hukuksal ifadesidir. Dolayısıyla Almanya’da devlet yapısının belirleyici unsurunun eyaletler ile federal devlet arasındaki yetki devri dinamikleri olduğu ifade edilebilir.

Almanya’nın bakanlık dışı kurumlarla ilişkili tecrübeleri genel kanının aksine eskiye dayanmaktadır (Döhler ve Jann, 2002: 97). Yukarıda bahsedildiği gibi 19. yüzyılda hukuksal ve yönetsel benzerliği sağlamak için kurulmuş olan idari yapılar (eyaletler-üstü imparatorluk kurumları) bakanlık dışı kamu kurumları olarak nitelendirilebilir (Bach, 2008: 2). 1918 yılında demokratik hükümet sistemine geçilmesinin ardından da federal bürokrasi görevlerin artışına bağlı olarak gelişmeye devam etmiştir. Ayrıca bakanlıkların sayısını düşük tutmak ve sadece politika oluşturma alanında faaliyet göstermesini sağlamak amacıyla çeşitli görevlerin ikincil kurumlara devredilmesi de federal bürokrasiyi geliştiren önemli unsurlardan biridir (Bach, 2008: 2; Bach ve Jann, 2010: 446).

Almanya’da İngiliz tecrübesine benzer şekilde yürütücü ajans olarak nitelendirilebilecek kurumlara rastlanmamaktadır. Döhler ve Jann (2002) bu durumu Almanya’nın devlet geleneğine bağlı olarak açıklamaktadır. Öyle ki ajanslaşmanın temel sebeplerinden birisi uzmanlar ve bilim insanlarından yönetsel anlamda faydalanmaktır. Ancak Almanya benzeri bir yaklaşıma idari sisteminin içerisinde geleneksel olarak yer vermektedir. Ayrıca Almanya’nın federal devlet olması da ajanslar için belirleyici bir etkidir. Ajanslaşmanın nedenlerinden bir diğeri olarak görülen kamusal yetkilerin desantralize idari birimlere aktarılması hali hazırda Alman federal sisteminin bir parçasıdır. Federal yasaların büyük bir kısmı merkezi idare tarafından değil de Länder olarak isimlendirilen eyaletler tarafından uygulanmaktadır. Dolayısıyla ajanslaşmanın temel amaçlarından bir diğeri de reforma ihtiyaç kalmaksızın yerine getirilmiş olmaktadır (Döhler, 2002: 105). Ancak Almanya’da da monolitik kamu bürokrasisinden ayrılan bazı kurumlar bulunmaktadır. Bu kurumlar doğrudan idari kurumlar (*unmittelbare Bundesverwaltung*) olarak nitelendirilen yarı özerk kurumlar ve dolaylı idari kurumlar (*mittelbare Bundesverwaltung*) olarak nitelendirilen yasal olarak bağımsız kurumlar olarak genel iki başlığa ayrılmaktadır (Bach, 2012: 169).

Doğrudan idari kurumlar, Thiel (2012: 20) tarafından yürütücü ajanslar arasında sınıflandırılmış olsa dahi hem politika alanının darlığı hem de bakanlıkların geniş müdahale yetkisi (Bach, 2012: 167) sebebiyle bakanlıklarla tam olarak yarı özerk bir ilişki içerisinde bulunamadığından yürütücü ajans olarak nitelenmesi uygun görülmemektedir. Eyaletlere geniş politika yetkileri sunan Alman anayasasının federal hükümetin politika alanını daraltmasının yanı sıra Alman idare hukukuna göre doğrudan idari kurumların denetiminin hiyerarşik denetim yoluyla gerçekleştirilmesi ve bu kurumların idari olarak bağlı oldukları bakanların kurumlara her türlü emir ve talimat verebilmesi gibi hususlar (Muratoğlu, 2014: 334) bu kurumların yürütücü ajans benzeri olarak nitelendirilmesini güçleştirmektedir.

2.2.2.3. Hollanda

Hollanda'da modern devlet, mutlak monarşiden başlayarak günümüze gelene kadar bazı daralma ve genişleme evrelerinden geçmiştir (Kickert, 1996; Kickert 2006, Kickert, 2007). Fransız devriminin ülkesinde de yayılmasından korkan Kral II. William demokratik anayasanın hazırlanmasını istemiş ve ülke 1848 yılında liberal demokratik anayasayı kabul etmiştir. II. Dünya Savaşı'nın sonlanmasına kadar geçen süre içerisinde ülkede Rechtsstaat anlayışı baskın olmuştur. Daha sonra yeniden inşaa döneminde ise devletin daha aktif bir rol üstlenmesi gerekliliği, savaşa katılan birçok ülkede gözlemlendiği gibi genişlemiş bir sosyal refah devleti formunu ortaya çıkarır. Yukarıdan aşağı yönlü politika yapım süreci ve aktif merkezi yönetim dönemi ise 1970'li yıllara kadar sürer ve sonrasında devlet küçülme aşamasına geçmiştir (Kickert, 2007: 122-124).

Hollanda'da bir bütün olarak devletin üç önemli karakteristik özelliği ülkenin kamu yönetimi yapısında da belirleyici unsurlar olarak göze çarpmaktadır. Bunlar sosyolojik olarak sütunlaşma (*pillarization*), sosyo-ekonomik olarak korporatizm, ve siyasi olarak mutabakat demokrasisi olarak sıralanabilir (Kickert, 1996: 88). Bu üç belirleyici unsurdan sütunlaşma 1960'lı yıllara kadar geçerliliğini korumuş olan tarihi toplumsal bir ayrışmadan kaynaklanmaktadır. Katolikler ve protestanlar arasında çıkan ayrılık toplumsal sütunlaşmaya yol açarak protestanlar, katolikler, sosyalistler ve liberal-tarafsız kesim olmak üzere, devlet gücünün sınırlarına dair farklı ideolojik kaynakları olan, dört ayrı toplumsal sütunun ortaya çıkmasını neden

olmuştur. Toplumda yaşanan ayrışma siyasi partiler, sendikalar, okullar ve üniversiteler, toplumsal refah kurumları, sağlık kurumları, medya kuruluşları ve hatta sportif takımlar da dahil olmak üzere devlet içerisindeki tüm örgütsel yapıları etkilemiştir (Kickert, 2006: 795). Bu durum güçlü merkezi yönetim anlayışının gelişimini engellemiştir. Buna bağlı olarak bakanlıkların da normalin üzerinde özerkliği bulunmaktadır. Hollanda'da merkezi yönetimin geniş ancak parçalı olduğunu söylemek mümkündür (Pollitt, vd., 2004: 64-66).

Hollanda'da toplum tarihsel olarak sermaye ve emek arasında sınıfsal bir ayrıma maruz kalmamıştır. 20. yüzyılda yükselen sosyalizm dalgası ise devlet içerisinde çıkar gruplarına verilen ayrıcalıklarla durdurulmuştur. Öyle ki birçok farklı çıkar grubu politika yapım süreçlerine erişebilmekte, danışmanlık ve düzenleme kurumlarında yasal yerleri bulunmaktadır. Devlete erişim hakkı devlet tarafından tanınmış olan çıkar gruplarının devlet içerisindeki aktivitesi, neredeyse kusursuz ve aşırı nitelikte bir neo-korporatizm oluşmasını sağlamıştır (Kickert, 2006: 796).

Devletin bir diğer niteliği olan oydaşmacı demokrasi ise toplumsal sütunlaşmanın ortaya çıkardığı niteliklerden birisi olarak sayılabilir. Bütün partilerin azınlık partisi olduğu Hollanda siyasi sisteminde hiçbir parti tek başına iktidar olamamakta dolayısıyla ödün, anlaşma, oydaşma gibi siyasi tavırlar siyasi hayatın olağan bir parçası haline gelmektedir (Kickert, 2006: 796).

Toplumsal sütunlaşma temelinde ortaya çıkmış olan bu belirleyici nitelikler devletin siyasi ve idari hayatındaki ağırlıklarını 1960'lı yıllara kadar korumuştur. Ülkede uygulanan korporatizm özellikle merkezi yönetim dışındaki ajansların kurulması ve idari kültürde yerini almasında etkili olmuştur. Kökleri 19. yüzyıla kadar uzanan merkezi yönetim dışındaki kurumlar 1980-90 ve 1990 sonrası olmak üzere iki önemli reform dalgasına maruz kalmıştır. İlk dalga reformlar ZBO¹⁶ (*Zelfstandig Bestuursorgan*) isimli bağımsız idari örgütlerin kuruluşuna, ikinci dönem ise yürütücü ajansların olarak nitelenebilecek *agentschap* isimli kurumların kuruluşuna neden. Bunların haricinde Hollanda kamu yönetimi içerisinde yer alan ancak merkezi idarenin dışında bulunan, RWT¹⁷ (*Rechtspersonen met een Wettelijke Taak*) isimli yasal göreve sahip tüzel kişilikli kurumlar da bulunmaktadır. Ancak bu

¹⁶ Dilimize Özerk İdari Kurum olarak çevrilebilir.

¹⁷ Dilimize Yasal Bir Görevi Olan Tüzel Kişilikler olarak çevrilebilir.

kurumlar genelini okul kurulları oluşturmaktadır. Ek olarak müze ve üniversite hastaneleri de bu kurumlar arasına girmektedir (Yesilkagit ve Thiel, 2012: 179-183).

Hollanda'da yürütücü ajanslar, 1991 yılında finansal yönetim reformunun bir aşaması olarak (Thiel ve Pollitt, 2007: 53), uluslararası ajans fikrinden fazlalıkla faydalanarak hazırlanan *Yönetimin Geliştirilmesi*¹⁸ isimli rapor ile gündeme gelmiştir (Smullen, 2004: 189). Dolayısıyla özelleştirmeden özerkleşmeye geçişin ilk adımı bütçe kesintileri olarak belirlenebilir. Öyle ki bakanlıklar, örgütsel değişimleri ilk olarak merkezi hükümetin yaptığı bütçe kesintilerine uyum sağlamak için önermişlerdir (Kickert ve Verhaak, 1995: 539). Örneğin Smullen (2004: 198), Hollanda'da ajans teriminin ilk olarak değişen kamu maliyesi süreçlerine uyum sağlama amacıyla kurumların tahakkuk bazlı muhasebeye geçişi olarak anlaşıldığını ve kurumsal yapıyla ilişkilendirilmediğini belirtmektedir.

Raporun yayınlanması ile hız kazanan reform çalışmaları daha öncesinde bakanlık sorumluluğunda bulunan politika hazırlama ve yürütme fonksiyonlarının özerkleştirilmesi biçimiyle ilerlemeye devam etmiştir. İngiltere'de gerçekleşen Next-Steps reformu ile çarpıcı derecede benzer olan reform hareketinin temel amaçları politika uygulama teşkilatlarını, siyaset ve politika oluşturma süreçlerinden uzağa yerleştirilmesi ile bu teşkilatların yürütme süreçlerine daha fazla odaklanmasını sağlayarak kalite, etkinlik ve verimliliği arttırmaktır (Kickert ve Verhaak, 1995: 531).

Sonuç olarak, tarafsız ve mali dönüşümü amaçlayan reform hareketi nihayetinde ana bakanlıkların ve politika oluşturma ve uygulama süreçlerinin tartışıldığı bir süreç halini almıştır (Smullen, 2004; Kickert ve Verhaak, 1995). Tartışmalar sonucunda ülkenin kamu yönetimi yapısı YKİ temelli örgütsel yapıyı benimsemiştir. Örneğin 2000'li yılların ortasında Hollanda kamu yönetimi içerisinde 38 yürütücü ajans, 630 ZBO bulunmaktadır (Jann vd., 2008: IX; Hammerschmid vd, 2012: 180).

¹⁸ Rapor 1991 yılında Ekonomi Bakanlığı tarafından “Verder Bouwen aan Beheer” ismiyle yayınlanmıştır.

2.2.3. İskandinav Ülkelerinde Ajanslaşma Eğilimi

İncelenen üçüncü ülke grubu olarak İskandinav ülkeleri belirlenmiştir. Bu grup içerisinde Norveç ve İsveç incelenmiştir. İskandinav ülkeleri içerisinde sayılan Danimarka'nın Norveç ile, Finlandiya'nın ise İsveç ile olan yakın benzerliklerinden dolayı detaylı olarak incelenmemişlerdir. Karşılaştırmalı açıdan incelendiğinde İskandinav ülkeleri siyasi ve sosyal açıdan büyük oranda benzerlik gösterse de devlet teşkilatı açısından önemli farklılıklara sahiptir (Balle Hansen vd., 2012: 260). Üç ülkede de anayasal monarşi olmasına rağmen yürütme gücü tamamen kabine ve başbakana aittir. Yüksek yaşam standartlarına, gelişmiş bir refah devleti anlayışına ve buna bağlı olarak yüksek vergi oranlarına sahip olan İskandinav ülkeleri siyasi ve idari kültür açısından Kıta Avrupası ve Anglosakson ülkelere göre belirgin farklara sahiptir (Hansen, 2016: 127). İskandinav ülkelerinde gözlenen idari kültürün belirleyici özellikleri geniş, evrensel refah devleti ve geniş kamu sektörü; devlet, sivil toplum ve özel sektör arasında köklü bir iş birliği; yüksek temsil oranlı katılımcı karar verme tarzı; düşük yolsuzluk seviyesi; hükümete karşı yüksek düzeyde güven; idare ve siyaset arasında güven ilişkisi; liyakate dayalı ve siyasallaşmamış bürokrasi olarak sayılabilir. Dolayısıyla İskandinav ülkelerinde devletin toplumu yönetmede merkezi bir rol oynadığı bir siyasi kültür paylaşılr (Lægreid ve Rykkja, 2016: 108). İskandinav ülkelerinin incelenen diğer ülke gruplarına kıyasla paylaştığı bir diğer çarpıcı özellik ise YKİ reformlarından çok daha öncesinde dahi kamu sektöründe yarı özerk kurumların bulunmasıdır (Balle Hansen vd., 2012: 259).

1980'li yıllarda İsveç başta olmak üzere İskandinav ülkelerinde YKİ ilkelerine uygun reformlar yapılmaya başlanmıştır (Hansen, 2016: 127). Ancak özellikle İsveç olmak üzere diğer iki ülkede de ajanslaşmanın kamu sektöründe bulunması bu dönemdeki reformların ne düzeyde YKİ temelli ya da ne düzeyde ülkelerin kendi tecrübelerinden kaynaklandığının belirlenmesini zorlaştırmaktadır (Balle Hansen vd., 2012: 262). Reformların uygulamaya geçiş aşamasında her üç ülkede de farklı aktörlerin dahil olduğu çok taraflı müzakereye dayalı karar alma yöntemleri esas alınmıştır (Hansen, 2016: 139). İskandinav ülkeleri radikal reformcu ülkeler arasında sayılmamaktadır. Dolayısıyla reformun ilk aşamalarında yönetim yapısını YKİ ilkelerine göre modernize etmiş olan ülkeler özellikle İşletmecilik ve kullanıcı odaklılık konularına eğilmişlerdir (Pollitt ve Bouckaert, 2017: 118).

İlerleyen dönemlerde ise sadece modernleşmeci niteliğinden sıyrılan ülkeler özellikle Anglosakson deneyimine benzer bir şekilde var olan ajans yapılarını amaç odaklılık ekseninde düzenlemiş ve piyasalaşma ile rekabete ilişkin YKİ ilkelerini de benimsemiştir. Yine Anglosakson deneyimine benzer bir biçimde Post-YKİ düzenlemeleri kapsamında yeniden bütünleşme ve ihtiyaç temelli bütüncüllükten etkilenmiştir (Hansen, 2016: 140).

2.2.3.1. Norveç

Norveç'in siyasi idari kültürü kamu yönetimi reformlarına yavaş ve temkinli bir şekilde yaklaşmasına neden olmaktadır. Norveç'te kamu politikasının belirlenmesinde en büyük rol konsensüs sağlanmasına verilmiştir. Çok partili sistem, oransal temsil ve çok üyeli seçim bölgeleri kararların pazarlıkla alınmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla konsensüse bağlı karar alma dinamiği reformların da yavaş bir şekilde karara bağlanmasına neden olur. Bu durum YKİ reformları için de geçerli olmuştur. 1980'li yıllarda YKİ'nin yönetsel araçlarından faydalanmaya başlayan Norveç kamu sektörü, öncelikle amaçlara göre yönetim anlayışı, devletin rol ve fonksiyonlarında yapısal farklılaşma, yönetsel özerkliğin arttırılması, ajans ve devlet şirketlerine doğru yapısal yetki devri sağlanması gibi reformları gerçekleştirmiştir (Bezes vd., 2012: 153-154).

Norveç kamu idaresinin temel prensiplerden birisi teknik işler ve rutin görevlerin bakanlıkların hiyerarşik yapısı dışındaki merkezi ajanslar tarafından, politika ve planlamaya yönelik görevlerin ise bakanlıklar tarafından yerine getirilmesidir. Dolayısıyla *Direktorat (Central Agencies – Merkezi Ajanslar)* olarak isimlendirilen merkezi yönetim ajanslarının 19. yüzyılın ikinci yarısından (Lægreid, Roness ve Rubecksen, 2012: 236) bu yana Norveç kamu sektörü içerisindeki önemli örgütsel formlardan birisi olduğunu söylemek mümkündür. Geleneksel olarak Merkezi Ajanslar Norveç kamu yönetimi sistemi içerisinde düzenlemeden denetlemeye ve hizmet üretiminden sunumuna kadar birçok görevi bünyesinde toplayan bütünleşik kurumlardır. 2000'li yıllardan itibaren bir yandan YKİ ilkeleri bir yandan da AB ile uyum kapsamında bu kurumlar dönüşüme uğrayarak tek amaçlı ve daha küçük kurumlara ayrıştırılmıştır. Kurumların geleneksel yapısında dikey ve yatay uzmanlaşma arttırılarak kurumlara daha fazla özerklik sağlanmıştır. Bununla

beraber yukarıda belirtildiği gibi amaçlara göre yönetim ilkesinin uygulanması kapsamında yeniden yapılandırılan ajansların bakanlıklar ile ilişkileri sözleşmesel bir hale gelmiştir. Tüm bu dönüşümler sonrasında Norveç kamu yönetimi sisteminde öteden beri var olan Merkezi Ajanslar, YKİ reformunun ön gördüğü örgütsel kapsama uygun bir hale gelmiştir. Dolayısıyla Norveç'te reformların YKİ'nin piyasalaşma yönünden ziyade işletmecilik yönüne odaklandığını söylemek mümkündür (Lægreid, Roness ve Rubecksen, 2007: 389; Lægreid vd., 2010: 21).

YKİ'ye uygun bir şekilde ajanslaşmayı nispeten geç bir dönemde tamamlamış olan Norveç kısa sürede fazla parçalı kamu örgütü sisteminin dezavantajlarına yönelik gelişen geri çekiliş dalgasından etkilenmiştir. Norveç idari sistemi için bu durum iki nedenden kaynaklanmaktadır. Bunlardan ilki YKİ örgütsel reformları sonrası birçok ülkede görülen artan örgüt sayısına bağlı olarak ortaya çıkan koordinasyon problemidir (Lægreid vd., 2010: 21). İkincisi ise Norveç'in refah devleti dönemi ile ilişkili olarak yerel yönetim birimlerinin kamu hizmeti sunma kapasitesinden kaynaklanmaktadır. Merkezde yeniden yapılandırılan ajanslar ile yerel yönetim birimlerinin yetki ve fonksiyonlarının çakışması Norveç için önemli bir sorun haline gelmiştir (Tranvik ve Fimreite, 2006: 90). Bununla beraber 2000'li yıllarda muhafazakâr ve sol eğilimli partiler arasında YKİ odaklı bir çekişme ortaya çıkmıştır. Muhafazakâr partiler daha fazla YKİ ilkelerine dayanan reformun gerçekleştirilmesini isterken sol eğilimli partiler Post-YKİ reformların hayata geçirilmesini istemektedir (Hansen, 2016: 135). Bu gelişmelerin sonucunda bazı YKİ odaklı reformların geri çekiliş dönemine girdiği tespit edilebilse de reformların yönünün saptanması tam olarak mümkün görünmemektedir. Bir yandan bazı ajansların birleştirilip yerel yönetimler ile iş birliğine sokularak büyük kamu kurumları haline gelmesi ve ajanslar üzerinde merkezi kontrolün artırılması, diğer yandan da bazı ajansların daha küçük düzenleyici ajanslara ayrılması bu belirsizliğe katkıda bulunmaktadır (Lægreid, Roness ve Rubecksen, 2012: 243).

2.2.3.2. İsveç

İskandinav ülkelerinin politik geleneğine uygun bir şekilde İsveç siyasi sistemi içerisinde de konsensüse önem verilmektedir. Bunun temel sebebi İsveç Anayasa'sının hükümet içerisinde kolektif karar almayı desteklemesi ve bakanlık

idare ve sorumluluğunu reddetmesidir. Dolayısıyla bakanların idareye aktif olarak sıklıkla müdahalede bulunması anayasal olarak uygun görülmemektedir. Benzer bir şekilde başbakanlık mevkii de bireysel olarak siyasi hayata yön vermekten ziyade ekibini koordine etmek ile ilgilenmektedir. Siyasi sisteminin içerisindeki oydaşım geleneği milletvekillerinin seçiminde nisbi temsil kullanımı, yasama faaliyetlerinde komitelerden faydalanılması ve politika oluşturma süreçlerine informel ilişkilerin kurulması gibi usule ilişkin tercihlerde ön plana çıkmaktadır. Bununla beraber devlet sistemi olarak üniter ve adem-i merkeziyetçi niteliklere sahip olan İsveç'te güçlü bir yerel yönetim geleneği bulunmaktadır. Dolayısıyla yerel yönetimlerin kendi politik gündemini oluşturmaya ve bunu takip etmesine izin verilmektedir. Başında tamamen sembolik role sahip olan bir monarkın bulunduğu İsveç parlamentosu 1970 yılından bu yana tek kamaralı bir yapıya sahiptir (Pollitt vd., 2005: 80; Bouckaert vd., 2010: 132).

İsveç'te merkezi idare Avrupa'nın geri kalan ülkelerinden farklı bir şekilde organize edilmiştir. Diğer örneklerde de görüleceği üzere birçok Avrupa ülkesi kamu idaresini modernize etmek için ajansları kurmaya başlarken İsveç merkezi idaresi içerisinde ajanslar iki yüz yıldır önemli bir yer işgal etmektedir. Merkezi idarede görev yapan memurların ancak küçük bir kısmı bakanlık bünyesinde çalışmakta iken yarı özerk ajanslarda istidam edilen personel sayısı oldukça fazladır. Bunun sebebi yukarıda da bahsedildiği gibi bakanlık yönetiminin yok denecek kadar az bir idari alana sahip olmasından kaynaklanmaktadır. Bakanlar çoğu durumda herhangi bir politika kararı alamaz. Alınan kararlar kolektif bir kabine kararı olmak zorundadır. İkinci olarak bakanlar kurulunun dahi politikanın uygulanması hususunda yarı özerk ajanslara müdahale edememesi ajansların merkezi idare içerisindeki konumunu güçlendirmektedir (Larsson 2002: 181). Anayasal olarak da desteklenen bu durum İsveç merkezi idaresinin ikili bir yapıya sahip olması ile sonuçlanmaktadır (Bouckaert vd., 2010: 132). Larsson (2002: 181) bu durumu İsveç'in tarihi boyunca herhangi bir yabancı kuvvet tarafından işgal edilmemiş olmasına bağlamaktadır. Dış müdahaleden korunaklı bir şekilde gelişen kamu idaresi geleneksel kurumlarını tedrici olarak modernize edebilecek imkana sahip olmuştur.

İsveç'te ajanslar 17. yüzyıldan bu yana kamu idaresinin asli parçalarından biridir (Niklasson, 2012: 248). Ancak İsveç'teki ikili yapı, verimliliği ya da yönetimi

iyileştirmek gibi YKİ ilkelerinden ziyade, devletin yürütme gücünün reisini, diğer bir ifade ile kralı, kamu idaresini kullanarak vatandaşları taciz etmekten alı koymak için oluşturulmuştur. Uzun süreli otokratik monarşi döneminden sonra alınmış bu ve benzeri önlemler, daha liberal bir devlet ile ifade özgürlüğü tesis etmek adına atılan adımlar bütününe birer parçası olarak görülebilir (Pierre, 2004: 203-204).

İsveç Anayasa'sının ajanslara tanıdığı özerklik ve dolayısıyla bakanlık yönetiminden uzak oluşu bu kurumların siyasal etkiden tamamen muaf olduğu anlamına gelmemektedir. İsveç'te ajanslar Anayasa tarafından hiyerarşik olarak doğrudan hükümetin altında konumlandırılmıştır (Pierre, 2004: 206). Dolayısıyla siyasi ve idari düzey arasında ilk bakışta görüldüğü kadar kesin bir ayrımın varlığından söz edilemez. Ajanslar ve bakanlıklar arasında sıklıkla resmi ve gayri resmi temaslar bulunmaktadır. Böylece bakanlıkların politikalar hakkındaki görüşlerini, ajansların ise politika tavsiyesi ve uzmanlık sunmasını sağlamaktadır. Anayasal olarak da desteklenen bu ilişki biçimi kamu politikası oluşturma sürecinde ajansların konuyla ilgili uzman bilgisini sağlaması açısından önem kazanmaktadır (Niklasson, 2012: 248).

İsveç'te YKİ reformları 1970'li yılların planlamacı devlet anlayışının kısıtlamalarına bir tepki olarak 80'li yıllarda Sosyal Demokratlar tarafından hayata geçirilmiştir (Hansen, 2016: 136). Dolayısıyla İsveç YKİ anlayışına erken dönemde adapte olan ülkelerden birisi olarak kabul edilmektedir (Knutsson vd., 2016: 19). Bu kapsamda refah devleti döneminde etkili olan güçlü merkezi ajanslar fikri sorgulanarak ademi merkeziyetçilik, deregülasyon, piyasalaşma ve rekabet gibi kavramlar daha önemli hale gelmiştir. Dolayısıyla İsveç ajansları da özellikle yalın ve tek amaçlı örgütler olarak yeniden biçimlendirilmiş ve denetleyici rolünden danışman rolüne bürünmüştür (Larsson, 2002: 182).

Günümüzde İsveç kamu sektörü 1980'li yıllarda var olan yapısal özelliklerinden birçoğunu muhafaza etmektedir. Devam etmekte olan adem-i merkeziyetçilik ve merkezden alt idari basamaklara doğru yapılan yetki devri, hali hazırda ajanslar ve diğer yarı özerk kurumlar arasında eşgüdüm görevini yerine getirmekte güçlük yaşayan bakanlıkların daha da fazla zorlanmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla geleneksel yapısını sürdüren temel idari yapı, kamu

kurumları arasında uyum sağlamaya çalışan siyasi ve idari liderler için de önemli zorluklar ortaya çıkarmaktadır. Bu sorunları gidermek için diğer ülkeler ile benzer bir şekilde İsveç’te de Post-YKİ reformları olarak nitelendirilebilecek eş güdüm dönüşümleri yaşanmıştır (Bouckaert vd., 2010: 150-151).



3. BÖLÜM

MERKEZİ İDARENİN DÖNÜŞÜMÜNE BİR ÖRNEK OLARAK İNGİLTERE NEXT STEPS AJANSLAŞMA REFORMU

Konuşma dilinde İngiltere olarak isimlendirilen ülkenin resmi adı Büyük Britanya ve Kuzey İrlanda Birleşik Krallığı'dır (*The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*). Birleşik Krallık, Büyük Britanya adası içerisindeki üç ülke olan İngiltere (*England*), İskoçya (*Scotland*) ve Galler'e (*Wales*) Kuzey İrlanda'nın (*Northern Ireland*) katılmasıyla oluşmuştur (Joyce, 2021). Literatürdeki birçok karşılaştırmalı çalışma da olduğu gibi bu çalışmada da İngiltere ismi Birleşik Krallık ismi yerine kullanılmıştır.

İngiltere Kuzey Atlantik Okyanusunda yer alan bir Batı Avrupa ada ülkesidir. Ülkenin yüz ölçümü 242.500 km², 2021 yılı nüfusu 67.406.000 kişidir. Nüfus ana etnik grup olan İngilizlerin yanı sıra İskoç, İrlandalı, Gallerli ve Pakistan, Bangladeş, Hindistan gibi ülkelerden gelenler ağırlıklı olmak üzere göçmenlerden oluşmaktadır. Resmi olarak anayasal monarşi ile yönetilen ülkede devletin başı kraliyet, hükümetin başı ise başbakandır (Josephson, 2021). İngiltere yüksek düzeyde merkeziyetçi ve üniter bir devlettir. Siyasi sistem çoğunlukçu ve rekabetçidir. Seçim sistemi oy çoğunluğuna dayanır. Muhafazakâr Parti ve İşçi Partisi ana iki partiyi oluşturmakla beraber en önemlisi Liberal Demokrat Parti olmak üzere birkaç küçük parti de bulunmaktadır (Pollitt ve Bouckaert, 2017: 334).

İngiltere'de uzun süre merkezi idarenin dışındaki tek yönetim kademesi olarak fonksiyon gösteren yerel yönetimler Avrupa Birliği'nin etkisi ve İskoçya, İrlanda ve Galler'e devredilen yönetsel haklarla bu niteliğini kaybetmiştir. Avrupa Birliği'nin çok katmanlı yönetim yapısından ayrılan ülkede, Birleşik Krallığı oluşturan diğer ülkelerin yönetimleri merkezi idarenin altındaki belirli bir yönetim düzeyi olarak ayrı konumlarını sürdürmektedir (Greenwood, 2001: 94, 192).

İngiltere'de yürütme gücünü Taç (*Crown*), Özel Konsey (*Privy Council*), bakanlar kurulu, başbakan (*prime minister*), kabine (*cabinet*), ve son olarak da yürütmenin yönetim aygıtı olarak görülen kamu yönetimi (*civil service*)

oluşturmaktadır. Sembolik yetkiler ile donatılmış olan Taç yürütmenin ve yargının başı, yasamanın da önemli bir parçasıdır. Ülkenin değişmez başı kral ya da kraliçedir. Yürütme gücünün liderliğini ise Avam Kamarası'ndaki çoğunluk partisinin lideri üstlenir. Devlet görevlisi değil de Taç'ın görevlisi olarak sayılan kamu yönetiminin hukuki olarak ayrı bir tüzel kişiliği ve anayasal sorumluluğu yoktur (Karasu, 2004: 92).

Tarihsel olarak İngiltere'de ilk siyasi birlik küçük Anglosakson krallıkların birleştirilmesiyle 9. yüzyılda kurulmuştur. 11. Yüzyıla kadar çeşitli istilalar ile karşılaşan ada, 1066 Hastings savaşında Anglosaksonlara karşı galip gelen Normandiyalı William tarafından bir Norman krallığına dönüştürülmüştür. Bu krallığın o günden bu yana sürdüğü söylenebilir. Krallığa 1200'lerde İrlanda, 1284'te Galler katılmış ancak ilkinin resmi birleşmesi 1800 yılında ikincisinin ise 1536 yılında gerçekleşmiştir. Bununla beraber İskoçya kralı I. James'in veraset yoluyla İngiltere kralı da olmasıyla başlayan birleşme süreci 1707 yılında resmi olarak tamamlanmıştır (Eroğul, 2010: 1-2).

İngiliz siyasi rejimi tecrübeye bağlı bir yapıya sahip olup zaman içinde yavaş yavaş oluşan bir gelişim sonucu ortaya çıkmıştır. Bu durum devletin siyasi kurumlarının iktisadi ve sosyal gelişmelere devamlı bir biçimde uyum sağlamasını mümkün kılmıştır. (Çam, 2000: 11). Kıta Avrupası'ndan gelen Normandiyalı William, beraberinde dağınık güç yapısına sahip olan feodal sistemi de getirmiştir. Ancak Fransa'nın aksine İngiltere feodal düzenini bir defada tamamen ortadan kaldırmamıştır. Bunun yerine önce monarkın güçlerini sınırlayarak daha sonra parlamento ve seçimleri demokratikleştirerek yüzyıllar boyunca adım adım değişimini sağlamıştır (Roskin, 2015: 26-27).

İngiltere'de devlet yapısını belirleyen en önemli unsurun bu inkrementalist yaklaşım olduğunu belirtmek gerekir. Roskin (2015: 27) kralı feodal sınırlar içerisinde tutarak mutlak güç elde etmesini engellemek için İngiltere'nin tarihi boyunca mücadele ettiğini ifade etmektedir.

İngiltere, tarihi boyunca hem anayasal monarşi modeli hem de parlamenter demokrasi modeli ile birçok köklü değişim hareketine öncülük etmiş bir ülkedir (Karasu, 2009: 170). Bu durumun yeni kamu yönetimi anlayışı ekseninde

gerçekleşen reformlar açısından da geçerli olduğunu söylemek mümkündür. 1960'lı yıllar ile başlayan değişim dalgası parlamento komisyonlarının hazırladığı raporlar ekseninde kamu yönetimi yapısı Weberyen ilkelerden yeni kamu işlemeciliği anlayışına doğru tedrici bir şekilde ilerlemiştir.

3.1. Genel Hatlarıyla İngiltere'nin İdari Geleneği

Anglosakson idari geleneği içerisinde bulunan ülkeler Birleşik Krallık'ın yanı sıra Kanada, Avustralya, Yeni Zelanda ve ABD olarak addedilmektedir. Bu beş ülke, ortak bir gelenek, tarihsel ve sürekli ilişkiler yoluyla tutarlı bir küme oluşturmaktadır. Anglo-Amerikan¹⁹ grubu olarak da adlandırılabilen bu ülkeler, analitik ve karşılaştırmalı amaçlar için makul ölçüde homojen olarak kabul edilmektedir. Anglosakson yönetim geleneği içerisinde İngiltere'nin rolü “ana ülke” olması nedeniyle önem arz etmektedir (Halligan, 2003: 2). Hali hazırda işlerliği olan idari sistemlerin çoğunda olduğu gibi Anglosakson idari sisteminin de birçok bakımdan kamu yönetimi hakkındaki düşünüş geleneklerinin ve kurumsallaşmış pratiklerin bir yansıması olduğu yadsınamaz bir gerçektir. Şüphesiz, tüm sistemler değişir ve gelişir ancak sistemin altında yatan temel mantık geleneklerden kaynaklanmaktadır. Hakikaten kamu yönetimi geleneğinin doğası sistem içerisinde hangi reformların makbul, hangilerinin uygulanabilir olduğunu belirleyebilmektedir (Peters, 2003: 11).

İngiliz idari geleneğinin Kıta Avrupası'ndan ayrılmaya başladığı nokta Avrupa'da mezhep savaşlarının yaşandığı ve 1648 Westphalia anlaşmasıyla sonuçlanan dönem olmuştur. Bu dönem sonucunda Kıta Avrupası'nda mutlak monarşiler güç kazanarak modern devletin ilk nüvesi olan sistemleri oluşturmuştur. Bu süreçte İngiltere'de Kıta Avrupası'ndaki gibi politik fonksiyonlar monarkın elinde temerküz etmemiş, devlet ve toplum arasında bir farklılaşma yaşanmamıştır. İngiltere'de güç temerküzü Şanlı Devrim'den (1688) sonra gerçekleşmiş ancak yetki monarkta değil güç mücadelesinde galip gelen parlamentoda toplanmıştır (Knill, 2001: 74). Bununla beraber İngiliz geleneğinin, milletler topluluğunun yeni şartları ile birleşmesi Anglosakson idari geleneğinde belirli ortak öğelerin üretimini

¹⁹ Amerika Birleşik Devletleri dahil edildiğinde Anglo-Amerikan ülkeleri olarak adlandırılan grup ABD hariç tutulduğunda Anglosakson ülkeler ya da Westminster ülkeleri olarak adlandırılmaktadır (Halligan, 2003: 2).

sağlamıştır. Bu ögeler genel olarak siyaset ve bürokrasi arasındaki ilişkiler ile idare ve siyasetin, tarz ve kültürünün faydacı ve araçsal olarak biçimlenmesinde belirginleşmektedir. Bu ögelerin birleşimi hakikaten özgün bir yapı teşkil ederek devletin işleyişine tesir etmektedir. Anglosakson geleneğin belki de en önemli özelliği değişimi bir yandan kolaylaştırırken diğer taraftan da sınırlandırma yeteneğine sahip olmasıdır. Sınırlandırma amacıyla Westminster modeli ve geçmiş tecrübeye dayalı olarak ortaya çıkan rutin ve görenekler kullanılmaktadır. Böylece ülkenin idari geleneği ve konvansiyonel pratikleri kurumsallaşarak güçlü bir şekilde varlığını sürdürmeye devam etmektedir (Halligan 2019: 1-2). Bu kapsamda Anglosakson siyasi-idari geleneğinin temelini teşkil eden kaynaklar arasında Westminster modelinin yanı sıra, Northcote-Travelyan geleneği, kamu hizmeti etiği, Whitehall modeli gibi olgu ve kurumlar da sayılmaktadır (Weller ve Haddon, 2016: 483). İngiltere’de var olan parlamenter demokrasi, Westminster modeli olarak anılmaktadır. Bununla beraber Westminster köklü bir model olması nedeni ile sadece bir hükümet sistemi olmaktan öte çoğunlukçu demokrasilerin genel adı olarak da kullanılagelmıştır (Kama, 2016: 162). Northcote-Travelyan geleneği ise aynı isimle anılan bir rapor ile kamu yönetimi sisteminin iltimas ve kayırmacılık sisteminden ayrılarak Weberyen ilkelere geçişini temsil etmektedir (Northcote ve Travelyan, 1854). Stanley (t.y.), kamu hizmeti etiğinin doğruluk, dürüstlük, nesnellik ve siyasi tarafsızlık gibi ilkeler ile oluşturulmuş bir düstur olduğunu ifade etmektedir. Esasında Northcote-Travelyan raporu ile oluşturulan ancak ilk defa 1996 yılında Hazine ve Kamu Hizmeti Komitesi’nin önerisi ile resmi olarak yürürlüğe giren bu meslek esasları birçok kez yenilenmesine rağmen özünde bir değişim olmamıştır. Whitehall terimi ise ismini Whitehall Sarayı’ndan almakta olup genel olarak devletin bürokratik kurumlarına referans ile kullanılmaktadır.

İdare hukuku sistemine sahip olmayan İngiltere’de kimi zaman uzman raporları ya da akademik bir yayın gelenek haline gelebilecek teamüller oluşturmakta kimi durumlarda ise kamu yönetimi sistemi içerisinde memur kavramının yazılı bir şekilde tanımlanması bir buçuk asır (Castellani, 2018: 2) sürebilmektedir. Buna rağmen Anglosakson idari geleneği rahatlıkla reform yapabilme kabiliyetine sahiptir (Pollitt ve Bouckaert, 2017: 339). Gerçekten de Anglosakson ülkelerde yaşanan çok büyük kapsamlı kamu yönetimi reformlarının sistemi temelden değiştirmesi,

yüzyıllardır süregelen idari geleneği alt üst etmesi beklenmiştir. Ancak Peters'in (2003: 11) ifade ettiğı gibi, bu fenomen, esasında idari gelenek akılda tutulduğunda daha kolay açıklanır hale gelmektedir.

Pollitt ve Bouckaert (2017: 60-61), devlet gelenekleri göz önüne alındığında öne çıkan iki temel yapının Rechtsstaat²⁰ anlayışı ve Anglosakson idari geleneği içerisindeki “kamu çıkarı” anlayışı olduğunu belirtmektedir. Bu iki yapının dışına ya da arasına düşen bazı sistemlerin ise hem az sayıda hem de fitri olarak anlaşılmaz olduğu belirtilmektedir. Bununla beraber Napolyonik (Fransa ve İtalya gibi) ülkelerin ise Rechtsstaat anlayışının önemli bir alt kolu olduğu ifade edilmektedir. Bu anlayışın odak noktası kanunları hazırlamak, yürürlüğe koymak ve uygulanmasını zorlamak olmuştur. Böylesi bir idari kültür içerisinde doğal olarak kamu yönetimi sistemi de kanunları sıkı sıkıya takip eden bir yapıya bürünmüştür. Sistem içerisinde hem bürokrasi hem de halk kanuna uygunluk açısından sert bir kontrole maruz kalmaktadır. Dolayısıyla YKİ anlayışı Almanya ve Fransa gibi ülkelere girdiğinde Anglosakson ülkelere göre çok daha farklı bir kültürel müessese ile karşılaşmıştır.

Anglosakson idari geleneğinde ise durum daha elverişli bir halde tezahür etmiştir. Peters (2003: 15) bu durumu “...YKİ'nin en görünür başarılarını Anglo-Amerikan demokrasilerinde elde etmesi tesadüf değildir.” diyerek tasdik etmektedir. Peters'a göre Anglo-Amerikan idari sistemleri kamu görevlerinin yerine getirilmesinde hukuktan ziyade yönetimi öncelemektedir. Ancak bu durum yasa dışılığın savunulduğu anlamına gelmemektedir. YKİ anlayışının gelişmesi ile beraber Anglo-Amerikan geleneğinin bu boyutu daha da pekişmiştir.

Peters (2003) Anglosakson idari geleneğini dört temel ilişki içerisinde incelemektedir. Bunlar devletle toplum, yönetimle hukuk, siyasetle bürokrasi arasındaki ilişkiler ve idari yapıların birbiri arasında tür açısından münasebetini gösteren tek biçimlilik (*uniformity*) ilişkisi olarak sıralanmaktadır.

Anglosakson idari geleneğinde devlet ve toplum arasında var olduğu kabul edilen ilişki önemli bir analitik düzey oluşturmaktadır (Peters, 2003: 14). Bu gruba

²⁰ Daha önce de Türkçeye Hukuk Devleti olarak çevrildiğı belirtilen kavram burada Alman geleneğinden kaynaklanan ve Kıta Avrupası'nda etkili olan hukuk temelli idare geleneğini ifade etmektedir.

dahil olan ülkeler “devletsiz toplumlar” olarak nitelenmektedir (Halligan, 2003: 2; Painter ve Peters, 2010: 20). Devletle toplum arasındaki ilişkinin en temel dinamiği bu ilişkinin sözleşme esaslı olmasıdır. Buna göre idari mekanizmaların oluşturulması ve sürdürülmesi süreçlerinde devlet ve toplum arasında zımni pazarlık süreçleri bulunmaktadır. Örneğin Amerikan Bağımsızlık Bildirgesi’ndeki “Bu hakları güvence altına almak amacıyla insanlar arasında adil güçlerini, yönetilenlerin rızasından alan yönetimler kurulur” ifadesi devletle toplum arasındaki sözleşmesel ilişkinin açık bir ifadesidir. İngiltere göz önüne alındığında ise durumun ABD’den biraz daha farklı olduğu görülmektedir. ABD’de bulunan devletsizlik durumu İngiltere’de Taç (*Crown*) kurumunun devleti belirli bir düzeye kadar ikame etmesi nedeniyle farklılaşmaktadır. Her ne kadar monarşinin etkili gücü yıllar içerisinde azaltılmış da olsa Taç, hükümete meşruiyet sağlayan bir kavram olarak varlığını sürdürmektedir (Peters, 2003: 14-15). Pollitt ve Bouckaert (2017: 61) ise bu konuda “kamu çıkarı” anlayışının üzerinde durmaktadır. Devlet terimi yerine kullanılan hükümetin (*Government*) ehven-i şer olarak görüldüğünü ifade eden müellifler, devlet gücünün kesinlikle gerekli olan miktar ile sınırlandırıldığını belirtmektedir. Bu bağlamda devleti yönetme işi kamu çıkarları için tasarlanan önlemleri alabilmek için halkın rızasının elde edilmesi süreci olarak anlaşılmaktadır. Elbette halk içindeki farklı çıkar grupları arasında şiddetli rekabet ortaya çıkmakta ve devlet güvenilir ve adil bir hakem görevi üstlenmektedir. Bu nedenle faydacılık ve esneklik, teknik ve hukuki uzmanlıktan daha üstün görülmektedir.

Anglosakson idari geleneğinin anlaşılması için incelenen bir diğer ilişki de yönetim ve hukuk arasındaki ilişkidir. Daha önce de belirtildiği üzere Anglosakson idari sisteminin karakteristik olarak hukuktan ziyade yönetimi önceleyen bir eğilimi bulunmaktadır (Peters, 2003: 15). İlerleyen bölümlerde İngiltere özelinde daha ayrıntılı bir şekilde görüleceği üzere Anglosakson geleneğinde genel hukuk (*common law*) sistemi bulunmaktadır. Bu hukuk sistemi içtihat birikimi yoluyla tümevarımcı ve prosedür odaklı bir yapıya sahiptir. Dolayısıyla detaylı kodifikasyona sahip olan Roma hukuku geleneğinden ayrılmaktadır. Bu durum gelenek içerisinde bürokratik hesap verebilirlik mekanizmalarını da etkileyerek yasal yaklaşımlardan ziyade siyasal yaklaşımların benimsenmesini sağlamıştır (Painter ve Peters, 2010: 21). Anglo-Amerikan ülkeler grubu içerisinde legalizm hususunda bazı önemli farklılıklar

bulunmaktadır. ABD ve Kanada geleneksel Anglosakson yaklaşımını daha saf bir halde korumuşlardır. Özellikle 80’li yıllardan sonra etkisi artmaya başlayan piyasa ilkelerinin ve özel sektör enstrümanlarının bu iki ülkede diğerleri kadar etkili olmadığı görülmüştür (Peters, 2003: 15-16).

İdari geleneğin Anglosakson ülkelerde Kıta Avrupası’na göre önemli farklar yarattığı bir diğer alan da tektipliktir (*Uniformity*). Anglosakson idari geleneğinde hukuk ve idarede çeşitliliğin ortaya çıkmasına müsaade edilir. Bu grup içerisindeki ülkelerden ABD, Avustralya ve Kanada federal yapıya sahip; İngiltere, İrlanda ve Yeni Zelanda ise üniter yapıdaki ülkelerdir. Federal ülkelerde kültürel köklere dayanan farklı yönetsel ve hukuki uygulamaların bulunması makul görülmektedir. Bununla beraber üniter yapıdaki ülkelerde de çeşitli varyasyonlar ortaya çıkmaktadır. Özellikle İngiltere’de görülen devolüsyon²¹ uygulamalarının farklı düzeyde yönetsel sonuçları olmuştur. Örneğin İskoçya ve Kuzey İrlanda’da uygulanan hukuki sistemin Galler ve İngiltere’den farklılıkları bulunmaktadır. Bununla beraber Kuzey İrlanda, İskoçya ve Galler farklı kamu yönetimi yapısına ve dolayısıyla kamu politikasına sahiptirler. Diğer bir devolüsyon uygulaması ise devletin merkezi teşkilatında meydana gelmiştir. Yapısal yetki devri (*Structural Devolution*) olarak isimlendirilen bu olgu kamu yönetimi sistemi içerisinde yürütücü ajanslar da dahil olmak üzere birçok yarı özerk kuruluşun ortaya çıkmasını sağlamıştır (Peters, 2003: 18-19; James ve Thiel, 2016: 209).

İdari geleneğin izlerinin bulunduğu diğer bir ilişki alanı da siyasetçiler ile bürokratlar arasındadır. Peters (2003: 16-17) bu ilişkiyi tanımlarken politik ve idari roller arasındaki uyumsuzluğu ele almaktadır. Ona göre Anglo-Amerikan idari geleneğinde bu roller kesinlikle birbiri ile bağdaşmamakta, kamu yönetiminin siyasi

²¹ Genel olarak desantralizasyon ile ilgili kavramların hem yabancı literatürde hem de dilimizde kullanımı konusunda karmaşa hali bulunmaktadır. Burada da desantralizasyonun siyasi ve idari olmak üzere iki boyutundan bahsedilmektedir. Uluslararası literatüre göre siyasi desantralizasyon için devolüsyon tanımının kullanımı doğru iken idari desantralizasyon için kullanılmasının uygun olmadığı; bunun yerine dekonsantrasyon teriminin kullanılması gerektiği görülmektedir. Dolayısıyla uluslararası literatüre göre *Structural Devolution* ifadesi esasında dekonsantrasyon anlamına gelmekte ve işlev ya da hizmet yönünden desantralizasyon olarak tanımlanmaktadır (Desantralizasyon terimleri hakkında detaylı bilgi için bkz. Daudov, 2020: 48-49). Ancak İngiliz kamu yönetimi literatürü içerisinde ajanslaşma için kullanılan terimlerde standardın bulunmaması nedeniyle (ajanslaşma süreci Flinders (2011) tarafından *delegation*, James ve Thiel (2016) tarafından *structural devolution*, Peters tarafından *devolution* terimleri ile anlatılmıştır) burada daha betimleyici bir çeviri ile “yapısal yetki devri” ifadesi kullanılmıştır.

tarafsızlığı Westminster sisteminin temel bir ilkesini oluşturmaktadır. Bu anlamıyla siyaset-yönetim dikotomisi, yönetimin siyasi ve bürokratik taraflarının, bir diğerinin müdahalesine karşı bir miktar korumaya sahip olması olarak görülmektedir. Hakikaten bu idari gelenek içerisinde bürokrasinin siyasi tarafsızlığı ve siyasetle yönetim arasındaki ayrılık sıklıkla vurgulanan bir olgudur (Pollitt ve Bouckaert, 2017; Halligan, 2019; Akbulut, 2005). Bu olguyu detaylı bir şekilde inceleyen Akbulut (2005), Anglo-Amerikan idari geleneği içerisindeki siyaset-yönetim ayrılığının kökenlerini Fransa ve Prusya'daki kapitalistleşme sürecinden yoğun bir şekilde etkilenen Wilson'a dayandırmaktadır. Bu ilginç durumun feodalizmden mutlakiyetçi rejimlere geçiş sürecinde ve sonrasında yaşanan vergi ve makam satışı ile ABD'de o zaman için geçerli olan kayırmacılık sistemi arasında kurulan benzerlik sayesinde ortaya çıktığı not edilmektedir. Bununla beraber Fransa ve Prusya'nın İngiltere'ye göre geç kapitalistleşmesi, bu kapitalistleşme sürecinin devlet eliyle ilerletilmesi ve ülkelerin siyasal birikimleri diğer nedenler arasında sayılmaktadır. Siyaset-yönetim dikotomisinin bir diğer tarihsel nedeni ise burjuvazinin aristokrasi karşısında güç kazanmasına olanak sağlaması olarak ifade edilmektedir.

Pollitt ve Bouckaert (2017: 61) Anglosakson idari geleneğinde genel olarak bürokrasinin sürekli olarak seçilmiş parlamenterler ve diğer yöntemler vasıtasıyla kamuya karşı hesap verdiği, kamu personelinin basit bir şekilde kamu kurumlarında çalışan kişiler olarak görüldüğü ve devleti temsil eden özel bir kast ya da kadro mahiyetine bürünmediğini ifade etmektedir. Bu hususu Painter ve Peters (2010: 21) İngiltere'de kamu personeline uzmanlaşmanın Kıta Avrupası'na göre daha geç yaşanmasına ve bu ülkelerdeki önemi hiçbir zaman kazanamamasına bağlamaktadır. Benzer şekilde Knill (2001: 73, 75) İngiltere'de devletin tarihsel gelişiminin Kıta Avrupası standartlarından bir sapma olduğunu ifade eder. İngiltere'de Kıta Avrupası'nda olduğu gibi devlet ve toplum arasında ideolojik bir sınır olduğuna dair fikirler pek itibar görmemiş, devlet kamusal işlevlerin yürütülmesinden sorumlu soyut bir kişilikmiş gibi algılanmamış ya da milletin bütünü temsil eden kolektif bir aktör olarak görülmemiştir. Kıta Avrupası'nın aksine İngiltere'de kamusal faaliyetler özerk bir devlet olgusundan kaynaklanmamakta, daha ziyade parlamento içerisinde temsil edilen farklı toplumsal çıkarların rekabetinden doğmaktadır. Dolayısıyla kamu personelinin belirgin sınırlar içerisinde tanımlanmasını sağlayan

hususların İngiltere’de gelişiminin ancak ihtiyaç halinde, ya yasal çerçeve içindeki teamüller ile ya da uzman raporları ile sağlandığı söylenebilir.

Knill (2001: 78), İngiliz kamu yönetimi geleneğiyle ilgili olarak üç temel nitelikten bahsedilmesi gerektiğini ifade eder. Buna göre, ilk olarak modern kamu yönetimi sisteminin geç gelişimi irdelenmektedir. Uzunca bir süre İngiliz yönetimi, yerel ileri gelenlere dayanmış ve patronaj, yolsuzluk ve verimsizlik yüksek seviyelere ulaşmıştır. Modern idari sistem ancak Northcote-Travelyan (1854) raporu ile başlayan reformlar ile tesis edilmiştir. İkinci temel nitelik ise mesleki uzmanlaşmanın düşük seviyede olmasıdır. Kamu yönetimi sistemi içerisindeki makbul bürokrat tipi toplumun üst seviyelerinden gelen, Oxford ya da Cambridge üniversitelerinde genel eğitim almış, *uygar beyefendiler*²². Bu durum bürokratların soyut bir devletten ziyade ait oldukları toplumsal kesime hizmet edecekleri anlamına gelmektedir. Üçüncü temel nitelik ise yüksek iç hareketlilik ve düşük dış hareketliliğin bir arada bulunmasıdır. Böylece bürokrat kamu yönetimi sistemi içerisinde birçok farklı birimde çalışarak hem uzmanlaşması hem de hizmet ettiği kişiler tarafından etki altına alınması engellenmeye çalışılmaktadır. Bununla beraber kamu yönetimi sistemi içerisine dışarıdan girişlerin de önüne geçilir.

Bu hususlar göz önüne alındığında geleneksel İngiliz kamu yönetimi sistemi içerisinde dikkat çekici bazı noktalar ortaya çıkmaktadır. Uzmanlaşma yapı içerisinde ortaya çıkmamakla beraber özellikle engellenmeye de çalışılmaktadır. Bürokratlar toplumun üst düzey bir katmanından seçilmekte ve yapı itibarıyla bu zümreye hizmet etmektedir. Hem idare hukukunun bulunmaması hem de kraliyet kurumunun devlet içerisindeki pozisyonu, bürokratların rolü üzerinde soyut bir devlet kurumundan ziyade sivil toplumun belirleyici olmasını sağlamıştır. Bu sistem, birçok geleneksel yapı da olduğu gibi kayırmacılık ve nepotizm ile tanımlanmaktadır.

Görüleceği üzere İngiliz idari geleneği Kıta Avrupası normlarından erken dönemde ayrılan bir süreç içerisinde gelişmiştir. Bu durum ülkenin anayasal, parlamenter ve kamu yönetimi sistemleri için de farklılaşmalara neden olmuştur. Bu

²² Kickert ve Hakvoort (2000: 224) tarafından da “amatör centilmenler” olarak adlandırılan bu yapı İngiliz idaresinin genel bilgiye sahip fakat hukuk ya da politika alanında uzmanlaşmayan üst düzey bürokrasisini tabir etmektedir.

kurumların da tarihsel gelişimini değerlendirmek ülkenin reform kabiliyeti ve yönünün anlaşılması açısından kıymetli olacaktır.

3.1.1. Anayasal Gelişim

İngiltere resmi olarak bir anayasal monarşidir. Dar anlamıyla monarşi, tek bir mutlak hükümdar tarafından yönetilen ve yönetim hakkı kalıtsal olarak devredilen bir rejimdir (Brittanica, 2003). Anayasal monarşilerde ise hükümdarlar anayasaya uygun olarak hüküm sürebilmektedir (Brittanica, 2019). Birçok anayasal monarşi yazılı ve kanunları maddeler olarak düzenlenmiş bir anayasaya sahiptir ancak İngiltere'nin bunlardan birisi olduğu söylenemez. Hatta Yeni Zelanda ve İngiltere dünya üzerindeki yazılı anayasaya sahip olmayan iki anayasal monarşi olarak özel bir yere sahiptir. Ancak yazılı olsun ya da olmasın monarşiler üzerinde sınırlayıcı etkiye sahip olan anayasa, özü itibarıyla, monarkın tam manasıyla hükmetmesine izin vermez (Bogdanor, 1996:1). Bu durumu Macaulay “saf anayasal monarşi idealine göre bir monark hüküm sürer ancak yönetmez ve İngiltere bu saf ideale en yakınlaşan ülkedir” diyerek açıklamaktadır (Macaulay, 1855'ten aktaran Bogdanor, 1996:1). Feodalizm sonrasında Avrupa'da egemen devlet biçimi haline gelen mutlak monarşilerin dönüşüm temayülü ile uygun bir şekilde gelişen İngiliz monarşisi anayasal özellikleri açısından diğer devletlere öncülük etmiştir.

Bununla beraber tek tek maddeler halinde sıralanmış yani kodifiye edilmiş ve hukuki olarak özel statüye sahip olmasa da İngiltere'nin anayasal kanunlarının bulunduğu belirtilmelidir (House of Commons, 2015: 5). Heywood'un da belirttiği gibi İngiliz anayasası esasında yarı yazılı bir anayasa olarak düşünülmelidir. Bunun nedeni parlamento tarafından çıkarılan yazılı kanunların (*statute law*) İngiliz anayasasının temel kaynağını teşkil etmesidir. Ayrıca teamül-içtihat hukuku (*common law*), düzen ve işleyişe yönelik görenekler (*convention*) de anayasal kaynaklar olarak görülmektedir. İngiliz anayasasının kaynaklarından en ilginç olanı ise anayasal yetkinliğe sahip eserlerdir. Çeşitli yazarlar tarafından kaleme alınan anayasal inceleme ve araştırmalar yasal olarak bağlayıcı olmasa da anayasal kaynaklar olarak kabul edilmektedir. Örneğin Walter Bagehot'ın “The English Constitution (1867)” isimli eseri kabine hükümetinin ve başbakanın rolünü tanımladığı için, A.V. Dicey'nin “*An Introduction to the Study of the Law of the*

Constitution (1885)” isimli eseri anayasanın iki temel sütunu olarak parlamento egemenliğini ve hukukun üstünlüğünü belirlemesi sebebiyle anayasanın kaynakları arasında sayılmaktadır. İlaveten İngiltere’nin AB üyeliği boyunca AB hukukunun da anayasal kaynak olarak kabul edildiğini belirtmek gereklidir. Bununla beraber yazılı anayasaların genellikle ilk kısmında belirtilen anayasal ilkeler İngiliz anayasal sisteminde de bulunmaktadır. Bu ilkeler kısaca parlamenter egemenlik, anayasal monarşi, hukukun üstünlüğü ve parlamenter hükümet sistemi olarak sıralanabilir. İngiliz anayasal sistemi bu haliyle bazı güçlü yönler sahip olması ile bilinirken ciddi bazı eleştirilere de konu olmaktadır. Güçlü yönler olarak esneklik, etkili hükümet, demokratik yönetim ve tarih ve gelenek sayılmaktadır. Eleştiri noktaları ise genellikle merkeziyetçilik, belirsizlik, kişi haklarının korunması yönünden zayıflık ve seçime bağlı diktatörlük hususlarına odaklanmaktadır (Heywood, 2015). İngiltere için özel bir anlama sahip olan seçime bağlı diktatörlük kapsamında yapılan eleştiriler ilk olarak 1976 yılında Lord Hailsham tarafından ortaya atılmıştır. Buna göre İngiliz devletinin örtülü bir şekilde denge ve denetim fonksiyonunu oluşturan kurumları anayasal görevlerini yerine getirmemektedir. Monarşi sadece törensel yetkileri elinde tutabilmiş, Lordlar kamarasının sınırlayıcı bir etkisi kalmamış ve yetkililerin siyasi davranışı uygun davranış kurallarının dışına taşmış durumdadır. Geleneksel olarak sınırlayıcı niteliklere sahip anayasal kurumların fonksiyonunu yitirmesi, beraberinde siyasi sisteme yönelik bir güven kaybına da neden olmaktadır. Hailsham bu sorunların yazılı bir anayasa ile giderilebileceğini öne sürmüştür (Loughlin, 2013: 2).

Güçlü ve zayıf yönlerini belirttiğimiz İngiliz anayasal yapısının en belirleyici özelliğini tedrici gelişim süreci oluşturmaktadır (Bkz. *Tablo 4. İngiliz Anayasal Gelişiminin Önemli Aşamaları*). İngiliz anayasası adım adım hak ve özgürlüklerin genişlediği, devletin kurumsal yapısının oluşturulduğu, bu kurumsal yapının yetki ve görevlerinin belirlendiği bir süreçler bütünü olarak tanımlanabilir. Loughlin (2013:6) İngiltere’de anayasanın geleneksel olarak “ulusal ruhtan” zaman içinde gelişen ve gelecek nesillere aktarılan bir miras olarak görüldüğünü belirtmektedir. Anayasal yapının evrimsel gelişimine katkıda bulunan önemli hususlardan biri İngiltere’nin 1688 yılında yaşanan Şanlı Devrim’den (*Glorious Revolution*) bu yana yabancı işgali ya da yıkıcı bir iç savaş gibi devletin devamlılığını sarsacak bir olay yaşamamasıdır

(Bogdanor, 1996: 2; King, 2009: 2). Aynı yönde görüş bildiren Loughlin (2013: 6) Amerikan Devrimi sonrasında ortaya çıkan modern anayasaların insanlar tarafından benimsenmesi gereken tek bir belge ile devleti önelediğini ve kapsamlı bir yasa temeli ortaya koyduğunu belirtmektedir. 1688 yılından beri devrimsel bir kriz yaşamayan İngiliz devleti kendisini yeniden oluşturmak zorunda kalmaması nedeniyle modern bir anayasaya da ihtiyaç duymamıştır. Dahası, İngiliz siyasi sistemi, teamül hukuku anlayışından da belli olduğu üzere soyut ilkelerden ziyade öncül emsalleri tercih etmektedir.

Tablo 4. İngiliz Anayasal Gelişiminin Önemli Aşamaları

1215	Magna Carta. Feodalite ve Kraliyet arasında yetkileri düzenleyen belge.
1649-1660	İngiliz Cumhuriyet yönetimi dönemi.
1688	Şanlı Devrim (<i>Glorious Revolution</i>). Muhteşem Devrim olarak da bilinen Kraliyet'in II.James'ten Orange'lı William'a geçmesi ve meşruti monarşinin temellerinin atılması gibi toplumsal olaylar silsilesidir.
1689	İngiliz Haklar Bildirgesi (<i>Bill of Rights</i>). Bu bildirme ile Parlamento ve Taç arasındaki yetkiler düzenlenmiştir.
1701	Kraliyet Veraset Kanunu (<i>Act of Settlement</i>). İngiliz kraliyetinin veraset usullerini düzenleyen kanun.
1707	İrlanda'nın İngiltere'ye katılmasını sağlayan Birleşme Kanunu (<i>Acts of Union</i>).
1911 ve 1949	Parlamento Kanunları (<i>Parliament Acts</i>) olarak bilinen Lordlar Kamarasının yetkilerinin kısıtlanmasına yönelik kanunlar.
1972	Avrupa Topluluğu'na katılmayı onaylayan yasalar (<i>European Communities Act</i>). Böylece AT-AB yasaları anayasal kaynak haline gelmiştir.
1997-2001	Yeni İşçi Partisi döneminde gerçekleştirilen anayasal reformlar (<i>New Labour Reforms</i>).
Haziran 2016	AB'den ayrılmaya yönelik referandum (<i>Brexit referandumu</i>).
31 Aralık 2020	İngiltere'nin AB'den ayrılma tarihi.

Kaynak: Heywood, 2015'ten uyarlanmıştır.

Anayasal gelişim sürecinde görülen bu geleneksel temellere bağlı dinamik yaklaşımın esasında Anglosakson geleneğinin bir sonucu olduğu da ifade edilebilir. Painter ve Peters (2010: 20-21), Anglosakson geleneğinde toplumun sıkı sıkıya bağlı olduğu teamül hukuku ve sınırlı kapsamıyla devlet anlayışının belirleyici ilkeler olduğunu belirtir. Buna göre Anglosakson geleneğinde hükümet anlamı hariç olmak üzere devlet terimi, ne hukuki ne de siyasi söylemin bir parçası olarak görülmemektedir. Öyle ki akademik literatürde dahi ender rastlanan bir kavram olduğu ifade edilmektedir. Kimi yazarlar tarafından “devletsiz toplumlar” olarak nitelenen Anglosakson ülkelerinde toplum ve devlet arasındaki sınır belirsiz bir

haldedir ve sivil toplum ile piyasa önemli bir role sahiptir. Anglosakson geleneğinde hükmetme gücü kasıtlı olarak sınırlı, parçalı ve birbirinden ayrı bir halde bulunmaktadır. Teamül hukuku sistemi ise tündengelimciliği, kapsamlı felsefesi ve ayrıntılı kodlaması ile Roma hukuku geleneğinden farklı olarak içtihat birikimi yoluyla tümevarımsal ve usul odaklı bir yaklaşıma dayanmaktadır. Anglosakson geleneğinde idari ve siyasi sorumluluk mekanizmaları, yasal yaklaşımlardan ziyade siyasi yaklaşımları vurgulama eğilimindedir.

Esasında İngiliz tarihi incelendiğinde 1688 yılından sonra da bazı sarsıcı merhalelerin kat edildiğini söylemek yanlış olmaz. Örneğin 1911 yılında Lordlar Kamarası yasama gücünün büyük bir kısmını kaybetmiş, İngiliz yasama organı aniden tek kamaralı bir yapıya bürünmüştür. I. Dünya Savaşı'ndan sonra İrlanda, Birleşik Krallık' tan ayrılmış büyük bir toprak kaybı yaşanmıştır. Ancak bu olaylar anayasal gelişim çizgisinde kırılmalara yaratsa da kopmalara neden olmamıştır (King, 2009: 2). Benzer şekilde 2020 yılı sonunda Avrupa Birliğinden (AB) ayrılışının yürürlüğe girmesiyle birlikte İngiltere anayasal kaynaklarından birini kaybetmiştir. İngiltere'de yüksek statülü kanunlar olarak kabul edilen AB ortak hukukunun geçerliliğinin kalkmış olması ulusal hukuki sistemde benzer etkilere sahip olacaktır.

3.1.2. Parlamenter Gelişim

İngiliz demokrasi tarihinin büyük bir kısmı parlamentonun krala ve aristokrasiye karşı olan egemenlik mücadelesinden ibarettir. Bu mücadeleye katılanların o dönem de demokrasiyi tesis etmek gibi bir amacı olmasa da ortaya çıkan kurumlar bütünü bugünkü temsili yönetim, demokrasi ve insan haklarına temel teşkil etmiştir (Roskin, 2015: 27). Bahsi geçen geleneksel kurumlar etrafında şekillenen İngiliz yönetim sistemi bir bütün olarak *Westminster Modeli* olarak isimlendirilmektedir (Kama, 2016: 162).

Anayasa'nın yanı sıra İngiliz devlet yapısında önem arz eden parlamentonun gelişimi yaklaşık 1750'li yılların öncesi ve sonrası olarak iki aşamada incelenebilir. İlk aşamada yönetimde egemen olan kral iken ikinci aşamada parlamentodur (Eroğul,

2016: 37). Dolayısıyla ilk aşamada lordlar ile monark arasındaki, ikinci aşamada ise parlamento ile monark arasındaki egemenlik mücadelesinden söz etmek mümkündür.

İngiliz adalarında tarıma dayalı yerleşik toplumun ortaya çıkışı 6. yüzyıla tarihlendirilmektedir. 11. yüzyılda İngiltere topraklarını işgal eden Normanlar Kıta Avrupası'nda gelişmiş bir yönetim sistemi olan feodalizmi de beraberinde getirmesi ile tarımsal toplum yapısı tüm kurumları ile ortaya çıkmış sayılmaktadır (Şaylan 1981: 37). Feodalizm, merkezi otorite ve ekonomik sistem çöktüğünde işlerlik kazanan toprak ve savaş gücünün geçerli güç kaynakları haline döndüğü bir yönetim sistemini ifade etmektedir. İki yönlü bir denge sisteminin bulunduğu feodalizmde monark kendisi için savaşıcak lordlara, lordlar ise krala muhtaçtır. Ancak İngiliz tecrübesi ilk döneminde dik başlı lordların, kralı, feodal sınırlar içerisinde tutmak için verdikleri mücadele ile şekillenmiştir (Roskin, 2015: 27). Bu egemenlik mücadelesinin ilk adımı, meşhur Magna Carta Libertatum'dur (*Büyük Şart ya da Büyük Ferman*). 1215 yılında yapılan lordlar ve kral arasında yapılan bu anlaşma ile bir yandan kralın yetkileri sınırlanırken diğer taraftan kralın bu sınırlar içerisinde kalmasını sağlayacak bir konsey de kurulmuş olur. Bu mahiyette bir anlaşmanın diğer feodal ülkelerde değil de İngiltere'de meydana gelmesi ise İngiliz feodal düzeninde daha en baştan güçlü merkezîyetçi bir yapının ortaya çıkmasından kaynaklanmaktadır. Bu düzen altında tek başına krala karşı güçsüz olan lordlar birbirleri ile çekişmek yerine bir araya gelerek merkezi otorite ile mücadele etmişlerdir (Eroğul, 2016: 38). Magna Carta ile oluşturulan konsey 13. yüzyıl sonlarında I. Edward döneminde yaşanan gelişmeler ile bir parlamento niteliği kazanmıştır. I. Edward'ın parlamentosu bir taraftan toprak aristokrasisinin aralarından seçtikleri temsilcilerden diğer taraftan ise şehirlerde yaşayan esnaf ve tüccarların temsilcilerinden oluşmaktadır. Bu parlamento yılda iki kez toplansa da görüşmeler genellikle kralın iradesine bağlıdır. Başlangıçta tekli bir yapıya sahip olan parlamentonun 14. yüzyılın ortalarından itibaren Lordlar ve Avam kamarası olarak ayrı ayrı toplanıp karar alır hale gelmiştir (Şaylan, 1981: 39). Böylece parlamentonun genel yapı bakımından modern görünümünü elde ettiği ifade edilebilir (Eroğul, 2016: 39). Görüleceği gibi ilk gelişim safhasında parlamento içindeki egemenlik kral ve aristokrasi arasında bölüşülmüştür (Roskin, 2015: 29).

Ancak 17. yüzyılda yaşanan toplumsal gelişmelerin parlamento üzerinde de önemli etkileri olmuştur.

İngiliz parlamenter gelişiminin ikinci dönemi, Batı Avrupa'nın genelinde olduğu gibi, toprak aristokrasisi ve tarımsal toplum düzeni yıkıldıktan sonra krallık ve burjuvazi arasındaki çekişme ile şekillenmektedir (Şaylan, 1981: 36-37). Şaylan (1981: 41) kapitalizmin ilerleyişi ile eş olarak gördüğü bu gelişmeleri önce tarımsal kapitalizmin gelişmesi ile fazla iş gücünün taşradan kente göçe mecbur kalması, daha sonra bu iş gücünün ücretli emek halinde ticari kapitalizmin işleyiş mekanizmasına katılması ile açıklamaktadır. Dolayısıyla feodal toprak düzeninin yıkılması sonucunda hem toprak temelli “yeomen” olarak isimlendirilen bir burjuvazi hem de ticaret kaynaklı bir burjuvazinin ortaya çıktığı gözlemlenmektedir. Bunun yanı sıra Güller Savaşı (1455-1485) sonucunda büyük ölçüde zayıflayan feodal güçler ticari burjuvazinin gelişimi için önemli unsurlardan biri olan merkezîyetçi devletin kurulum sürecini kolaylaştırmıştır. Bu tarihi sürecin önemli aktörlerinden biri olan kral VIII. Henry hem merkezîyetçi devletin oluşumuna büyük katkı sağlamış hem de Anglikan kilisesini kurarak devletin dini merkezini ülke toprakları içerisine taşınmasını sağlamıştır (Şaylan, 1981: 40-41; Eroğul, 2016: 41).

Diğer taraftan 17. yüzyılda yaşanan siyasi gelişmeler uzun soluklu bir mücadele sonrasında parlamentonun koşulsuz üstünlüğü ile sonuçlanır. Bu olaylar silsilesi 1625 yılında tahta oturan I. Charles ile Parlamento arasındaki gerilimin yükselmesi ile başlamaktadır. Parlamentonun istediği *Petition of Rights*'ı (Haklar Bildirisi) önce kabul ederek uzlaşıyormuş gibi görünen I. Charles daha sonra parlamentoyu 11 yıl boyunca kapatmış; vergi almak amacıyla yeniden açmak zorunda kaldığında ise Parlamento tarafından yargılanarak 1649 yılında idam edilmesi ve Lordlar Kamarası'nın kapatılması ile sonuçlanan bir iç savaşa neden olmuştur. Parlamento tarafından ifa edilen bu kral katli İngiliz tarihindeki ilk ve son cumhuriyet rejiminin kurulmasını sağlar. Krala karşı Parlamento güçlerine komuta eden Cromwell bu cumhuriyetin başına geçerek baskıcı bir rejim oluşturur. Doğal olarak Parlamento ile arasında gerilim olan Cromwell Parlamentoyu dağıtır ve kendi taraftarlarının yoğun olduğu yeni bir meclis oluşturmaya çalışır. Bunun yanı sıra lordlar kamarasını da yeniden açan Cromwell yazılı bir anayasa da oluşturur. Ancak Cromwell'in 1658'de ölümünden sonra oğlunun iktidara gelmeyi başaramaması

sonucunda cumhuriyet tecrübesi son bulmuştur. Geleneksel düzende kendi haklarını daha iyi koruyabileceğini anlayan Parlamento 11 yıl önce katlettiği kralın oğlu olan II. Charles'ı tahta davet ederek monarşiyi yeniden tesis eder. Ancak eski monarşiye göre bu yeni düzen de üstün olan kesinlikle Parlamentodur. Parlamento adına kazanılan bu zaferin belgesi ise Şanlı Devrimden (*Glorious Revolution*) sonra kabul edilen *Bill of Rights (Haklar Beyannamesi)* ismi ile 1689 yılında tarihe geçen yasa olmuştur. Özetle bu yasanın maddelerine göre Parlamento sık sık toplanacak, ifade özgürlüğüne sahip olacak, özgür seçimler yapılacak, Parlamento tarafından yapılan yasalar kral dahil herkesi bağlayacak, Parlamento izni olmadan asker toplanamayacak ve vergi alınamayacaktır (Eroğul, 2016: 43-45).

Bununla beraber Stuart hanedanının yönetimi kısa bir süre sonra yeniden Parlamento ile çatışma içine girdi ve 1688 yılında II. James'in sürülerek yerine Protestan olan kızı Mary ve kocası Hollanda prensi William'ın davet edilmesi ile bu sürtüşme son buldu (Şaylan, 1981: 44-45). Şanlı Devrim (*Glorious Revolution*) ya da Kansız Devrim (*Bloodless Revolution*) olarak bilinen bu olay kraliyet kurumuna ait güçlerin pasifizasyonu için en önemli adımlardan biri olarak görülebilir. Acemoğlu ve Robinson (2012: 182-212), İngiltere'nin Sanayi Devrimi'ne giden süreçteki siyasi ve ekonomik şartlarını değerlendirdikleri çalışmalarında Şanlı Devrim'in büyük öneme sahip olduğunu belirtmektedir. Acemoğlu ve Robinson, İngiliz İç Savaşı ile başlayan bu süreci Schumpeter'den ödünç aldıkları ekonomik büyüme ve teknolojik gelişime eşlik eden ve eskiyi yeni olanla değiştiren bir süreç olarak ifade edilen yaratıcı yıkım (*creative destruction*) kavramı ile açıklamaktadır. İngiliz tarihsel tecrübesinde yaratıcı yıkımdan sağ kurtulan taraf, dinamik yapısı ile Avam Kamarası olmuştur. Birçok farklı örnekte olduğu gibi İngiliz kraliyet ve aristokrasisinin yaratıcı yıkımdan korku duyarak değişim ve gelişimi engelleme çabaları başarıya ulaşamamıştır. 17. yüzyıl öncesinde neredeyse tüm ülkelerde olduğu gibi İngiltere'de de bulunan dışlayıcı kurumların yerine Şanlı Devrim ve Sanayi Devrimi ile beraber kapsayıcı kurumların geçtiği ifade edilmektedir. Bu dönemde devlet merkezileşmiş, mülkiyet hakları düzenlenmiş, siyasi aktörler için görece olarak daha eşit bir alan ortaya çıkmış, İngiliz ekonomisinde elitlerin gücünü arttıran monopoller ortadan kaldırılmış, çoğulcu siyasi kurumlar işlerlik kazanmış, etkin bir vergi sistemi ortaya çıkmış, finansal kurumlara erişim genişlemiş, üretici ve tacirlerin korunmasına

yönelik politikalar sonuç vermeye başlamıştır. Bu gelişmelerden hangisinin daha etkili olduğu konusunda bazı çalışmalar da bulunmaktadır. Örneğin North ve Weingast (1989) mülkiyet haklarının korunmasına büyük önem atfederken, Hodgson (2017) bu argümanı eleştirerek esasında mülkiyet haklarının 13. yüzyıldan itibaren koruma altında olduğunu ifade etmekte ve asıl fark yaratan değişimin finansal ve idari alanlarda olduğunu belirtmektedir. Ancak ortaya çıkan bu gelişmelerin hem Sanayi Devriminin ortaya çıkışını kolaylaştırdığı hem de ortaya çıktıktan sonra devam etmesini sağladığı tartışmaya mahal vermeyecek açıklıktadır.

15 ve 17. yüzyıl arasında yaşanan bu gelişmeler Sanayi Devrimi ile birleştiğinde çok büyük bir toplumsal değişim dalgasına zemin hazırlamıştır. Engels (1993: 33), sanayileşmenin bir sonucu olarak İngiliz proletaryasının doğuşunu, buhar makinasının ve pamuğun işlenmesi için makinaların kullanımının başlamasıyla 17. yüzyılın ikinci yarısı olarak tarihlemektedir. Bu teknolojik gelişim yukarıda da bahsedildiği gibi uzun soluklu bir mücadelenin sonucunda mutlakiyete karşı galibiyet kazanmış olan Parlamantonun yaptığı reformlar ile birleşerek Sanayi Devrimini ortaya çıkarmıştır. Sanayi Devrimi, tarihi bir kesişim noktası olarak neredeyse tüm ülkeleri etkilemiştir. Ancak İngiltere başta olmak üzere bazı ülkeler büyüme, ticaret, sanayileşme ve girişimciliği destekleyecek kurumlara sahipken; Osmanlı, Rusya, Çin, Avusturya-Macaristan gibi ülkeler hala mutlakiyetçi rejimlerin etkisi altında olmalarından dolayı bu önemli kavşağı kaçırmışlardır. Bu durum dışlayıcı ve mutlak politik ve iktisadi rejimlerin doğal bir sonucu olarak görülmektedir (Acemoğlu ve Robinson, 2012: 215-222).

İngiltere'nin Sanayi Devrimi dönemindeki 60 yıllık değişimini inceleyen Engels, böylesi bir dönemin insanlık tarihinde görülmediğini belirtir. Öyle ki bu dönemin başında küçük kasabalarıyla, basit sanayisiyle ve tarımsal nüfusa sahip olan İngiltere diğer ülkeler ile benzer özellikler göstermekteyken, 60 yıl içerisinde iki buçuk milyonluk nüfuslu bir başkente, engin sanayi şehirlerine, karmaşık makinalar ile üretilen ve dünyaya arz edilen sanayi üretimine, yoğun ve üretken bir nüfusa sahip olan bambaşka bir ülke haline gelmiştir. Engels'e göre İngiltere için Sanayi Devrimi, Fransa için Fransız İhtilalinin, Almanya için felsefi devrimin taşıdığı öneme sahiptir. Böylesi bir değişim elbette İngiliz demokratik gelişimi için de önemli sonuçlar doğurur. Tekstil endüstrisinde yaşanan teknolojik gelişim bir yandan

el emeği ile üretilen iplik ticaretini sonlandırmış diğer yandan da endüstriyel tarımı ortaya çıkarmıştır. Dolayısıyla toplumun alt sınıflarında emek yoğun bir üretim sürecine dahil olan köylü aileler makineleşmenin etkisi ile beklenmedik bir şekilde göçe zorlanarak işçiye dönüşmüştür. Bu göçün yönü ise hızla ortaya çıkmaya başlayan sanayi kentleri olmuştur (Engels, 1993: 33-40). Hızlı şehirleşme sonucunda tarımsal üretime olan ihtiyaç artmış, şehirlerde artan işçi sayısı lonca sistemi içerisinde teşkilatlanmış, tarımsal ve tarımsal olmayan üretimde muazzam bir artış yaşanmıştır. Bunun yanı sıra Amerika kıtasının keşfi ve üretim hacmi ve çeşitliliğinde yaşanan artış ticaret alanında kapitalizmin gelişim göstermesini sağlamıştır (Şaylan, 1981: 41). Önceleri küçük kasabalar halinde olan yerler bahsedilen gelişmelerin etkisiyle büyük sanayi kentleri haline gelmiştir. Örneğin 1801 yılından 1845 yılına değin demir sanayisinin gelişmekte olduğu Birmingham kentinin nüfusu 73.000'den 200.000'e, Sheffield kentinin nüfusu ise 46.000'den 110.000'e yükselmiştir (Engels, 1993: 38).

Parlamentoda kimin oturacağı, bunları kimin seçeceği ve parlamentodakilerin ne yapması gerektiği İngiltere'de her zaman toplumsal ilginin odağında olmuştur. 18. yüzyılda Avrupa'nın diğer ülkelerinde kanlı devrimler yaşanırken, Amerika iç savaş ile çalkalanırken İngiltere demokratik kurumları ile övünmekte; kentliler kendi kaynaklarıyla birer savaş ya da devrim kahramanıymış gibi önemli milletvekillerinin heykellerini diktirmektedir (Lang, 1999: 1). Buna rağmen ülkenin demokratik temsil sistemi bu denli yoğun bir toplumsal değişimin yarattığı ihtiyaçları karşılayacak durumda değildir. Dolayısıyla seçim sistemi bu gelişime ayak uyduramamış ve çeşitli başkaldırıların ortaya çıkmasına neden olarak siyasal eliti endişelendirecek boyutta bir karmaşa hali yaratmıştır. 19. yüzyıl başlarında ortaya çıkan toplumsal huzursuzluk bu yüzyıl boyunca çıkartılan bazı reform yasaları ile giderilmeye çalışılmıştır. Bu yasalardan ilki 1832 yılında çıkarılan Reform Yasasıdır (*Reform Act*). Bu yasa ile seçim sistemi ıslah edilmeye çalışılarak hem isyanlar hem de diğer Avrupa ülkelerinde yaşanan kanlı ayaklanmaların ülkeye sirayet etmesi engellenmeye çalışılmıştır. Seçim sisteminde reform yaklaşık olarak bir asırlık bir süreci kapsar. 1832 – 1928 yılları arasında seçim sistemini düzenleyen takriben 8 önemli yasanın kabul edildiği görülmektedir. 1832 yılında 492.700 kişi ile sınırlı

olan seçmen sayısı reform süreci tamamlandığında tüm kadınlara da oy hakkı tanınması ile günümüz şartlarına ulaşmıştır (Acemoğlu ve Robinson, 2006: 3).

İngiltere'nin hem anayasal hem de parlamenter gelişim süreci kendine has siyasal ve yönetsel gelenekler ile özel bir biçime sahip olan kuvvetler ayrılığı ilkesini ortaya çıkarmıştır. Kuvvetler ayrılığının temelinde parlamento egemenliği ilkesi bulunmakta; parlamento tek ve mutlak yasama organı olarak sınırsız bir yetkiye sahip olmaktadır. İngiltere'de devlet yerine parlamento kavramının öne çıkmış olmasının sebebi bu durum olarak görülmektedir (Karasu, 2009: 172).

3.1.3. Kamu Yönetimi Sisteminin Gelişimi ve Yapısı

Modern devlet öncesi İngiliz kamu kurumlarının temel yapısında en önemli faktör kilise olmuştur. Ruhban sınıfının devlet işlerinde kullanılması, kilisenin örgütsel yapısının kamu hizmetine yansıtılması gibi şartlar kamu hizmetinin ilk örgütlenme tipinin kiliseden örnek alındığını göstermektedir. Bununla beraber kilisenin de hali hazırda Roma İmparatorluğu'nun örgütsel niteliklerinden etkilenmiş olması dolaylı bir şekilde kurumsal yapının Roma dönemine dayandırılabilceğini göstermektedir. Ancak bu konuda kesin bulgulara ulaşılmamıştır. Bununla beraber Norman istilasından önce merkezi yönetimin bazı kurumlarının oluştuğuna dair kesinlik bulunmaktadır. Örneğin bu dönemde ülkenin kent ve kasabalara (*shire ve hundreds*) bölünmesi idari taksimatın yapıldığını göstermektedir. Bunun yanı sıra para basılması ve vergi toplanmasına yönelik teşkilatların bulunduğu da bilinmektedir (Coolican, 2018).

Orta çağ ve sonrasında patrimonyal kurumlar olarak 18. yüzyıl sonlarına kadar devam eden bir kamu hizmeti teşkilatının varlığından söz etmek mümkündür. Bu teşkilat zaman içerisinde yavaş bir şekilde değişime uğramıştır. İngiltere'nin içerisinde bulunduğu bazı özel şartların da yönetim yapısının değişiminde etkili olduğunu belirtmek gerekir. Bu şartlar; Parlamento tarafından Kraliçe Mary ve III. William'ın (*William of Orange*) tahta davet edilmesi, İngiltere'nin hem bulunduğu takım ada içerisinde hem de küresel olarak güç kazanması, sanayi ve ticaretin hızlı gelişimi sonucunda daha uzun soluklu savaşların yürütülmesi ve toprak soylularının

yanı sıra tedrici olarak orta sınıf ve işçi sınıfının hem politik hem de ekonomik olarak güç kazanması olarak sıralanabilir (Jupp, 2006: 3).

Bu dönem boyunca kamu idaresinin bazı bürokratik yönelimleri olsa da esasen sınırlı amaç ve insan gücü ile donatılmış olduğu ve krala yardım için teşkilatlandığını söylenebilir (Sullivan, 2013: 21). Bununla beraber bu dönemde kamu yönetimi yapısında belirgin bir yozlaşma olduğunu da belirtmek gerekir. Kamu makamlarının alınıp satıldığı, bu makamlara atanan kişilerin kral tarafından yaşam boyu süreyle atanması sonucu bu kişilerin kamu idarelerini kendi malı olarak kullanması yaygın olarak rastlanan olaylardır (Coolican, 2018). Ancak Parris'in (1968: 143) ifade ettiği gibi 1780-1830 yılları arasındaki 50 yıllık dönemden önceki kamu hizmetini modern kamu hizmeti ile kıyaslamak konunun anlaşılması açısından bir bariyer oluşturacaktır.

19. yüzyılda yukarıda bahsedilen gelişmeler ve aksaklıklar kamu idaresi teşkilatında da bazı reformların yapılmasını zorunlu kılmıştır. Özellikle sanayi ve ticari gelişimi tamamlamış olan bir ülkenin orta çağ idari kurumları ile işlemesi, ülke için işleri ciddi derecede zorlaştırmaktadır. Bu durumun değişimi ise 19. yüzyılın ikinci yarısı ve 20. yüzyılın başında kapsamlı bir reform süreci ile yaşanmıştır. Bu sürecin öncesinde küçük ve eşgüdüm içerisinde olmayan patronaj pozisyonlarından oluşan kamu yönetimi yapısı sistematik, mesleki olarak bölümlenmiş ve liyakat temelli bir sistem haline gelmiştir. Süreç içerisinde herhangi bir tutarlı yasal dayanak olmadan kamu yönetimi sistemi modern yapıya kavuşturulmuştur. Müsteşarlığın sürekli bir makam olarak teşkil edilmesi, 1834 yılında emeklilik maaşının kabul edilmesi, 1855 yılında Kamu Yönetimi Komisyonu'nun (*Civil Service Commission*) kurulması, 1870'li yıllarda üst düzey bürokratik mevkiiler için açık ve rekabete dayalı yükselmenin kabul edilmesi sürecin önemli aşamalarını oluşturmaktadır (Parry, 2011: 348).

Bu değişim sürecinin dönüm noktasını ise Northcote-Travelyan (1854) raporu oluşturmaktadır. İngiliz reform tarihinin birçok örneğinde olduğu gibi bu sefer de bir parlamento komisyonu kurularak kamu idaresi mercek altına alınmış ve sonucunda kamu yönetimi literatüründe de önem atfedilen bir metin olan Northcote-Travelyan

raporu²³ ortaya çıkmıştır. İngiltere’de modern bürokrasiyi oluşturan metin olarak görülen bu belge kamu idaresinin o gün içinde bulunduğu şartları ciddi bir biçimde eleştirmekte ve modern bürokratik kuralların işlerlik kazanmasını önermektedir. Northcote ve Traveleyan (1854: 2) raporun giriş kısmında Taç ve parlamentoya bağlı; yeterince yönetsel özgürlüğe, karakter, yetenek ve tecrübeye sahip; bakanlıklara bağlı olarak çalışan ve sürekli kadroya sahip memurlardan oluşan bir kamu idaresinin artık günün gereklerinden olduğunu ifade etmektedir. Bu yapının sağlanabilmesi için Northcote ve Traveleyan üç madde ile önerilerini belirtmişlerdir. Bunlar; i) kamu idaresinde layıkıyla verimli olabilecek kişilerin istihdam edilmesi için sınavlar yoluyla personel temin etmek, ii) tüm kamu görevlilerine, hak ederek terfi etmeyi dört gözle beklemelerini ve kendilerine hak kazanırlarsa hizmette en yüksek ödülleri beklemelerini öğretmek liyakati teşvik etmek, iii) kamu hizmetinin parçalı yapısından kaynaklanan kötülükleri bertaraf etmek için kamu personelinin kendi kurumundan başka bir kuruma atanabilmesinin, ilk atamaların benzer şartlara sahip olmasının ve kurumlarda göreve hazır katipler bulundurulmasının önünün açılması olarak sıralanabilir (Northcote ve Traveleyan, 1854: 22-23). Çağdaş bir kamu yönetimi sisteminin teşkil edilmesinin bir ayağı olan bu raporun etkileri büyük öneme sahiptir. Ancak öncülü olan sistem içerisinde birçok işlevin uzman kurullar tarafından ele alınması nedeniyle eski sistemin kalıntılarının kaybolması on yıllar almıştır. Dolayısıyla İngiltere’de bir politikacı tarafından yönetilen ve daimî müsteşar ve alanda uzmanlığı olmayan genel görevliler tarafından hizmet verilen bir bakanlık kurumu ancak zaman içerisinde ortaya çıkmıştır (Parry, 2011: 348).

İngiliz kamu idaresinin bir diğer kurucu raporunun resmi olarak “*Report of the machinery of government committee*” başlığı ile 1918 yılında yayınlanan Haldane Raporu olduğu söylenebilir. Northcote ve Traveleyan liyakat temelini oluşturmuş ancak kamu idaresinin parçalı yapısı sorun olarak varlığı devam ettirmiştir. Haldane (1918: 16) raporunda bu ve benzeri sorunların giderilmesi için bazı önerilerde bulunmuştur. Bunlar; i) kamu idaresinde kamu politikalarına daha iyi bir temel oluşturabilmek için bilgi ve araştırma tekniklerinin geliştirilmesi, ii) kamu işlerinin konusuna göre olarak alakalı oldukları bakanlıklara tahsis edilmesi ve

²³ Bu raporun resmi başlığı “Report on the Organisation of the Permanent Civil Service, Together with a Letter from the Rev. B. Jowett.”dir.

bakanlıklar arasındaki iş birliğinin geliştirilmesi, *iii*) bakanlıkların içerisinde harcama, bakanlık sorumluluğu, danışma kurumları ile iş birliği, nitelikli kadın iş gücüne uzun süreli istihdam gibi konulardaki önerilere gereken önemin gösterilmesi, *iv*) parlamento denetiminin, devleti bürokrasinin kötülüklerinden korumak için bakanlık idaresindeki gelişmeleri yakından takip edebilecek şekilde zorlanması olarak sıralanabilir. Görüleceği üzere bu rapor kamu hizmetinin bakanlıklar altında teşkilatlanması ve kamu politikasının sadece milletvekillerinin uzmanlıkları ile belirlenmesinin engellenmesi açısından önem arz etmektedir (Carswell, 1966: 41-42).

Bu iki raporun yanı sıra 1980’li yıllara gelene kadar birkaç komite raporu daha çıkmıştır. Bunlar 1955 Priestley, 1961 Plowden ve 1968 Fulton raporu olarak sıralanabilir.

Bu raporlar arasında Fulton raporunun önemli bir yeri bulunmaktadır. Fulton raporu, Castellani (2018: 13) tarafından Northcote-Travelyan raporunun 20. yüzyıl eşdeğeri, Rhodes (1991: 548) tarafından 20. yüzyılda İşletmecilik anlayışının başlıca metinlerinden biri olarak tanımlanmaktadır. 19. yüzyıl reformcuları Hindistan’da tesis edilen idari sistem başta olmak üzere İngiliz emperyal tecrübesinden, *Oxbridge*²⁴ eğitimi almış seçkinlerden ve yerel yönetim yeniliklerinden ilham almışken, Fulton Raporu ve destekçileri büyük ölçüde özel sektör yönetimi ve stratejik yönetim anlayışındaki değişimlerden ilham almışlardır (Castellani, 2018: 13).

Fulton raporunun temel önermesi Northcote-Travelyan ilkeleriyle tesis edilen kamu idaresi anlayışının modern ihtiyaçlara cevap veremediği üzerinedir (Fulton, 1968: 9). Kapsamlı bir şekilde kamu idaresini inceleyen rapor kamu sektöründe uzmanlığa verilen önemin artırılmasını, kamu yönetiminde sınıf sisteminin reforme edilmesini, bilim insanı, mühendis ve diğer uzmanlara yeterince yetki ve sorumluluğun verilmesini, kamu hizmetine yönelik eğitim için bir yüksek okulun açılmasını, kamu yöneticilerin vasıfsızlığının giderilmesini, kamu idaresi ile toplumun geri kalanı arasındaki ilişkisel bağların tesis edilmesini, personel yönetiminin iyileştirilmesini tavsiye etmektedir (Fulton, 1968: 9-14). Rapor, teşkilat

²⁴ Oxford ve Cambridge üniversitelerine verilen takma ad.

yapısına bakanlık ajanslarının eklenmesini ve bakanlıkların üstlendiği bazı görevlerin bu ajanslara aktarılmasını isteyen ilk metin olması münasebetiyle ayrıca önem arz etmektedir (Greenwood, 2001: 30). Bununla beraber raporun önemli önerilerinden birisi de kamu yönetimi ile ilgilenen bir bakanlık kurularak rapordaki önerilerin uygulanmasının sağlanması olmuştur (Chapman, 1968: 451).

Fulton raporunun kamu yönetimi örgütlenmesine ilişkin önerileri ajanslaşma hususunda özel bir öneme sahiptir. Raporun “Özerk Kamu Kurullarına Sorumluluk Devri (*The Delegation of Responsibility to Autonomous Public Boards*)” bölümü bakanlık sorumluluklarının devredilmesi konusunda İsveç örneğinden bahsetmekte; bazı ülkelerde politika yapımı ve uygulanması aşamalarının ayrılmasının tepki ile karşılanırsa da İsveç’te az sayıda genç personelin politika yapımından sorumlu olduğu ve politikanın uygulanmasının ise tecrübeli ve daha yaşlı personele bırakıldığını belirtmektedir. İsveç örneğinin başarılı bir uygulama olduğunu belirten rapor yetki devri hususunda örnek alınabileceğini ifade etmektedir (Fulton, 1968: para. 188-190). Ancak Pollitt, vd., (2001: 281) bu analojinin kesinlikle yanlış olduğunu ve İsveç idari yapısı içerisinde ajansların tam özerkliği göz önüne alınmadan yapıldığını ifade etmektedir.

Buna rağmen raporun uygulanması işi bizzat raporun eleştirdiği kişilerin eline bırakılınca reform önerileri tamamen uygulanamamıştır. Ancak bu rapor sayesinde özellikle Thatcher hükümeti döneminde yapılacak reformlar için tartışma zemini oluşturulmuş ve bu raporun başarısız olduğu noktalardan alınan dersler ilerleyen dönemlerdeki reformların uygulanma süreçlerini etkilemiştir (Dowding, 1995: 20).

Görüleceği üzere birçok gelişmiş kamu yönetimi sisteminde olduğu gibi, gelişim sürecinin bir döneminde İngiliz kamu yönetimi sistemi de Weberyen bürokratik ilkelere göre şekillenmiştir (Hughes, 2003: 220). Ancak yine dönemin ruhuna paralel bir şekilde bürokratik yönetim tarzı piyasalaşma ve Yeni Kurumsal İktisada dair fikirler tarafından kuşatıldığında İngiliz kamu yönetimi sistemi büyük bir hızla yeni duruma uyum sağlamaya çalışmıştır. Bu durum 1980’li yıllarda Verimlilik Birimi (*The Efficiency Unit*) tarafından hazırlanan reform raporlarından açıkça izlenebilmektedir.

3.2. 1980 Sonrası Reformlar ile Yeni Kamu İşletmeciliğinin Örgütsel Yapısı

Çalışmanın ilk bölümünde detaylı bir şekilde bahsedildiği üzere 1980’li yıllarda bürokratik verimliliğe yönelik baskılar kamu yönetimi anlayışının değişimini şekillendiren bir mücbir sebep haline gelmiştir. Bu dönemde kamu yönetimi reformu basitçe yönetim tarzındaki bir değişiklikten ziyade devletin toplumdaki rolünü ve vatandaş ile ilişkilerini düzenleyecek derecede kuşatıcı bir surete bürünmüştür (Hughes, 2003: 1). Tüm Batı Avrupa’da izlenen bu değişim süreci farklı reform programlarına sahiptir. Buna göre reformlar (Wright, 1995: 108-110):

1. İç modernizasyon baskılarına cevap vermek üzere hazırlanan reform programları,
2. Belirli siyasi baskılara yönelik olarak hazırlanan reform programları,
3. Parça parça hazırlanan inkrementalist ve faydacı reform programları,
4. Kapsamlı bir dönüşüm sürecinin parçası olan reform programları,
5. Diğer reformların yönetilmesi için gerekli olan reform programları

olarak ayrılmaktadır. Wright’a göre (1994: 110- 117) bu reformlar ile genel olarak kamu kurumlarının boyutunun ve kullandığı kaynakların sınırlandırılması, yönetimin gözetim kapasitesinin arttırılması, kamu yönetiminde özel sektör teknikleri geliştirilmesi, kamu-özel ayrımının sağlanması; kamu sektörünün demokratikleştirilmesi, kamu sektörünü daha kullanıcı dostu hale getirilmesi, kamu sektörü yapılarını yeniden teşkilatlandırılması ve kamu sektörü kültürünün dönüştürülmesi amaçlanmaktadır. Ayrıca Wright (1994: 127) bu reformların tüm ülkeler için farklı hızlarda ve farklı kapsamlarda yaşandığını eklemektedir.

Tüm Batı Avrupa’da gözlenen bu durum İngiltere’de özellikle Thatcher hükümetinin reform sürecine sağladığı desteğin bir fırsat çerçevesi yaratmasıyla büyük değişimlerin yapılmasına imkân vermiştir. Böylece ortaya çıkan verimlilik stratejisi, küçük çaplı maliyet tasarrufundan ziyade yönetsel bakış açısında sağlanan değişimde ve hesap verebilir bir yönetim anlayışının oluşturulmasında etkili olmuştur (Gray ve Jenkins, 1986: 172).

Bu süreçte İngiliz kamu yönetimi reformuna Verimlilik Birimi (*The Efficiency Unit*) öncülük etmiştir. Fulton raporundaki birçok görüşü yeniden ele alan

Verimlilik Birimi, bir dizi inceleme ve rapor ile kamu yönetimi yapısının büyük dönüşümünü başlatmıştır (Pyper, 1995: 57). Bu sefer reformun arkasında güçlü siyasi destek bulunması, daha önemli sonuçların elde edilmesini de sağlamıştır (Pyper, 1995: 11). 1979 yılında Rayner İncelemeleri olarak bilinen, bakanlıkların yönetsel verimliliği üzerine yapılan araştırmalar ile başlayan yeni reform dönemi Bakanlar İçin Yönetim Bilgi Sistemi (*Management Information System for Ministers-MINIS*) isimli programın kullanıma girmesi ile sonuçlanır. Bu program, kurum faaliyetleri hakkında bilgi toplanmasını ve bakanlık üst düzey yöneticilerinin bu bilgiler esasında sorumluluk almasını sağlamaktadır. Bu programın ilk olarak yürürlüğe girdiği Çevre Bakanlığında üç yıl içerisinde 15.000 iş sonlandırılmıştır (Greenwood, 2001: 30). Bunun yanı sıra bakanlıkların taşra teşkilatında maliyet-merkezi (*cost-centre*) isimli kuruluşların birer mali yetki devri makamı olarak kurulması gerekliliği vurgulanmıştır (Gray ve Jenkins, 1986: 173). Buradan da anlaşılacağı üzere dünya savaşları ve arkasından gelen refah devleti döneminde personel sayısında yaşanan büyük artışın dönemin verimlilik görüşüne yansımaları sayılar üzerinden olmuştur (Pyper, 1995: 47-48).

80'li yıllara gelindiğinde geçmiş reform tecrübesiyle beslenen Finansal Yönetim Girişimi (*Financial Management Initiative-FMI*) etkili bir şekilde kamu sektöründe hüküm sürmeye başlar. Bu girişim kapsayıcı bir reform yaklaşımı olmasına rağmen dört ana başlığın öne çıktığı görülmektedir. Bunlardan ilki MINIS ile denemesi yapılan yönetim bilgi sisteminin tüm üst düzey bakanlık yönetimlerine yayılmasıdır. İkincisi bakanlıkların performans ölçümü ve önceliklerin belirlenmesi amacıyla hedeflerini açıkça belirtmesi gerekliliğidir. Üçüncüsü maliyet ve personel işlerinin adem-i merkezileştirilmesi süreci olarak ifade edilebilir. Buna göre bakanlık taşra teşkilatında maliyet ve sorumluluk merkezleri kurularak ilgili yetki ve görevler bu merkezlere devredilecektir. Dördüncü başlık ise performans ölçümüdür. Buna göre tüm yöneticiler kurumsal çıktı ve performansı mümkün olan her alanda değerlendirip ölçmelidir (Greenwood, 2001: 31-32). Bu dört ana başlıktan ikisi daha önce MINIS projesinde öne sürülen değişimler olması Verimlilik Birimi reformlarının içsel tutarlılığa sahip bir süreç yaklaşımı ile yönlendirildiğini göstermektedir. Ancak bakanlıklar kendi kurumlarının görev ve yapısına uygun olarak kılavuz niteliğindeki ilkeleri uygulama konusunda serbest bırakılmıştır (Gray

ve Jenkins, 1986:174). Dolayısıyla reform politikasının yapım ve uygulama aşamalarının birbirinden ayrıldığı belirtilebilir.

Fry'a göre (1988: 1) Thatcher hükümeti dönemi, İngiliz kamu yönetimi için travmatik bir deneyim olmuştur. Verimlilik Birimi'nin çalışmaları da bu durumun teşekkülünde oldukça etkilidir. Öncesinde özel bir şirketin yönetici olan Sir Derek Rayner'ın birimin yönetimine getirilmesi reformda etkili olan İşletmecilik ve Yeni Kurumsal İktisat anlayışlarına dair ip ucu vermektedir. Verimlilik Birimi reformlarının temel ilkeleri de bu görüşler üzere şekillenmiştir. Sharifi ve Bovaird (1995: 468-469) bu ilkeleri beş madde ile özetlemiştir. Bunlar:

1. Tüm değerlendirme süreçlerinde “fayda-maliyet (*value for money*)” denetimlerinin odak noktası haline gelmesi,
2. Ekonomiklik, verimlilik ve etkinlik ölçümlerinin paranın karşılığı denetimlerinde belirleyici unsur olması,
3. Örgüt içi düzene daha fazla önem verilmesi,
4. Kamu sektörü yöneticilerinin idare kavramından işletme kavramına kayması,
5. Özellikle mali adem-i merkeziyetin örgüt yapılanmasının ayrılmaz bir parçası olarak görülmesi.

olarak sıralanmıştır. Bu nitelikleri ile FMI hem rasyonel karar almanın vücut bulmuş hali hem de en iyi özel sektör pratiklerinin bir aktarımı olarak görülmektedir. Zamanla, merkezi hükümetin FMI hakkındaki orijinal algısına başka unsurlar eklenmiş ve onu “yeni kamu yönetimi” veya “kamu işletmeciliği” olarak bilinen şeye dönüştürmüştür. (Sharifi ve Bovaird, 1995: 469). Dolayısıyla Verimlilik Biriminin çalışmaları sonucu ortaya çıkan *MINIS* ve *FMI'nin* yeni kamu işletmeciliği reformlarının embriyosunu oluşturduğu ifade edilmektedir (Castellani, 2018: 61).

FMI tasarlandığı dönemde birçok övgüye mazhar olmuş ve bir o kadar da eleştiriye maruz kalmış bir girişim olarak kabul edilmektedir. Buna rağmen kamu yönetimi reformu için kendi başına elle tutulur sonuçlar doğurabilmiştir. Bu girişim sonrasında bakanlıklarda maliyet bilinci yerleşmiş ve hizmetin ekonomik olması gerekliliği görüşü benimsenmiştir. Bununla beraber bürokratlara kamu politikalarının bir amaca hizmet etmesi gerektiğini tekrar hatırlatmıştır. Dolayısıyla FMI'nin

İngiltere için bir devrim anı değil de sürekli değişimin öncüsü olduğu ifade edilebilir. Bu girişim ile beraber elde edilen birikim İngiliz devlet sistemi için günümüzde hala etkileri görülmekte olan yapısal adem-i merkeziyetin önü açılmıştır. Böylece devletin en geniş kapsamlı reform planı olan yürütücü ajans (*Next Steps Executive Agency Reform*) reformlarına zemin hazırlanmıştır (Castellani, 2018, 78).

3.2.1. Devlette Yönetimin İyileştirilmesi: Gelecek Adımlar Raporu

Yukarıda bahsedilen girişimler öncül hareketler olması itibarıyla özel bir öneme sahip olmakla birlikte kamu yönetimi sistemi üzerindeki etkileri kısıtlıdır. Bu girişimler neticesinde kat edilen mesafe Thatcher hükümetini tam olarak tatmin etmemiştir. Bu duruma verilen tepki ise 1988 yılında yayınlanan Devlette Yönetimin İyileştirilmesi: Gelecek Adımlar (*Improving Management in Government: Next Steps*) isimli rapor olmuştur. Döneminin Verimlilik Birimi başkanı Sir Robin Ibbs'e ithafen "Ibbs Raporu" olarak da adlandırılan rapor İngiliz kamu yönetimi sistemi içerisinde yürütücü ajansların kurulmasını sağlamıştır (Greenwood, 2001: 32). Böylece kamu yönetiminde elde edilen ilerlemeyi değerlendirmek, reformu ilgilendiren tutumları hangi önlemlerin etkilediğini tespit etmek, yönetimin iyileştirilmesini engelleyen yapısal ve davranışsal engelleri belirlemek ve daha fazla hangi önlemlerin alınması gerektiğini belirlemek amacıyla yola çıkan Ibbs ve ekibinin girişi (Flynn vd., 1990: 162), İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra İngiliz kamu yönetimi sistemi içerisindeki en önemli reform olarak nitelenen yürütücü ajansların kurulması ile sonuçlanmıştır (Gay, 2010: 4).

Rapor, temel bulgularını yedi başlık altında sıralamıştır. Özetle bunlar (Efficiency Unit, 1988: 3-4):

1. Tüm devlet memurlarının kamu hizmetlerinin sunumu ile meşgul olan %95'i, daha açık bir şekilde tanımlanmış ve bütçelenmiş yönetimin daha faydalı olacağını düşünülmektedir.
2. Memurların birçoğu üst yönetimin politika yapımı konusunda geniş bilgiye sahip olmasına rağmen politikanın uygulanması konusunda yeterince tecrübeye sahip olmadığını düşünmektedir.

3. Kamu politikası bakanlık tarafından parlamenter baskılara cevap vermek amacıyla formüle edildiği için performansa yönelik iyileştirmeler yetersiz kalmaktadır.
4. Parlamento ve medyanın bilgi alma talepleri ve bakanlıkların farklılaşan ve karmaşıklaşan görevleri bakanlıklarda aşırı yüklenmenin ortaya çıkmasına neden olmuştur.
5. Bakanlık üzerindeki baskının çoğunlukla harcama ve faaliyetlere yönelik olması kaynak kullanımı ve elde edilen sonuçlara yönelik ilginin zayıflamasına neden olmaktadır.
6. Performansın iyileştirilmesi ile alakalı yeteri kadar dış baskı bulunmamaktadır.
7. Kamu yönetimi sistemi tek bir teşekkül olarak yönetilemeyecek kadar büyük ve çeşitlidir.

Raporun yazıldığı dönemde “Yeni Kamu İşletmeciliği” terimi henüz kullanımda olmasa bile rapor adeta bir YKİ manifestosudur. Örneğin raporun on birinci paragrafı yöneticilere yönetsel özerkliğin verilmesinden, on ikinci paragrafı monolitik bir kamu yönetimi sisteminin kariyer sistemine faydadan çok zarar getirdiğinden bahsetmektedir. On dördüncü paragrafta mevcut kamu yönetimi sistemi sonradan YKİ ilkeleri olarak bilinecek olan yönelimler ekseninde eleştirilmektedir (Efficiency Unit, 1988: para. 11-14). Kutlu da (2011: 90) benzer bir şekilde *Next Steps* girişiminin içeriğindeki çıktı odaklılık, icra başkanlarının güçlendirilmesi, kamu yönetimi sistemine rekabetin sokulması gibi hususların doğrudan YKİ ilkelerini öngördüğünü ifade etmektedir.

Raporun öneriler kısmı da aynı eksende şekillenmektedir. Buna göre kamu yönetimi sistemi içerisinde, amiyane tabiri ile “iş bitiricilik” için, bakanlık tarafından belirlenen kaynak ve politika çerçeve sözleşmeleri içerisinde işleyen ve kamu politikasının yürütülmesi fonksiyonunu devralan ajanslar kurulmalıdır. Rapora göre bu kurumlar bakanlıkların doğrudan bir parçası da olabilir ancak devlet hiyerarşisi dışarısında olmaları daha makbul görülmektedir. Kurulan ajansların boyutu verilen görevin hacmine göre esnekliğe sahip olmalıdır. Küçük ya da büyük tüm ajanslara bakanlık tarafından politika, bütçe, belirgin amaçlar ve sonuçlar için bir çerçeve verilmeli; bakanlık tarafından çıktı odaklı olarak sıkı bir şekilde denetlenmelidir.

Raporda bakanlığın ajans için hazırlayacağı çerçeve sıklıkla vurgulanmakta bu yolla ebeveyn kurum olan bakanlık ve ajans arasındaki ilişkinin sınırları sözleşmesel bir temele oturtulmaktadır (Efficiency Unit, 1988: para. 17-28).

Bu haliyle rapor YKİ'nin kamu örgütleri için istediği kurumsal yapıyı tasvir etmektedir. Hali hazırda siyaset-yönetim ayrılığı ile tesis edilen kamu politikasının oluşturulması ve uygulanması arasındaki ayrılık yürütücü ajanslar aracılığıyla bürokratik yapıya da yansıtılmaktadır. Kurulacak ajansların boyut, fonksiyon ve bütçe açısından hangi niteliklere sahip olacağı konusunda ise bakanlıklara tercih hakkı verilmiştir (Efficiency Unit, 1988: para. 43-44).

Raporun tamamında vurgulanan İşletmecilik (*managerialism*) olgusu ellinci paragrafta açık bir dille ifade edilir. Buna göre amaçlanan esas kazanım “işletmesel bir enerjinin açığa çıkarılması” ve kamu yönetimi sisteminin her düzeyindeki yöneticilerden (*manager*) beklenenin çıktıları maksimize etmesi, merkezi sınırlamalar nedeniyle hiçbir sorumluluktan kaçınmamaları ve sundukları hizmetin ivedilikle geliştirilmesi olduğu ifade edilmiştir (Efficiency Unit, 1988: para. 50).

Yürütücü ajanslar Whitehall sistemi içerisine piyasa tekniklerini sokmak için bir araç olarak tasarlanmıştır (Kutlu, 2011: 90). Bunun için devletin kamu hizmeti sunum teşkilatının yeniden düzenlenmesi reçete edilmiş ve bakanlıklar tarafından belirlenen çerçeve sözleşmeler dahilinde ücret, kıdem, işe alım ve kurumsal yapı üzerinde önemli yetkilere sahip üst düzey yöneticilere yönetsel özgürlük sağlanmıştır. Ancak merkezi denetimin de sınırları göz önüne alınmıştır. İngiliz bakanlık yapısı içerisinde yer alan bakanlık sorumluluğu ilkesi devam edecek ancak politikanın uygulanması sürecindeki her küçük detay bakanlık tarafından belirlenmeyecektir (Flynn vd., 1990: 162-163).

Next Steps raporunun bir politika olarak kabul edilmesi için önce Verimlilik Birimi içerisinde *Next Steps* çalışma grubunun raporu derlenmiş, sonrasında kabine müsteşarlığı ve başbakanlık verimlilik danışmanlığı tarafından başbakana sunulmuştur. Başbakanlık tarafından politika olarak kabul edilmesiyle beraber Hazine ve Maliye Bakanlığı bakanlıkların aday ajansları belirlemesi istemiş ve hazırlanan planlar Başbakanlık yoluyla parlamentoya sunulmuştur (James, 2003: 44).

Rapor halka açıklandıktan sonra kamu yönetiminde verimliliğe ilişkin endişeler paylaşılmış ancak demokratiklik ve hesap verebilirlik açısından bazı eleştiriler de olmuştur. Flynn ve arkadaşları (1990: 176-178) ajanslaşmanın temelinde üç problem olduğunu tespit etmiştir. Bunlardan ilki devletin küçültülmesi problemidir. Ajanslaşma ekseninde bu problem hizmetin vatandaşa yakınlaştırılması ve güç ile otoritenin merkezileşmesi görüşlerinin birleşmesine olanak sağlamıştır. Kurumsal yapı desantralize edilse de denetim mekanizmalarının yapısı daha da merkezileşmektedir. İkinci problem demokratik niteliğe sahiptir. Kamu hizmetinde eşitlik, denetlenebilirlik ve ulaşılabilirlik, ajansların hizmet alanlarını ve dolayısıyla hizmet kitlelerini seçebilmesi nedeniyle riskli bir hale gelmiştir. Üçüncü problem ise İngiltere’de idare hukukunun bulunmaması nedeniyle ortaya çıkmaktadır. Hizmet sunumunun bakanlıklardan ayrılması vatandaşların parlamentoda gerçekleşecek olan hukuki olarak hak arama süreçlerinin kesintiye uğramasına neden olabilmektedir. Chapman (1988: 10) bu problemler ile ilgili olarak devletin demokrasi ve verimlilik arasında kusursuz bir denge oluşturması gerekliliğinden bahsetmektedir.

3.2.2. Yürütücü Ajansların Kuruluşu (1988-1997 Dönemi)

1988 yılında hazırlanan bir raporla resmi olarak başlayan İngiliz ajanslaşma serüveni, kurulan ajans tipi kurumlar ile bakanlıklarda yaşanan yapısal yetki devri (*structural devolution – hive off*) ve 3 yıl içerisinde kamu personelinin yüzde ellisinin yürütücü ajanslara aktarılması ile temel bir reform programına dönüşmüştür (Panchamia ve Thomas, 2014: 7).

Ancak bu reformun kurumsal açıdan incelenmesi ve karmaşık yapı içerisinde kamu kurumlarının sınıflandırılması ve ebeveyn bakanlık ile kamu kurumlarının ilişkisini tespit etmek idare hukuku alışkanlığı bulunan bir araştırmacı için oldukça zorlayıcı bir süreçtir. Pollitt ve arkadaşları (2005: 99) kamu hizmeti sistemini köklü bir şekilde değiştiren ajanslaşma gibi bir reformun herhangi bir yasal dayanağı olmadan gerçekleştirilmesinin uluslararası araştırmacıları afflattığından bahsetmektedir. Gerçekten de İngiliz kamu hizmetindeki bir bürokratin Kabine Bürosu (*Cabinet Office*) tarafından çevrimiçi olarak yayınlanan temel yasa, kural ve

içtihatların toplandığı bir rehber niteliğinde olan “*Cabinet Manual*”²⁵ rehberini; Adalet Bakanlığı tarafından yayınlanan ve kamu hizmeti ile ilgili kararların yasalara uygunluğunun tespit edilmesine yönelik olarak hazırlanan “*The Judge Over Your Shoulder – a guide to good decision making*”²⁶ rehberini bilmesi gerekmektedir. Bununla beraber parlamentonun yasal işleyiş sınırlarını merak eden bir araştırmacı Avam Kamarası Kütüphanesi’nde memur olarak çalışan Thomas Erskine May’in 1844 yılında hazırladığı ve hala “*Erskine May*” olarak isimlendirilen incelemeyi ele alması gerekmektedir. Bu inceleme yıllar boyunca güncellenmeye devam etmiştir ve yirmi beşinci baskısına çevrimiçi olarak ulaşılabilir²⁷.

Yürütücü ajansların kuruluş biçimi için de İngiliz geleneksel yönetiminin önemli bir açıklayıcı faktör olduğu görülmektedir. İngiltere’de geleneksel olarak başbakan meclisteki çoğunluk parti içerisinde Taç tarafından seçilmektedir. Bunun akabinde başbakan kabine ve bakanları atayarak hükümeti kurar. Hükümet, meclis tarafından seçilmemiş olsa da meclise karşı sorumludur. Bununla beraber İngiltere’de memurlar Taç kurumunun hizmetkârı olarak görülür. Resmi olarak hem hükümet Majestelerinin Hükümeti (*Her/His Majesty’s Government*) hem de memurlar Majestelerinin Kamu Görevlileri (*Her/His Majesty’s Civil Servants*) olarak isimlendirilmiştir. Buradan yapılacak bir mantıksal çıkarım İngiliz kamu hizmeti çalışanlarının Taç kurumunun o günkü temsilcisi olan hükümetin hizmetkârı olduğunu göstermektedir. Bu sebeple kamu yönetiminin ne anayasal bir statüsü ne de hükümetin belirlediğinden başka bir müstakil bir amacı ortaya çıkmamıştır. Elbette bu tanımlamaların siyasal hayatta pratik bir geçerliliği yoktur ve kimi dönemlerde İngiliz bürokrasisinin gücü televizyon satirlerine dahi konu olmuştur ancak bu durumun tarihsel gelişim içerisinde kamu yönetimi için yasal ve örgütsel etkileri varlığını sürdürmektedir. Kamu yönetiminin yasal tüzel kişiliği bulunmaması ve başbakan ya da bakanların kimi durumlarda yasaya ya da parlamentoya başvurmadan bakanlığın örgütsel yapısını değiştirebilmesi bu etkiler arasında sayılabilir (Pollitt, vd., 2005: 100). İngiliz geleneğine uygun bir şekilde, ajansların kuruluşunda da bir

²⁵ <https://www.gov.uk/government/publications/cabinet-manual> adresinden ulaşılabilir.

²⁶ https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/746170/JOYS-OCT-2018.pdf

²⁷ <https://erskinemay.parliament.uk/>

yasadan ziyade uzman raporları, meclis tartışmaları ve meclis komisyonu raporları etkili olmuştur.

İdari geleneğinin bir parçası olan bu yapının Anglosakson ülkelerde reform hareketlerini kolaylaştıran bir unsur olduğu da tartışılmaktadır. Almanya ve İngiltere'nin idari reform kapasitesini araştıran Knill (2001:100) İngiltere'de idari reformun Almanya'daki gibi sadece retorik düzeyde kalmadığını, elle tutulabilir sonuçlar ürettiğini söyler. Knill (2001: 100-106) İngiliz idari reform kapasitesindeki farklılığı siyasal sistem içerisinde yürütmenin güçlü konumuna, idari yapı ve prosedürlerin kolayca şekillendirilebilmesine ve üst düzey bürokratların politika oluşturmada mutlak etkiden ziyade koşullu bir etkiye sahip olmasına bağlamaktadır. Westminster modelinin tipik özellikleri olan güç temerküzü ve merkezizetçilik, parlamentonun üstünlüğü, kodifiye edilmiş anayasanın bulunmaması gibi nedenlerden kaynaklanan bu hususların İngiliz idari geleneğinin ürünü olduğu açıktır. Benzer şekilde Kutlu'da (2012: 110-111) İngiliz devlet geleneğinin kamu yönetimi reformu hususunda avantaj sağladığını ifade eder. Kutlu özellikle negatif yasa anlayışıyla İngiliz kamu yönetimi sisteminin açıkça yasayla yasaklanmayan her konuda yetki sahibi olduğunu ifade etmekte, reform uygulanırken süreci yavaşlatan Anayasa Mahkemesi gibi denge unsurlarının bulunmayışının reformun hızla uygulanmasına katkı sağladığını belirtmektedir. Bu yapının etkileri 1979-1997 yılları arasında yapılan büyük kamu yönetimi reformlarında açıkça görülmektedir. Reformlar genellikle dar bir bürokrat ve danışman topluluğu tarafından kapalı kapılar ardında, genellikle hiçbir yasa ya da parlamento tartışması olmadan uygulanmıştır (Pollitt, vd., 2005: 105).

1960'lı yıllardan itibaren İngiltere'de ortaya çıkan reform hareketi tedrici niteliğe sahiptir (Knill, 1999: 133). Thatcher hükümeti dönemine kadar çekimser bir şekilde uygulanan reformlar özelleştirme ve ajanslaşma uygulamalarıyla inkremental niteliğinden sıyrılarak Knill'in (1999: 134) kasıtlı reform (*deliberate reform*) olarak tabir ettiği hale gelmiştir. Ancak yürütücü ajanslar kurulduktan sonra birçok ve çeşitli düzenlemeler ile yeniden şekillendirilmiştir. Bu açıdan yürütücü ajansların kurulduğu tarihten itibaren yeniden ayarlamalara maruz kaldığı ifade edilmelidir.

1987 yılında *Next Steps* raporunun Thatcher'a sunulmasının ardından hükümet tüm bakanlıkların kendileri için hangi hizmet alanlarında ajansların kurulacağını belirlemesini istemiştir. Rapor henüz meclise sunulmadan önce aday kurumlar belirlenmiştir. 1988 yılında üç ajansın oluşturulmasıyla süreç başlamıştır. Bununla beraber Thatcher'ın çağrısına cevaben, Sir Peter Kemp'in *Next Steps* raporunun önerilerine uygun bir şekilde ajanslaşma projesinin yöneticisi olarak göreve başlamıştır (Talbot ve Talbot, 2020).

1989 yılına gelindiğinde kurulan ajans sayısı beşe yükselmiştir. Bu ajanslar Araç Müfettişliği (*Vehicle Inspectorate* -1600 personel), Şirketler Odası (*Companies House* - 1100 personel), Kraliyet Baskı Ofisi (*Her Majesties Stationery Office* - 3000 personel), Ulusal Ağırlık ve Ölçü Laboratuvarı (*National Weights and Measures Laboratory* - 50 personel) ve Warren Spring Laboratuvarı'dır (Warren Spring Laboratory - 300 personel). Görüleceği üzere ilk kurulan ajanslar esasında İngiliz kamu yönetimi sistemi içerisinde fazla ehemmiyeti olmayan ve kısıtlı personel çalıştıran kurumlardır. Ancak bu ajanslar kurulduğunda 32 ayrı ajans için hizmet alanları belirlenmiş ve 185 bin personelin ajanslara geçeceği öngörülmüştür (National Audit Office, 1989: 2).

Ulusal Denetim Bürosu'nun (*National Audit Office*) 1989 yılında *Next Steps* ajanslarının değerlendirilmesine yönelik olarak hazırladığı raporda hangi hizmet birimlerinin ajans olarak yeniden yapılandırmaya uygun olduğunun belirlenmesi için bazı önemli bilgiler yer almaktadır. Buna göre bakanlıklar kendi hizmet birimlerinden hangilerinin ajans olarak yapılandırılacağını belirlemekte sorumludur. Ancak Hazine bakanlığı bakanlıklara önerilerde bulunabilir. Bir hizmet biriminin ajans olarak yapılanmadan önce lağvedilmesi, özelleştirilmesi ya da dış hizmet alımına açılması (*contracting out*) konusunda değerlendirilmesi gerekmektedir. Raporda bu seçenekler arasından özelleştirmenin hükümet tarafından tercih edilen seçenek olduğu ifade edilmiştir. Bununla beraber politika ve uygulama konusunda ayrışmanın mümkün olmayacağı hizmet birimlerinin ajans olarak yapılandırılmayacağı da kesinlik kazanmıştır. Raporda kurulan ajansların ebeveyn bakanlıklar ile yapacakları kaynak ve politik çerçeve sözleşmeler de incelenmiştir. Bu sözleşmeler kurumsal plan, amaç ve hedefler, finansal düzenlemeler, personel, eğitim ve ödeme düzenlemelerinden oluşmaktadır. Yapılan bu sözleşme üzerinden de

bakanlıkların bünyesindeki ajans üzerinde denetleme yapabilmesi sağlanmıştır. Bu denetimin ana hatları i) ajansların işletme planları ve performans hedeflerinin uygunluğunun onaylanması, ii) bakanlık ve ilgili durumlarda Hazine tarafından diğer düzenlemelerin izlenmesi ve denetimi, iii) ajansların hazırlayacağı yıllık raporlar ile performans hedeflerinin kıyaslanması olarak sıralanabilir (National Audit Office, 1989: 3-10).

Bu dönemde ajans konseptinin temel öğelerinden biri ajansların verecekleri hizmetin gerekliliklerine göre yapısal ve operasyonel niteliklere sahip olmasıdır. Bu nitelikler de yukarıda bahsettiğimiz gibi ajans icrai yöneticisi ve bakanlık arasında pazarlık ile oluşturulan çerçeve sözleşme ile belirlenecektir. Proje yönetimi ise bakanlıklar için bir katalizör görevi görmektedir. Dönemin Hazine Bakanı Nigel Lawson, Next Steps girişimi için 1988-1992 yılları arasında proje yöneticiliği yapan Sir Peter Kemp'in muhasebecilik geçmişi olan, kamu hizmetine özel sektörden geçmiş, başarılı bir kariyere sahip bürokrat olduğunu ifade etmektedir. Yüksek bir adanmışlıkla görevini sürdüren Kemp 1991 yılına değin 51 yürütücü ajansın kuruluşuna büyük oranda katkıda bulunmuştur (Gay, 1997: 11). 1992 yılında ajanslaşma reformu henüz dördüncü yılındayken Kemp kamu hizmetinden ayrılmıştır. Yazdığı hatıratında politik gücün reform karşıtlarının eline geçtiğinden bahsetmiştir. Bu hadise ile beraber ajanslaşma girişimi radikal çizgisinden ayrılmaya başlamıştır. Next Steps raporunun önerilerinin aksine ajansların hizmet verdiği alana göre şekillenmesinden ziyade tüm ajanslar için geçerli olacak bir örgütsel tipin oluşturulmasına çalışılmış, tüm ajanslar bakanlık yapısı içerisinde kalmış, hiçbir ajans için yasal dayanak üretilmemiştir. Bakanlıklar ile yapılan sözleşmeler çoğu durumda bütçe anlaşmaları, maaş ve derece belirleme yetkileri ile sınırlı kalmıştır (Talbot ve Talbot, 2020).

Ajanslaşmanın yumuşatılmasında etkili olan faktörlerin (bkz. Tablo 5) Sir Peter Kemp'in proje yöneticiliğinden ayrılması, John Major liderliğinde İşçi Partisi hükümetinin seçimi kazanması ve Hazine Bakanlığı ve parlamentonun çekinceleri ve kamu hizmetlerinde koordinasyon eksikliği olarak sıralanabilir (Panchamia ve Thomas, 2014: 6-7). Bununla beraber Major hükümeti tarafından hazırlanan *Citizen's Charter* reformu ve Fraser raporu olarak bilinen *Making the Most of Next Steps: the Management of Ministers' Departments and Their Agencies* isimli rapor

da ajanslaşma süreci üzerinde etkili olmuştur (Gay, 1997; Panchamia ve Thomas, 2014). Fraser (1991: para. 2.6) raporu bakanlıkların yürütücü ajanslar için güçlü politika ve performans hedefleri koymasını tavsiye ederek; bakanlıklar içerisinde ajans icrai yöneticilerini performans hedeflerine uyum konusunda zorlayacak, sonradan “Fraser Figürü” olarak isimlendirilen, bürokratik pozisyonların oluşturulması gerektiğini söylemiştir.

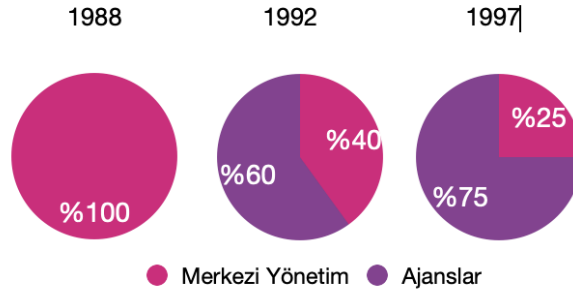
Bununla beraber *Next Steps* reformlarına karşı Başbakan Major’un ilgisini kaybetmesi, Kemp’in yerine proje yönetici görevine gelen Richard Mottram’ın daha uzlaşmacı bir yönetim benimsemesi gibi nedenler ile ajanslaşma sürecinin normalleştiği ve müesses hale geldiği ifade edilmektedir. Sürecin normalleşmesi ile beraber birçok farklı alanda standardize olmuş ajanslar hızla kurulmuştur. 1997 yılında *Next Steps* Girişim Programı resmi olarak sonlandırıldığında kamu hizmetinin %75’i ajansların içerisine alınmıştır (bkz. Şekil 1). *Next Steps* raporunda üç yıl olarak planlanan bu süreç on yıla yakın bir süreyi kapsamıştır (Panchamina ve Thomas, 2014: 8-10). Süreç sonunda İngiliz kamu hizmetinin geleneksel ilkeleri olan siyasi tarafsızlık, uzmanlaşmanın olmaması, hayat boyu kariyer ve güçlü siyasi danışmanlık erozyona uğramıştır (Page, 2010).

Tablo 5. Yürütücü ajansları etkileyen rapor ve politika belgeleri

Rapor Adı	Öneri ya da Etkiler
Next Steps Ajanslarının Finansmanı ve Hesapverebilirliği (<i>The Financing and Accountability of Next Steps Agencies</i>) 1989	Ajansların etkin yönetimini ve performansın tüm yönleri ile daha iyi, zamanında ve daha kapsamlı bilgi gerektirdiği ifade edilmiştir. Düzenli gözden geçirmenin gerekliliklerini ve çerçeve belgelerinin rolünü belirler. Next Steps Girişiminin doğasının, mali ve diğer rejimlerinin zamanla gelişmesi ve değişmesi gerekeceğini belirtmektedir.
Fraser Raporu (<i>Making the most of next steps: the management of ministers' departments and their agencies – The Fraser Report</i>) 1991	Bakanlıklarda ajansların performansından sorumlu bürokratik makamların oluşturulması gerektiği ifade edilmektedir. Bu birim “Fraser Figürü” ya da bakanlık sponsoru olarak isimlendirilir. Üst düzey yöneticilere daha fazla delegasyon verilmesi için bir dizi değişiklik yapılırsa da rapor büyük değişikliklere neden olmadı. Fraser Raporu’nun birçok tavsiyesi uygulanmamıştır.
Trosa Raporu (<i>Next Steps: Moving On: an examination of the progress to date of the Next Steps Reform against a background of recommendations made on the Fraser Report -The Trosa Report</i>) 1994	Bakanlık Danışma Kurulları, “Fraser Figürü”, hesap verebilirlik, hedef belirleme ve merkezi bakanlığın rolü hakkında bir dizi tavsiyede bulunmuştur. Fazla devletçi görülen bir dizi tavsiye hakkında çekinceler oluşurken; bazı teklifler memnuniyetle karşılanarak kabul edilmiştir.
Andrew Massey – After Next Steps raporu (<i>After 'Next Steps': An Examination of the Implications for Policy Making of the Developments in Executive Agencies: a Report to the Office of Public Service and Science</i>) 1995	Ajans yöneticileri ve Bakanlar arasındaki ilişkiyi ve ajansların politika oluşturmadaki rollerini araştırmıştır. Trosa raporunun bir dizi tavsiyesini tekrar etmiştir. Bakanlıkların yönetsel işlerin politik sonuçlarından erken bir aşamada bilgilendirilmesi gerektiğini tavsiye eder. Ayrıca kamu yönetiminde kesinlik ve hesap verebilirliğin temini için yasal dayanakların oluşturulmasını önermektedir.
Next Steps Değerlendirme Raporu (<i>Next Steps Report, Cm 4273</i>) 1998	Bu değerlendirme raporu ile yeni hükümet ajanslara ilişkin pozisyonunu belirlemiştir. Ajansların daha iyi kamu hizmeti sunmak için tam bir cevap olmasa da somutlaştırdıkları ilkelerin (müşteri odaklılık, amaç odaklılık, şeffaflık ve hesap verebilirlik gibi) faydası kabul edilmiştir. Ajans oluşturmak yerine, ajansların en etkin şekilde kullanılmasına odaklanılacaktır.
Devletin Modernleştirilmesi Politika Belgesi (<i>The Modernising Government White Paper</i>) 1999.	Ajanslar, kamu hizmetinin ana sağlayıcısı olmasına rağmen bu belgede neredeyse hiç bahsedilmez. Ayrıca bütünleşik (<i>joined-up</i>) kamu yönetimine yönelik adımlar atılacağı söylenir.

Kaynak: HM Treasure ve The Prime Minister’s Office of Public Services Reform (2002: 56-58).

Bu dönemden sonra İngiliz kamu yönetimi sistemi içerisinde aktif rol oynayan kurumların eş güdümünün sağlanması ve Bakanlık Dışı Kamu Kurumlarının sınıflandırılması ve sayısının azaltılması gibi hedefler daha belirgin hale gelmiştir.



Şekil 1. Merkezi Yönetimin Kompozisyonundaki Değişim 1988-1997

Kaynak: Panchamia ve Thomas, 2014: 12.

3.2.3. Bütünleşik Kamu Yönetimi ve Kamu Kurumlarının Koordinasyonu (1997-2010)

1997 yılı itibarıyla hükümetin odak noktası yeni yürütücü ajansların kurulmasından ziyade var olan ajansların performansının geliştirilmesi olmuştur. Elbette bu gerekli durumlarda ajansların kurulmasını engellememekte ya da var olan ajansların statüsünde değişiklik yapılmayacağı anlamına gelmemektedir (Wall ve West, 2002: 225). Devletin üç farklı birimi tarafından 1999, 2001 ve 2002 yılında raporlar ve politika belgesi (*White Paper*) ile yürütücü ajanslar bütünleşik yönetim anlayışı (*Joined-up Government*) göz önüne alınarak yeniden değerlendirilmiştir. Bu çalışmalar Devletin Modernleştirilmesi (*Modernising Government-1999*) isimli politika belgesi, Kamu Yönetimi Meclis Komitesi'nin (*Public Administration Select Committee - PASC*) 2000-2001 yılı yedinci raporu olan Devleti Çalıştırmak: Ortaya Çıkan Sorunlar (*Making Government Work: Emerging Issues*) isimli rapor ve Hazine Bakanlığı ve Başbakanlık Kamu Yönetimi Reform Ofisi (*HM Treasury ve Prime Minister's Office of Public Service Reform*) tarafından yayınlanan Daha İyi Kamu Hizmeti: 21. Yüzyılda Yürütücü Ajanslar (*Better Government Services: Executive Agencies in the 21st Century*) isimli rapor olarak sıralanabilir. Böylece yürütücü ajanslar on yıllık kuruluş aşamasından sonra yeniden mercek altına alınarak rasyonalizasyon ve normalleşme sürecine girmiştir.

2002 yılında bütünleşik yönetim anlayışı uygulanmaya başladığında İngiliz kamu yönetimi sistemi içerisinde toplam 127 yürütücü ajans bulunmaktadır. Bu ajanslardan 2'si Galler, 12'si İskoçya, 21'i K. İrlanda, 92'si ise İngiltere yönetim

yapıları içerisinde. Ajansların 12'si araştırma, 21'i regülasyon, 45'i iç hizmet sunumu, 49'u ise dış hizmet sunumu ile ilgilenmektedir. Bu ajanslar hem sundukları hizmetler hem de örgütsel büyüklükleri açısından büyük farklılıklar göstermektedir. Örneğin Sosyal Yardım Ajansı (*Benefits Agency*) 68000 personele, Hapishane Hizmetleri (*HM Prison Service*) ise 42000 personele sahipken; Wilton Park Konferans Merkezi (*Wilton Park Conference Center*) 50 personele, Borç İdaresi Ofisi (*Debt Management Office*) 42 personele sahiptir. Yürütücü ajansların bütçeleri de 2.5 milyar pound ile 1 milyon pound ve altı aralığında değişmektedir (HM Treasury ve The Prime Minister's Office of Public Services Reform, 2002).

Bununla beraber İngiltere'deki yürütücü ajansların yanı sıra Bakanlık Dışı Kamu Kurumlarının (BDKK) da sayısal göstergelerine bakmak gereklidir. 2002 yılında İngiliz yönetim yapısı içerisinde 834 farklı BDKK bulunmaktadır. Bunlardan 190'ı yürütücü BDKK, 428'i danışma BDKK, 36'sı yarı yargısal hakem kurulları, 141'i kamu hizmetlerini gözlenmesi ile sorumlu kurullar, 11'i kamu iktisadi teşekkülü, 3'ü millileştirilmiş sanayi ve 23'ü Ulusal Sağlık Sistemi kurumlarıdır. Bu kurumların toplam bütçesi 377 milyar poundu aşmaktadır (Cabinet Office, 2002: ix). Yürütücü ajanslar ve BDKK'ların toplamı 2002 yılında İngiliz merkezi yönetim ana hiyerarşisinin dışında kalan 961 farklı kurum olduğunu göstermektedir. Sadece bu sayısal çokluğun bile beraberinde eşgüdüm sorunlarını getirmesinin kaçınılmaz olduğu söylenebilir.

Blair hükümetinin kamu yönetimi sistemine yönelik politikalarını açıkladığı Devletin Modernleştirilmesi (*Modernising Government-1999*) programı vatandaşların hayatının kolaylaştırılması amacıyla kamu yönetimini çağdaşlaştırmayı amaçlamaktadır. Bunun elde edilmesi için iletişim teknolojilerinin kamu hizmetine entegre edilmesi, eğitim laboratuvarlarının kurulması, gereksiz regülasyonun azaltılması gibi hususların yanı sıra vatandaşların devletin farklı bölümlerindeki işlemlerini basit ve elektronik olarak halledebilmeleri için bütünleşik yönetim oluşturulması öngörülmüştür. Bununla beraber belge ajanslaşmayı, ulusal sanayinin özelleştirilmesinin yanı sıra merkezi devlette de etkili olan fiyat-performans unsurları arasında sayar. Sayılan diğer unsurlar dış hizmet alımı da bulunmaktadır. Belgeye göre kimi politika alanları devletin bir bakanlığının ya da kurumunun sınırlarını aşacak nitelikte olmasına rağmen ilişkili birimlerin koordinasyonu konusunda yeterli

uğraş bulunmamaktadır (Cabinet Office, 1999). Belge, zorlu siyasa problemi olarak tanımlanan, suç ve sosyal dışlanma gibi karmaşık siyasa problemlerinin birçok birim tarafından eşgüdümlü bir şekilde ele alınması gerektiğini ifade etmektedir. Bunun yanı sıra belge kamu politikasının yapım ve uygulama safhaları arasındaki ayrımın saha tecrübesinin aktarımı açısından bir bariyer oluşturduğunu not etmektedir. Belgenin bütünleşik kamu yönetimine ilişkin bir diğer argümanı ise İngiliz anayasal ilkeleri ile alakalıdır. Bakanlık sorumluluğu ilkesi gereğince bakanlar hem bireysel hem de kolektif olarak hükümetin işlerinden dolayı parlamentoya karşı sorumludur. Ancak yürütücü ajansların kurulması ile beraber kimi durumlarda bu sorumluluk bakanlıktan ajanslara doğru kaymıştır (Cabinet Office, 1999). Bu durum İngiliz parlamenter sistemi için hesap verebilirlik sorunu yaratmaktadır.

Bununla beraber Kamu Yönetimi Meclis Komitesi'nin (*Public Administration Select Committee*) hazırladığı raporda (PASC, 2001) bütünleşik kamu yönetiminin yürütücü ajanslar açısından daha derinlikli bir şekilde ele alındığı görülmektedir. Devletin Modernleştirilmesi (*Modernising Government-1999*) programını odağına alan rapor kapsamlı ajanslaşmanın kamu yönetimi üzerindeki parçalayıcı etkilerini not etmektedir. Rapora göre ana amaç, İngiliz kamu yönetimi sisteminde sürekli bir uğraş haline gelmiş olan bakanlıklar arası sınırları aşan problemler ile mücadele etmenin yanı sıra kamu yönetimi sistemini müşterilerinin ihtiyaçlarına yönelik olarak yeniden tasarlamaktır. Rapora göre bu tasarım müşterilerin (hizmet alan vatandaşlar) farklı birimlerde tekrar tekrar aynı işlemleri yapmasını engellemek, yönetim süreçlerini basitleştirmek, bakanlıklar arası programlar ve entegre bütçeler oluşturmak gibi unsurları içermektedir. Raporun önemle belirttiği bir husus da merkezi idare kültürünü değiştirmektir. Buna göre bakanlar ve kamu çalışanlarının bakanlığın dar çıkarlarını gözettiği geleneksel yapının değişerek hükümetin temel stratejik amaçlarının gerçekleştirilmesi oranında çalışanların değerlendirileceği ve ödüllendirileceği bir sistemin tesis edilmesi gerekmektedir. Bu çıkar yapısı için tercih edilen isim “silo mantalitesi (*silo mentality*)” olmuştur. Rapor Sosyal Dışlanma Birimi (*Social Exclusion Unit*), Performans ve Yenilikçilik Birimi (*Performance and Innovation Unit*) gibi koordinasyon kurumlarının oluşturulmasından takdirle bahsetmekte ve bu çabaların safhalar halinde olarak ilerletilmesini tavsiye etmektedir. Bütünleşik kamu

yönetimini oluşturmanın bir diğer yolu olarak görülen bakanlıkların yapısının müşteriye sunulan ortak hizmetler doğrultusunda yeniden yapılandırılmasını da değerlendiren rapor, bakanlıkların kendi kendini yeniden organize etmesinin herhangi bir fayda sağlamayacağını belirtmektedir. Bununla beraber raporda bütünleşik yönetimin tesis edilebilmesi için hem bakanlık hem de ajanslardaki yöneticilerin hedeflerine amaca yönelik eklemeler yapılması gerektiği bildirilmektedir.

Modernizasyon çabaları içerisinde doğrudan yürütücü ajansların değerlendirildiği, Hazine Bakanlığı ve Başbakanlık Kamu Hizmeti Reform Ofisi tarafından 2002 yılında yayınlanan Daha İyi Kamu Hizmeti: 21. Yüzyılda Yürütücü Ajanslar (*Better Government Services: Executive Agencies in the 21st Century*) isimli raporda yürütücü ajans modelinin başarılı olduğu ilan edilmektedir. Ajansların kuruluşunda hâkim olan İşletmecilik prensiplerinin hala uygun olduğu belirtilen değerlendirmede 1988 öncesi dikey ve içe dönük teşkilatlanma modelinin yerine tesis edilen yatay ve dışa dönük modelin kamu hizmetlerinin sunumunda etkili olduğu ifade edilmektedir. Modelin esnekliği dolayısıyla yürütücü ajansların tamamı için geçerli bir kalıp bulunmaması nedeniyle anlamlı bir genelleme imkânı bulunmadığı not edilmekte ve açık bir çerçeve ile belirlenmiş yönetim ve hesap verebilirlik mekanizmalarının tüm ajanslar için geçerli olan tek genellemenin olduğu söylenmektedir (Hazine Bakanlığı ve Başbakanlık Kamu Hizmeti Reform Ofisi, 2002).

Bununla beraber bazı yürütücü ajansların bakanlıklardan kopuk hale geldiği belirtilerek, değerlendirmenin temelinde ajans ve bakanlık arasındaki ilişkinin bulunacağı ifade edilmektedir. Politikanın programları için bakanlık ve yürütücü ajansın bir fonksiyonun iki parçası olarak entegre bir yaklaşımla ele alınması gerektiğini savunan rapor, birçok yürütücü ajansın stratejik meselelere dahil edilmeyi isteyeceğini belirtmektedir. Ancak bu durumun mikro-yönetim, bulanık hesap verebilirlik sorumluluğu ya da karşılıklı olarak kararlardan şüphe edilmesi gibi durumlara da yol açmaması gerektiğinin altı da çizilmektedir. Rapora göre yürütücü ajanslar geçmişte politika yapımı işinden tamamen bağımsız, kendi kendine yeterli birimler olarak görülmüştür. Ancak kamu hizmetinin başarılı bir şekilde sunulabilmesi için asli bileşenlerden biri olan bu kurumların hedeflerine ulaşabilmek

için sürecin tüm parçalarında merkezi bir rol üstlenmesi gerekmektedir (Hazine Bakanlığı ve Başbakanlık Kamu Hizmeti Reform Ofisi, 2002). Bu sorunların giderilebilmesi için raporun hem bakanlıklara hem de yürütücü ajanslara yönelik bazı önerileri de olmuştur. Özetle bu öneriler bakanlıkların hizmet sunum mekanizmalarını değerlendirip etkin yönetim yapıları tesis etmesi, bakanlıkların liderlik yapısının hem politika oluşturma hem de uygulama konusunda yeterli kabiliyet ve deneyime sahip olması, ajanslara süreli ve genel değerlendirmelerden ziyade belirli çıktılara odaklanılan iş değerlendirmelerinin yapılması, ajanslar ile bakanlık arasında oluşan politika oluşturma ve uygulama arasındaki boşluğun kapatılması, ajansların gelir yapısının yeniden değerlendirilmesi, ajansların yerel ihtiyaçlara yönelik yapılanma kabiliyetine kavuşturulması, ajansların çerçeve sözleşmelerinin ve iş planlarının daha gerçekçi ve zorlayıcı hedeflere sahip olması olarak sıralanabilir (Hazine Bakanlığı ve Başbakanlık Kamu Hizmeti Reform Ofisi, 2002: 7-8).

Görüleceği üzere İngiltere’de ajanslaşmanın bu döneminde yalın, hiyerarşi dışı ve tek amaçlı örgütlerin kamu yönetimi sistemi üzerindeki etkilerinin törpülenmesine yönelik bir düzeltme çabası hakimdir. İngiliz kamu yönetimi sistemi içerisinde Next Steps programının tepe noktaya ulaştığı 1997 yılında 138 ayrı yürütücü ajans bulunmaktadır (Elston, 2013: 72). Bununla beraber bir bakanlıklar federasyonu (Wright, 2000: 240) olarak görülen İngiliz merkezi idaresi için koordinasyon her zaman tartışılacak bir problem olarak varlığını sürdürmektedir (Pollitt, 2003: 36). Ayrıca Avrupa Birliği ile entegrasyon, ilerleyen bilgi teknolojilerini kamu hizmeti ile buluşturma çabaları, devletin baş etmek zorunda olduğu siyasa problemlerinin çok katmanlı yapısı gibi zorluklar ajanslaşmanın ortaya çıkardığı koordinasyon problemleri ve silo mantalitesi gibi sorunların önemini çok daha fazla arttırmıştır. Bu sorunların çözümü için hem dikey olarak ulus üstü ve ulus altı yönetim düzeylerinin hem de yatay olarak bakanlıklar ve hizmet birimleri arasında koordinasyonun sağlanması gerekliliği önem kazanmıştır.

Bu amaçla ajanslaşma için de bir dönüşüm ya da geri çekiliş sürecinin başladığı söylenebilir (Bkz, Tablo 6). Literatürde ayrışma (*disaggregation*) – bütünleşme (*reaggregation*) (Elston, 2013) süreci olarak ele alınan bu durum özelleştirme, ajansların birbiri ile birleşmesi, bakanlığa geri katılması ya da ikiye

ayırılma, merkezi yönetimden çıkma ya da farklı bir kamu kurumu statüsü alması gibi diğer sebepler ile ajansların sayısındaki düşüş ile beraber gözlenmiştir. Bu süreç içerisinde İngiltere için en sık tercih edilen yöntem birleşme ile kapatılma olmuştur. 48 ajans birleştirilerek kapatılmış, 33 ajans ise bakanlığa geri katılmıştır. Diğer sebepler ile kapatılan ajans sayısı ise 23'tür (Elston, 2013: 77).

Önemli bir diğer nokta da 1997 yılından sonra hiçbir ajansın özelleştirilmemiş olmasıdır. Bu durum ajansların kurucu dinamiklerinden uzaklaştığının ve kamu hizmetinin tamamen özel sektöre devredilmesi tercihinin zayıfladığını düşündürmektedir. Next Steps raporunun orijinal halindeki önerilerinden uzaklaşılan bir diğer nokta da ajansların politikanın yapım süreçlerine dahil edilmesi olmuştur. 2008-2010 yılları arasında kurulan 6 ajans hizmet sundukları alanda doğrudan kamu politikasının tek belirleyicisi olmuştur. Bununla beraber 16 ajans politika yapımı görevini sponsor bakanlığı²⁸ ile paylaşmaktadır. 8 ajans periyodik olarak politika yapımına katılmakta, 15 ajansın ise herhangi bir politika üretimi yetkisi bulunmamaktadır (Elston, 2013: 83). Politika yapımında tek yetkili olan ajansların 2008-2010 yılları arasında oluşturulan ajanslar olması bütünsel kamu politikasının etkilerini yansıtmaktadır.

²⁸ Ajanslaşmayla ilgili raporlarda *Sponsor Department* olarak kullanılan bu kavram yürütücü ajansın alakalı olduğu bakanlığı ifade etmektedir.

Tablo 6. Ajanslaşmanın Sayısal Görünümü

Yıl	Açılan Ajans	Kapatılan Yürütücü Ajanslar					Net Değişim	Yıl Sonu Toplam
		Özelleştirme	Birleşme	Bakanlığa Katılma	Diğer	Toplam Kapanan		
1988	3					0	+3	3
1989	6					0	+6	9
1990	25					0	+25	34
1991	23					0	+23	57
1992	19					0	+19	76
1993	16	1				1	+15	91
1994	12				1	1	+11	102
1995	14	3	4			7	+7	109
1996	31	8	1		2	11	+20	129
1997	12	3				3	+9	138
1998	4		2	1	1	4	0	138
1999	6		6	1	2	9	-3	135
2000	5		3	6		9	-4	131
2001	6		4	3	2	9	-3	128
2002	3		2	2	1	5	-2	126
2003	10		6	1	2	9	+1	127
2004	3		2	4		6	-3	124
2005	6		1	6	3	10	-4	120
2006	5		4	5	1	10	-5	115
2007	6		8	8	2	18	-12	103
2008	6		8	6	3	17	-11	92
2009	3		3	4	1	8	-5	87
2010	2			2	3	5	-3	84
Toplam	226	15	54	49	24	142		

Kaynak: Elston, 2013: 72.

Bu süreçte yürütücü ajans hatlarında (*agency-lines*) faaliyet gösteren Gümrük ve Gelir idaresi (*HM Revenue and Customs*) ile Vergi Dairesinin (*Inland Revenue*) birleşmesi Next Steps öncesinden bile daha büyük bir kamu kurumu ortaya çıkarmıştır. İstihdam ile ilgili tüm birimlerin İşMerkezi+ (*JobCentre+*) isimli ajansta toplanması, suçlu ıslahına yönelik tüm işlerin baştan sona Ulusal Suçlu Yönetimi

Hizmeti (*National Offender Management Service*) isimli ajansta toplanması kamu yönetiminde bütünleşme çabalarına örnek olarak gösterilebilir.

Büyük devlet ve küçük devlet arasındaki geçişlerin döngüsel bir nitelik taşıdığını ifade eden Talbot ve Johnson (2007) bütünleşik kamu yönetimi ile beraber İngiltere’de devletin yeniden büyüdüğünü not etmektedir. Ancak Talbot ve Johnson’a göre (2007: 58) 1980 öncesi ve sonrası arasında bazı farklar bulunmaktadır. İlk büyük fark bazı hizmet alanlarında bölgesel yapıların açık bir şekilde öne çıkarılmasıdır. İkinci fark ise büyük hizmet birimlerinin içinde bölgesel teşkilatlanmanın bulunmasıdır. Bu yapısal değişikliğin 1997 sonrası iktidarın yerleşme olarak isimlendirdiği bölgeselleşme reformları (Karasu, 2009: 278) ile ilişkili olduğu aşikardır. Bununla beraber bu reformlar ile birlikte YKİ’nin temel unsurlarından olan yeni sağın kamu hizmetine yönelik yaklaşımlarının stabilize edildiği de ifade edilmektedir (Talbot ve Johnson, 2007: 58). Bu hususun Thatcher yönetiminin kamu yönetimi geleneğine karşı saldırgan tutumu ve bürokrasiyi baskı altına alma uğraşlarına bir tepki olduğu ve hor görülmüş kamu yönetimi sistemine yönelik köklü bir anlayış değişikliği getirilmesinin amaçlandığı da belirtilmektedir (Karasu, 2009: 293-298). Ancak Talbot ve Johnson (2007: 59) YKİ’nin diğer unsurlarının İngiliz kamu yönetimi sistemi içerisinde yerleşik hale geldiğini ve YKİ’nin tüm izlerinin İngiliz kamu yönetimi sisteminden silindiği anlamına gelmediğini ifade etmektedir.

3.3. Günümüzde Yürütücü Ajansların İngiliz Merkezi İdaresindeki Yeri

Önceki bölümlerden de anlaşılabacağı üzere İngiliz kamu yönetiminin bağlamı, devletin tarihsel devamlılığı ile belirlenmektedir. İngiliz devlet yönetimi, yürütme gücünün orijinal olarak kraliyet ve feodalite arasında konumlanan bir çekirdekten, siyasi sistemin farklı konumlarında bulunan örgütlere dağılmasıyla şekillenmiştir. Ülke tarihinde mevcut kurumları ortadan kaldıran ya da anayasal yapının yeniden inşa edilmesini gerektiren köklü bir rejim değişimi yaşanmaması, İngiliz antik rejiminin tedrici bir şekilde değişerek günümüze kadar gelmesini sağlamıştır (Parry, 2011: 347).

İngiltere’de güçlü bir merkezi yönetim vardır. Tarihsel süreçte bir zaman krala ait olan istisnai yetkiler (*crown prerogative*) hiç dokunulmadan başbakana geçmiştir. Bu durum hem kralın kişisel otoritesini başbakana transfer ederek keyfi yönetim ihtimalini sonlandırmış hem de devletin egemen otoritesinin bozulmadan ve seyretilmeden korunmasını sağlamıştır. Bu otorite ne çoğulcu bir hale getirilmiş ne de kodifiye edilmiş bir anayasaya bağlanmıştır. Hatta demokratik olarak seçilmesi dolayısıyla yeni bir meşruiyet temeli kazanmıştır. Bu nevi bir gücün merkezde temerküzü demokratik ülkeler arasında bir istisna oluşturmakta, İngiliz parlamenter sistemine etkin yönetme kabiliyetine sahip hükümetler kurmasına yönelik avantaj sağlamaktadır (Wright, 2003: 48-50).

İngiliz yürütmesinin çekirdeğinde başbakan, kabine ve üst düzey kamu görevlileri bulunmaktadır. Topluca merkezi yürütme (*central executive*) olarak adlandırılan bu yapı ülkenin politika oluşturma kapasitesini elinde tutar (Wright, 2000: 240). Fakat herhangi bir politikanın uygulanması ise başka bir yapı ortaya çıkarır. Bu yapı içerisinde yürütücü ajanslar, bakanlık dışı kamu kurumları, düzenleyici kurumlar ve diğer karmaşık anlaşmalar bütünü bulunmaktadır (Wright, 2003: 59). Flinders’a göre (2006: 223) bu, modern devletin durumu ile ilgilidir. Modern devletin sorumluluklarındaki artış ancak geniş çaplı delegasyon ile elde edilebilecek olan bir idari kapasite gerektirmektedir. Ajanslaşma ve *quangolaşma* ile devletin sorumluluklarının özerk ve yarı özerk kurumlara devri, devletin günlük sosyo-politik ayrıntılara boğulmadan çok sayıda sosyal problemi ele alabilmesini sağlamaktadır. Flinders’a göre (2006: 230) bu husus sadece devletin küçültülmesi maksadını taşımamakta; aynı zamanda geleneksel devletin kamu hizmetlerini sunmada yetersiz olduğunun içsel kabulü ile birlikte özel sektör kapasitesinin kamu hizmetine sunulması da amaçlamaktadır.

Görüleceği üzere İngiltere için bu minvalde bir değişimin habercisi olan yürütücü ajanslar, İngiltere’nin 19. yüzyıldan itibaren Weberyen modele yakın bir şekilde örgütlenmiş olan kamu yönetimi yapısını hızlıca YKİ ilkelerine göre yeniden şekillendirmiştir. Ancak bu durum bir noktada durmamış hem idari geleneğin hem de iktidarın siyasa eğilimlerine göre (Gains, 2003: 16) yeniden şekillenmeye devam etmiştir.

3.3.1. İngiltere’de Kamu Kurumlarının Teşkilatlanması: Kamu Kurumları Reform Programı

İngiliz kamu yönetiminin yapısı oldukça karmaşıktır. Dolayısıyla İngiliz kamu yönetimi yapısı içerisindeki kurumları sınıflandırmak zor ve önemli bir süreçtir. Bu konuda akademik ilginin yanı sıra resmi birimlerin de çabalarını görmek mümkündür.

1980’li yıllarda YKİ’nin etkisiyle özerk ve yarı özerk kamu kurumlarına artan ilgi bu kurumların sınıflandırmasıyla ilgili çalışmaların da artmasını sağlamıştır. 1980 yılından 2016 yılına kadar birçok farklı rapor ve akademik çalışmada tekrar tekrar sınıflandırılmaya (Jung, 2014: 23-24) devam eden kurumlar İngiltere için resmi olarak birkaç kritik aşamadan geçmiştir. İlk aşamada Pliatzky Raporu (1980), bakanlık dışı kamu kurumlarını (BDKK) yürütücü bakanlık dışı kamu kurumları, danışma bakanlık dışı kamu kurumları, yarı yargısal hakem kurulları olmak üzere üçe ayırmıştır. Sonrasında gelen önemli değişimler yıllık olarak Kabine Ofisi tarafından yayınlanan Kamu Kurumları (*Public Bodies*) raporları ile izlenebilmektedir. 2012 yılına gelene kadar resmi olarak kabul edilen Pliatzky sınıflandırmasına sadece Bağımsız Gözetim Kurulları (*Independent Monitoring Boards*) isimli kurullar eklenmiştir.

Merkezi yönetimin bileşenleri ile ilgili çağdaş dönüşüm 2010 yılında iş başına gelen koalisyon hükümetinin Kamu Değeri Yönetimi (*Public Value Management*) olarak da adlandırılan programı ile başlamıştır. Bu hükümetin seçim vaatlerinden biri Bakanlık Dışı Kamu Kurumlarının durumunun düzeltilmesi olmuştur. Buna göre hükümet bakanlık dışı kamu kurumları ile ilgili olarak (Gash vd., 2010: 20):

1. BDKK’lar tarafından yapılan harcamayı £500 milyon düşürülmesini,
2. BDKK’ların sayısının 120’den fazla azaltılması,
3. Yeni kurumların oluşturulmasının düzenlenmesi,
4. BDKK’larda lobicilik ve halkla ilişkiler danışmanlarının faaliyetlerine yönelik kısıtlamalar getirilmesi ve şeffaflığın artırılması vaatlerinde bulunmuştur.

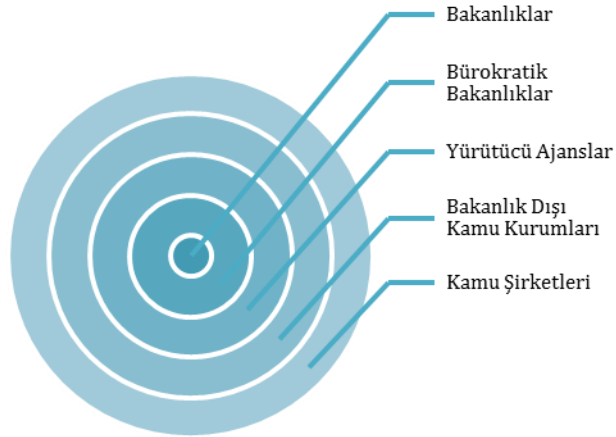
Bu amaçla hükümet tüm BDKK'lar için bir değerlendirme süreci başlatmıştır. Bu süreçte 901 BDKK inceleme altına alınmıştır. Hesap verebilirlik hususunu odak noktasına alan hükümet, halihazırda birçok BDKK içerisinde olan fonksiyonları bakanlıklara toplanarak bu işlevlerden bakanların sorumlu olmasını sağlayacağını ifade etmiştir (PASC, 2011: 7). Bunun yanı sıra reform programının özellikle temas ettiği noktalardan birisi de ciddi bir sorun haline gelen bütçe açıklarının giderilmesidir. Dolayısıyla BDKK'lar için av mevsimi başlamış olur. Literatürde Quangolar için şenlik ateşi (*Bonfire for Quangos*) (Gash, vd., 2010; Flinders, vd., 2014) olarak isimlendirilen sürecin ilk yıllarına dair elde edilen sonuçlar Kamu Kurumları 2012 (Cabinet Office, 2012) raporunda yayınlanmıştır. Buna göre 130 BDKK kapatılmış, 150'den fazla BDKK 70 kurumda birleştirilmiş ve £400 milyondan fazla harcama tasarrufu elde edilmiştir.

Bu değişikliklerin yapılması için bakanlıkları yetkilendiren bir kanun da çıkarılmıştır. 2011 yılında kabul edilen Kamu Kurumları Kanunu'na (*Public Bodies Act*) göre bakanlar kanunda gösterilen kamu kurumlarını kapatma, birleştirme, kurumların yasal düzenlemelerinde değişiklik yapma, kurumların mali kaynaklarında değişiklik yapma, kurumların fonksiyonlarında değişiklik yapma hakkını yasal olarak elde etmiş olur. Bu kanunla beraber yasal dayanağa sahip olmayan ve idari eylem (*administrative action*) ile kurulmuş olan yürütücü ajansların yapı ve fonksiyonları üzerinde değişiklik yapma işlemi hem yasal dayanağa hem de yasal sınırlara sahip olmuştur.

Hükümetin reform programı akademik ilgiyi de üzerine çekmiştir. Talbot (2011: 27) özellikle kamu değeri olgusu üzerinden tartışılan programın kamu hizmetlerinin sağlanmasında verimlilik ve etkinlik hakkındaki fikirleri demokratik meşruiyet ve güven kavramlarıyla birleştirmeye çalıştığı ifade etmekte ve bu açıdan reformu eski kamu yönetimi ve kamu yararı fikirlerinin YKİ ilkeleriyle yeniden sentezi olarak değerlendirmektedir. Bununla beraber Talbot (2011: 33) bu sentezi hem eski kamu yönetiminden hem de YKİ'den farklı bir kamu hizmeti görüşü ve pratiği türettiğini ifade etmektedir. Dommett ve Flinders (2015: 6) ise reform ile tüm BDKK'ların değerlendirmeye alınmasını, BDKK'lar ile ilgili on yıllardan beri ele alınan en büyük girişim olarak tanımlamıştır. Bu süreçte Kabine Ofisi BDKK'lar üzerindeki kontrolünü birbiri ile ilişkili 5 alanda genişletmiştir. Bu alanlar kapasite,

denetim, kapsam, bağıllık ve devamlılık olarak kodlanmıştır. Kapasite gelişimi için Kabine Ofisi içerisindeki çalışma grubunun personel sayısı artırılmış; denetim için sponsor bakanlık ve hükümet çekirdeğine gücün transfer eden yeni bir Denetim Çerçevesi oluşturulmuş, kapsamın kontrol edilmesi için Kabine Ofisi'nin öneminin altı çizilere şeffaflığı arttıracak yeni şartlar koyulmuş; bağıllık kontrolü için sponsorluk anlaşmaları gözden geçirilmiş ve son olarak devamlılığın sağlanması için BDKK'ların her üç yılda bir kapsamlı değerlendirmelere tabi olması sağlanmıştır (Dommett ve Flinders, 2015: 7). Bu reform kapsamında BDKK'ların sayısı düşürülmüş ve mali kaynakları kısıtlanmış olmasının yanı sıra merkezin BDKK'lar üzerindeki denetim yetkisi de büyük oranda artırılmıştır. Flinders vd., (2014: 75) merkezin gücü elinde tutma çabasının İngiliz güç temerküzü (*power hoarding*) geleneğinin kırılmaması olarak yorumlamıştır.

Bu raporda ayrıca bir diyagram ile merkezi idarenin bölümlerine ilişkin kabul edilen resmi sınıflandırma da görülmektedir (Bkz. Şekil 2). Ancak bu sınıflandırmanın yetersiz olduğu, BDKK'lar içerisindeki birimlerin birbirinden çok farklı özelliklere sahip, homojen olmayan bir dağılım gösterdiği vurgulanmıştır (Flinders, vd., 2014: 75).



Şekil 2. 2012 Kamu Kurumları Raporuna Göre Merkezi İdare

Kaynak: Cabinet Office, 2012: 7.

Bu raporda BDKK'lar içerisinde sayılmayan yürütücü ajanslar değerlendirme sürecine alınmamıştır. Dolayısıyla 2010 koalisyon hükümetinin Kamu Değeri (*Public Value*) ve Kamu Kurumları Reform Programlarının (*Public Bodies Reform Programme*) yürütücü ajanslar için görünen pratik bir sonucu olmamıştır. Ancak

hükümetin merkezi idareyi yerleştirdiği pozisyonda bakanlıkların sadece politika oluşturan kurumlar olarak yapılandırılmasının artık tercih edilmediği, bunun “dümen tutan devlet” anlayışı için en uygun yapı olmadığı anlaşılmaktadır (Flinders, vd., 2015: 75).

3.3.2. Yürütücü Ajansların Akıbeti

İngiliz kamu yönetimi teşkilatı bakanlıklar şeklinde örgütlenmiştir. Bununla beraber bakanlıklar ile çeşitli düzeyde ilişki içerisinde bulunan ya da tamamen özerk olan diğer kurumlar da bulunmaktadır. Hali hazırda ülkenin kamu yönetimi 23 bakanlık, 20 bürokratik bakanlık (*non-ministerial departments*), 413 yürütücü ajans ve diğer özerk ya da yarı özerk kamu kurumu, 105 yüksek profil grubu (*high profile groups*), 13 kamu iktisadi teşekkülü ve 3 siyasal yerinden yönetim (*devolved administration*) olarak ifade edilen İrlanda, İskoçya ve Galler yönetimlerinden oluşmaktadır (<https://www.gov.uk/>).

Yürütücü ajanslar bakanlıkların bir parçası olarak görülmekte, ancak 2014 yılından itibaren bürokratik bakanlıkları, yürütücü ajansları, BDKK'ları ve kamu şirketlerini içeren kapsayıcı bir isim olan *Arm's Length Bodies (ALB)* altında değerlendirilmektedir (Cabinet Office, 2014). Bununla beraber 2014 yılı itibarıyla hükümetin 2010 yılı Kamu Kurumları Reform Programı'nın ALB sayılarında öngördüğü hedefe %95 oranında ulaştığı açıklanmıştır (Cabinet Office, 2014: 6). 2015 yılında reform programı sonlandırıldığında ise bu oran %98'e çıkmıştır (Cabinet Office, 2015: 4). Reform programı boyunca 290 ALB kapatılmış, 190 ALB birleştirme ile 70 birimde toplanmış (bkz. Tablo 7) ve böylece 2010 yılından itibaren toplam 3 milyon pound tasarruf sağlanmıştır. 75'ten fazla ALB'nin fonksiyonu uygun olan yerlerde demokratik olarak seçilmiş yöneticilere devredilmiş ve kamu değeri sağlanarak kamu hizmeti iyileştirilmiştir (Cabinet Office, 2015:4).

Tablo 7. Kamu Kurumları Raporlarına Göre Arm's Length Bodies Sayılarındaki Değişim (2014-2020)

Yıl	Yürütücü Ajans Sayısı	Toplam ALB
2014	41	514
2015	42	468
2016	40	463
2017	38	305
2018	37	301
2019	39	295
2020	38	295

Kaynak Cabinet Office, 2014-2020 Kamu Kurumları Raporları.

Her ne kadar doğrudan BDKK'ların içerisinde değerlendirilmese de yürütücü ajansların da sayılarında düşüş olduğu gözlenmektedir. Bu durumun hükümetin merkezi idareyi konumlandığı yeni pozisyon ile alakalı olduğu söylenebilir.

2016 yılından bu yana ALB'lerin yönetilmesi bir dizi rehber belge ile sağlanmaktadır. Bu belgeler bakanlıklara yönelik olarak hazırlanmış ve sponsor bakanlıklara ALB'ler ile ilgili tüm konularda rehberlik edecek niteliktedir. Bu rehberler aşağıda sıralanmıştır.

1. Kurumsal Karakteristik ve Yönetim

- a) Kamu Kurumlarının Sınıflandırılması: Bakanlıklar için Rehber (*Classification of Public Bodies: Guidance for Departments*) (27 Nisan 2016)
- b) Bakanlık Dışı Kamu Kurumları: Özellikleri ve Yönetimi (*Non-departmental Public Bodies: Characteristics and Governance*) (30 Haziran 2021)
- c) Yürütücü Ajanslar: Özellikleri ve Yönetimi (*Executive Agencies: Characteristics and Governance*) (15 Mart 2018)
- d) Kamu Kurumları Yönetim Kurulu Üyeleri için İş Kuralları (*Code of Conduct for Board Members of Public Bodies*) (1 Kasım 2019)

2. Yeni Birimlerin Onaylanma Süreci

- a) Yeni ALB'lerin onaylanma süreci (*The Approvals Process for the Creation of New Arm's-length Bodies*) (15 Mart 2018)

3. Bakanlıkla İlişkiler

- a) Sponsorluk Uzmanı Yetkinlik Çerçevesi (*Sponsorship Specialism Competency Framework*) (15 Nisan 2014)

b) ALB'lerin Yeni Sponsorları İçin Rehber (*New Sponsors of Arm's-length Bodies*) (15 Nisan 2014)

c) ALB'ler İle Ortaklık: İyi Uygulama Rehberi (*Partnerships with Arm's Length Bodies: Code of Good Practice*) (24 Şubat 2017)

4. Değerlendirme

a) Kamu kurumlarının Özel Değerlendirme Rehberi (*Tailored Reviews of Public Bodies: Guidance*) (24 Mayıs 2019)

Rehber belgeler sıralanırken genelden özele doğru bir yön izlenmiştir. Rehber belgelerden ilki Kamu Kurumlarının Sınıflandırılması: Bakanlıklar için Rehber (*Classification of public bodies: guidance for departments*) isimli belgedir. Bu belge ile ALB'lerin basit ve işlevsel bir sınıflandırılması oluşturulmaya çalışılmış ve yeni kurulacak ALB'lerin hangi sınıfa dahil olacağıyla ilgili bilgilendirmeler yapılmıştır. Bu belgeye göre İngiltere'deki kamu sektörüne ait kurumların tümü 5'e ayrılmaktadır. Bu 5'li ilk basamak aşağıdaki gibi sıralanmaktadır:

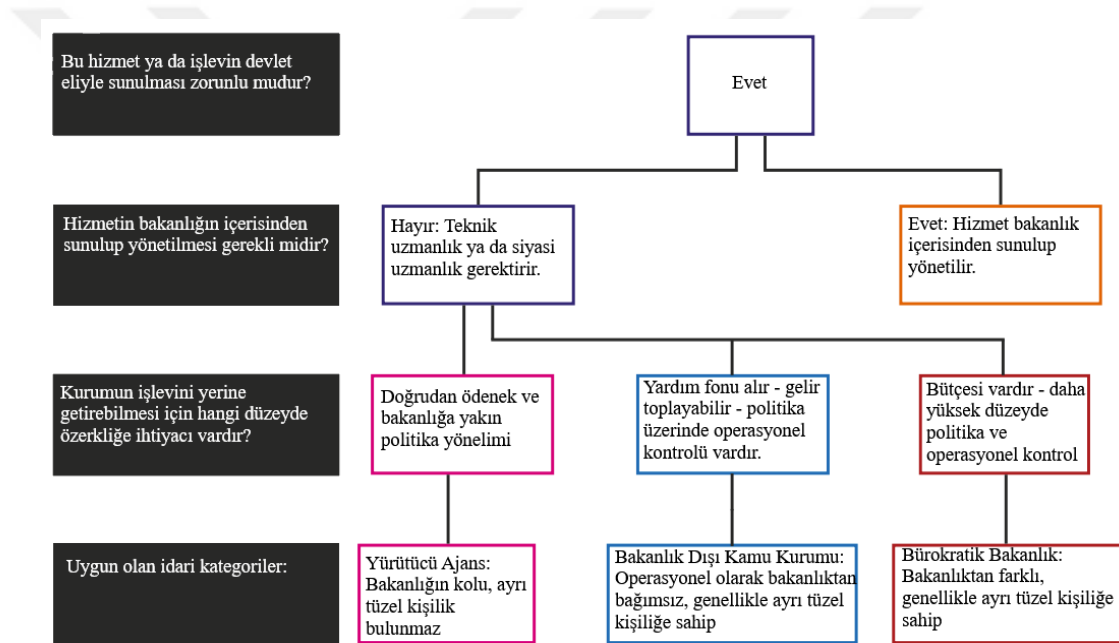
1. İdari olarak sınıflandırılmış hükümet ALB'leri
2. Sınıflandırılmamış devlet kuruluşları
3. Sınıflandırılmamış parlamento kurumları
4. Sınıflandırılmamış yerel yönetim ve siyasal yerinden yönetim kurumları
5. Kamu şirketleri

Bu beş basamaktan birini ALB'ler oluşturmaktadır. Geçerli olan bu rehberde göre ALB'ler Yürütücü Ajanslar, Bakanlık Dışı Kamu Kurumları ve Bürokratik Bakanlıklar olmak üzere 3 ayrı sınıftan oluşmaktadır (Cabinet Office, 2016a: 8). Görüleceği üzere daha önce *quangolar* arasında sayılan kamu şirketleri ve bağımsız gözetim kurumları ALB'ler arasından çıkarılmıştır.

Bir kurumun hangi sınıfa dahil olacağının belirlenmesi için ise bir hiyerarşik karar diyagramı oluşturulmuş (bkz. Şekil 3) ve kurumlar detaylı bir şekilde tanımlanmıştır. Halihazırda geçerli olan bu tanımlamaya göre yürütücü ajanslar bakanlıkların politika oluşturma hariç olmak üzere yürütme işlevlerini üstlenmekten sorumlu, bakanlık içerisinde mali ve idari olarak açıkça belirlenmiş iş birimleridir. Yürütücü ajanslar bakanlığa karşı oluşturulan bir sorumluluk çerçevesi ile belirli çıktıların elde edilmesine odaklanmış bir şekilde çalışmaktadır. İdari olarak ayrı

olsalar da ajansa özel hedefleri hakkında parlamentoya rapor veren bakana karşı sorumludurlar. Bu yakın çalışma ilişkisi nedeniyle yürütücü ajanslar bağlı oldukları bakanlığın bir parçası olarak görülür ve diğer ALB'lerin sahip olduğu özerklik düzeyine sahip değildir (Cabinet Office, 2016a: 12).

Yürütücü ajansların politikası bakanlık tarafından belirlenir ve parlamentoya karşı bakan sorumludur. Gelirleri alakalı oldukları bakanlığın bütçesinden karşılanmaktadır. İcrai yöneticiler Kamu Hizmeti Atama Komiserliği vasıtasıyla bakan tarafından atanır. Çalışanları bakanlık çalışanları gibi memur (*civil servant*) olarak görülür. Yürütücü ajanslar kendi mali yönetimini yapar ancak bu bağlı olunan bakanlık ile konsolide haldedir (Cabinet Office, 2016a: 12).



Şekil 3. Kurum Sınıflandırması için Hiyerarşik Karar Diyagramı

Kaynak: Cabinet Office, 2018a : 5'ten tarafımızca düzenlenmiştir.

Hali hazırda İngiltere'de yeni bir ALB birimi kurma kararı bakanlıklara aittir. Ancak bu hayli zorlu bir süreçtir. Bakanların Ulusal İstatistik Ofisi, Hazine Bakanlığı ve Kabine Bürosu'na kurmayı planladıkları ALB'nin hangi sınıfa ait olduğunu belirterek onay alması gereklidir. Hükümet, son çare olmadıkça yeni ALB'lerin kurulmasına karşı bir politikası olduğunu ve bu yeni birimlerin en sıra dışı durumlar haricinde onaylanmasının beklenmemesini açıkça belirtmiştir. Yeni kamu kurumları ancak net ve acil ihtiyaç olması ve bu ihtiyaca devlet tarafından cevap verilmesi

mecburiyeti bulunduğu durumlarda son çare olarak kurulacaktır. Kabine Ofisine yeni bir ALB kurulması için başvuru yapmadan önce üç soruluk bir testin uygulanması gerekmektedir:

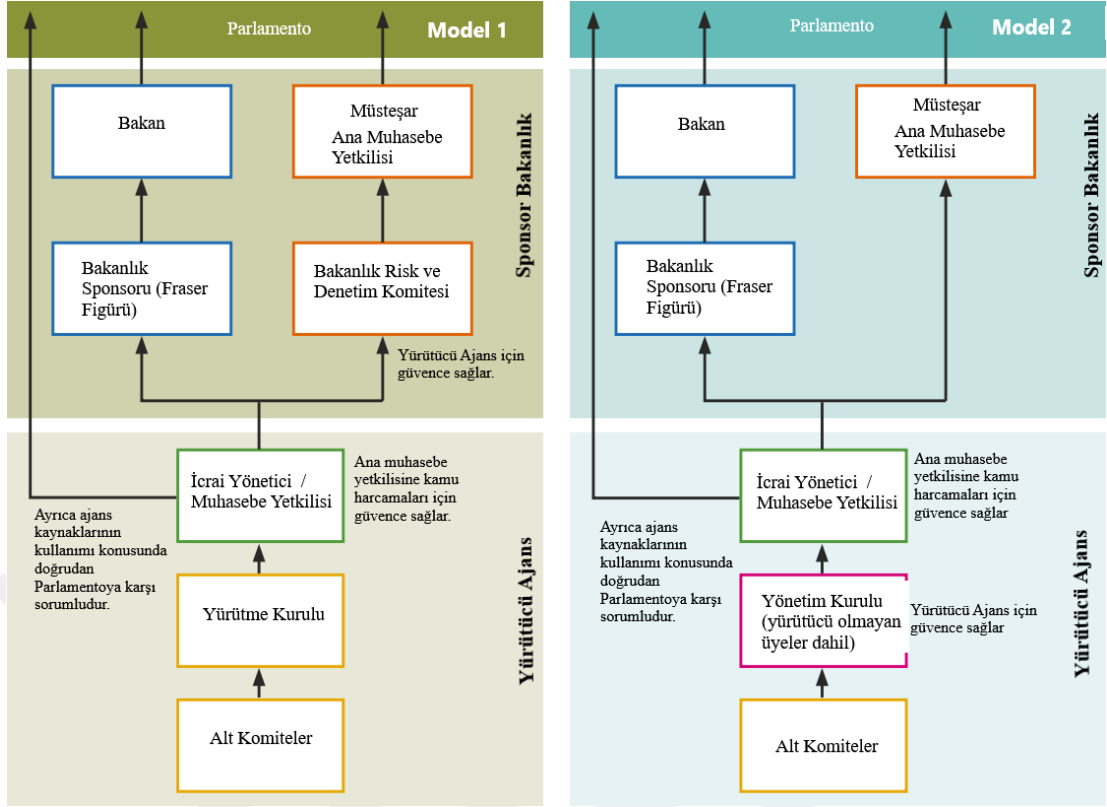
1. Bu, sağlanması için dış uzmanlığa ihtiyaç duyan teknik bir işlev mi?
2. Bu, mutlak siyasi tarafsızlıkla yerine getirilmesi gereken ve öyle görülmesi gereken bir işlev midir?
3. Bu, gerçekleri ve/veya rakamları doğruluk içinde ortaya koymak için bakanlardan bağımsız olarak yerine getirilmesi gereken bir işlev midir?

Yeni bir kurum için Kabine Ofisi onayı, yalnızca bu testlerden en az birinin karşılandığı durumlarda verilecektir. Yeni kurumların kurulmasının yanı sıra var olan kurumların sınıflandırılmasında değişiklik yapılması ya da klasman dışına taşınması işleri için de Kabine Ofisi'ne danışılmalıdır (Cabinet Office, 2018a: 4-10). Tüm bu süreç artık ALB kümesi içerisinde değerlendirilen yürütücü ajansların kurulması, birleştirilmesi ya da kapatılması için de geçerlidir.

Yürütücü ajansların yönetim modeline Kabine Ofisi (2018a) tarafından hazırlanan Yürütücü Ajanslar: Özellikleri ve Yönetimi (*Executive Agencies: Characteristics and Governance*) isimli belge rehberlik etmektedir. Yürütücü ajansların tanımlanmasıyla başlayan belge, Kabine Ofisi (2016a) tarafından yayınlanan sınıflandırma rehberindeki tanımı detaylandırmaktadır. Buna göre yürütücü ajansların hizmet sunumu dört fonksiyon ile tanımlanmıştır. Bu fonksiyonlar (Cabinet Office, 2018a: 4):

- Kendi bakanlıklarının politikasına temel teşkil eden bir hizmetin sunulması,
- Bakanlar adına yasal ve/veya düzenleyici işlevlerin yerine getirilmesi,
- Uzman becerileri kullanılarak merkezi hükümetin diğer bölümlerine hizmet sunulması,
- Sponsor departmanının temel rolünden ayrı özel işlevlerin sağlanması

olarak sıralanmıştır. Özellikle tanımlanan fonksiyonun işlem yükü fazla ise bu fonksiyonun yürütücü ajanslar için uygun olduğu ifade edilmiştir.

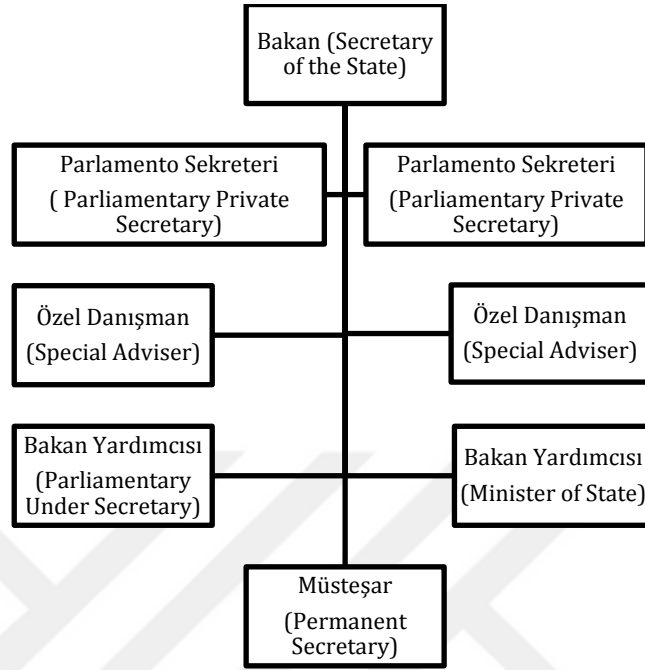


Şekil 4. Yürütücü Ajans Modelleri

Kaynak: Cabinet Office, 2018a: 7.

Belgede yürütücü ajanslar için iki ayrı yönetim modeli oluşturulmuştur (Bkz. Şekil 4). Birinci model bakanlık ile daha yakın bir ilişki içerisinde yürütülmesi gereken fonksiyonları icra eden ajanslara uygulanmaktadır. Eğer yürütücü ajans bakanlığa çok yakın bir şekilde çalışıyorsa ya da ayrı bir yönetim kurulu yapısına gerek duymayacak kadar küçükse bu birimin idari güvencesi bakanlığın risk ve denetim komitesi tarafından sağlanacaktır. Bu durumda ajans, başında icrai yöneticinin bulunduğu bir icra kurulu tarafından yönetilir. İkinci modelde ise yürütücü ajansın bağlı olduğu bakanlıktan daha yüksek düzeyde özerkliği bulunmaktadır. Bu model yürütücü ajansın işlevlerini etkin bir şekilde yerine getirebilmesi için kendi bakanlığından ilk modele göre daha yüksek düzeyde özerkliğe ihtiyaç duyması durumunda veya bakanlık tarafından bağımsız, güvence gerektirecek derecede büyük ve önemli olduğu düşünüldüğünde geçerli olmaktadır. Bu modelde yürütücü ajans yönetim kurulu tarafından yönetilir. Yönetim kurulu, icracı olmayan bir başkan ve icra yetkisine sahip olan ve olmayan yönetim kurulu üyelerinden oluşur (Cabinet Office, 2018a: 6). Bununla beraber ajansla ilgili olarak

Bakan, Bakanlık Müsteşarı, İcra Başkanı ve Yönetim Kurulunun yetki ve sorumlulukları da bu belge ile açıklanmıştır.



Şekil 5. İngiltere'de Bakanlık Teşkilatı

Kaynak: Karasu, 2009: 202'den düzenlenmiştir.

Şekil 4 ve 5 birlikte incelendiğinde yürütücü ajanslar ve ana bakanlık arasındaki ilişkiye dair daha net bir izlenim elde etmek mümkün olabilmektedir. Yürütücü ajanslar bakanlık teşkilatının bir parçası olmakla beraber bakanlık yönetimi ile ajans teşkilatı arasında bir hiyerarşi belirlemek mümkün değildir. Bu hususta özellikle bakanlıklar ile ajanslar arasındaki sözleşme esaslı ilişkinin etkisi bulunmaktadır. Bu sözleşme esasında yürütücü ajansın icraatları hakkında parlamentoya karşı tam sorumlu olan bakanlar yürütücü ajansların denetimini, performans hedeflerini ve çıktılarını kontrol edebilmektedir. Yürütücü ajansların icrai yöneticileri ise parlamentoya karşı kamu kaynaklarının kullanımı hakkında hesap vermektedir. Bakanlıkla yürütücü ajans arasındaki ilişki görünürde üç ayrı noktadan tesis edilmiştir. Bunlar Bakan, Müsteşar ve Bakanlık Sponsoru'dur. Bu makamlar haricinde bakanlık personeli ile ajans arasında herhangi bir bağlantı bulunmamaktadır. Ancak ajansların yönetim kurulundaki yürütücü olmayan üyelerin Bakanlık Sponsoru tarafından belirlenmesi (yürütücü üyeler ajans icrai yöneticileri

tarafından belirlenmektedir) ajans yönetimleri üzerinde bakanlıkların fiili kontrolü olduğunu da göstermektedir.

Yürütücü ajansların açılması, kapatılması veya birleştirilmesi ile ilgili süreçlerin Hazine Bakanlığı'nın ve Kabine Ofisi'nin onayına bağlandığını ifade eden belge ajansların her parlamento tarafından en az bir kere olmak üzere Özel Değerlendirmeye (*Tailored Review*) tabi tutulacağını belirtmiştir. Bu değerlendirme kurumun yerine getirdiği fonksiyonları ele alarak yürütücü ajans olarak sınıflandırılmaya devam edip etmeyeceğini ya da başka bir kurumla birleşmesi veya kapatılması görüşlerini değerlendirmektedir (Cabinet Office, 2018a).

Günümüzde yürütücü ajanslar İngiltere'de kamu politikası ve kamu hizmeti açısından bütüncül bir yaklaşım ile ele alınmaktadır. YKİ reformlarının rasyonalizasyonundan sonra İngiliz kamu yönetimi sistemi içerisinde yürütücü ajansların dönüşüm geçirmiş olsa da tamamen silinmediği görülmekte ve yerleşik bir unsur olarak varlığını sürdüreceği düşünülmektedir. Yürütücü ajansların esnek kurumsal yapısı bütünleşik YKİ reformlarından sonra gelen düzenleyici hareketlere de uyum göstermesini sağlamıştır. Bu niteliği sayesinde yürütücü ajanslar yeni yönetim paradigmalarının kolaylıkla uygulanabildiği örgütsel modeller olarak fonksiyon göstermektedir. 2016 yılından itibaren yapılan düzenlemeler ile kamu politikasının tüm süreçlerine katılımı sağlanan yürütücü ajansların geleneksel sorumluluk yapısına da uygun hale getirildiği görülmektedir. Diğer taraftan İngiltere'nin Avrupa Birliğinden ayrılmasının akabinde AB kurumları tarafından yürütülen bazı fonksiyonların yürütücü ajanslara aktarılmasının planlanması bu kurumların kuruluş vizyonundan oldukça farklı bir hal almış olsa da yönetsel mekanizma olarak kullanımının devam edeceğini göstermektedir.

SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

1980’li yıllardan itibaren klasik yönetim paradigması sıklıkla etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik üzerinden eleştirilmiştir. Bu eleştirilerin kaynaklarından biri de değişen iktisadi anlayıştır. Petrol Krizlerinin yarattığı fırsat penceresi YKİ reformu için uygulama alanı doğmasına neden olarak, devlet ve kamu örgütleri için hem Keynesyen iktisadi görüşün hem de bürokratik örgüt anlayışının yeniden gözden geçirilmesini sağlamıştır. Bu süreç esnasında yeni sağ siyasi görüş yükselmiş, Neoliberalizm ideolojik zaferini kazanarak Fukuyama’nın (1989) tabiriyle diyalektik tarihin sonunu getirmiştir. Neoliberal egemenliğin ardından küreselleşmenin hız kazanması ile güçlenen uluslararası ve ulusüstü kurumlar, Batı devletleri arasında kamu yönetimi reform çizgisini birbirine yakınlaştırmıştır. Böylece değişen konjonktür hem iktisadi görüşün hem de devlet görüşünün radikal bir şekilde değişimini yansıtan YKİ reformlarının ortaya çıkmasını kolaylaştırmıştır.

Bu pratik şartlar içerisinde ortaya çıkan YKİ reformu, Yeni Kurumsal İktisat ve İşletmecilik görüşlerini kamu sektörüne yansıtarak klasik kamu yönetimi yapıları için radikal değişimler öngörmektedir. Klasik yönetim anlayışı içerisinde hem hukuk devleti geleneğine dahil olan ülkeler hem de Anglosakson idari sistemleri içerisinde bürokrasinin sahip olduğu nitelikler YKİ anlayışı çerçevesinde İşletmecilik ve Yeni Kurumsal İktisadın önermelerine göre değişime uğramıştır. Bu kapsamda eski yönetsel anlayışın önermeleri Yeni Kurumsal İktisadın sözleşme çerçevesine uygunluk, karar mekanizmalarına siyasi danışmanların katılımı, bürokrasinin sadece uygulayıcı rolüne bürünmesi, kamu faydası yerine müşteri odaklılık ve fonksiyonel ayrışma yerine yapısal ayrışma ile ikame edilmiştir. Bununla beraber İşletmecilik anlayışı ise kamu yönetimi yapısı içerisinde kamu ve özel sektör arasında yönetsel olarak önemli farklılıklar olmadığı temel savından yola çıkarak özel sektör işletme tekniklerinin kamu sektörüne uygulanmasını önermektedir. Dolayısıyla İşletmecilik anlayışı siyasa yerine yönetimi önceleyerek ve genel yönetim becerilerini vurgulayarak; etik, profesyonellik ve statü gibi teşvikler yerine parasal teşviklerin tercih edilmesini sağlamıştır.

Geleneksel kamu yönetimi ilkelerinin bu şekilde değişimine yönelik kuramsal karşı duruşlar olsa da hem uluslararası kuruluşların yönlendirmesi hem de idari

reform transferi yoluyla birçok gelişmiş ülkede bu reformlar uygulanmıştır. Böylece yapısal ve siyasal yetki devrinin kamu sektöründe birçok yansıması olmuştur. Devletin merkezi hiyerarşisinin dışarısında bulunan kurumların eski niteliklerinden sıyrılarak yeniden dizayn edilmesi de bu sonuçlardan bir tanesidir. YKİ anlayışının kamu sektörünü işletmeselleştirme çabası için en uygun saha olarak nitelenebilecek bu yarı-özerk kurumlar çıktı odaklı denetim, uzmanlaşma, müşteri memnuniyeti ve performans yönetimi gibi ilkeler ile yeniden şekillendirilmiştir.

Ajanslaşma olarak adlandırılan bu süreç içerisinde en radikal kurumsal yapı değişimi ise yürütücü ajansların kurulması ile gerçekleşmiştir. Bu iddianın nedeni ise geleneksel olarak devletin merkezi hiyerarşisi içerisinde sağlanan kamu politikalarının karar ve uygulama safhalarının birbirinden ayrılarak, uygulama safhasının yarı-özerk olarak konumlandırılmış yürütücü ajanslara devredilmesidir. Özellikle Anglosakson ülkelerde merkezi idarenin büyük bir kısmını yarı-özerk niteliğe büründüren bu değişim, devletin merkezi işlevlerinin işletmeselleştirilmesi ya da piyasaya açılması için atılan önemli bir adım olmuştur.

Ajanslar, reformu uygulayan ülkelerin idare geleneği kapsamında farklı biçimler ve yasal-siyasal düzenlemeler ile hayata geçirilmiştir. Ajanslaşma reformu kapsamında bir yandan geçmiş YKİ reformundan çok daha önceki dönemlere dayanan bakanlık dışı kamu kurumları YKİ'nin önermelerine göre yeniden biçimlendirilmeye çalışılmış diğer yandan da yürütücü ajanslar olarak isimlendirilen ve YKİ anlayışının temel önermelerine göre yapılandırılmış kurumlar ortaya çıkmıştır. Yürütücü ajanslar, kuruluşu itibarıyla YKİ ilkelerini hayata geçirmek amacını taşımaktadır. Bu kurum tipinin ayırt edici niteliği klasik bakanlık yapısından kamu politikasının uygulanma safhasında yetki devralmış olmasıdır. Bununla beraber ilgili olduğu bakanlık ile performans sözleşmesi ilişkisi içerisinde olması, amaca özel olarak örgütlenmesi, yönetim ve personel kontrolünde özel sektör tekniklerinin kullanılması bu örgüt tipini klasik hizmet sunumu kurumlarından ayırmaktadır.

İlerleyen dönemde YKİ reformunun ortaya çıkardığı çok parçalı kamu yönetimi yapısı ve eşgüdüm eksiklikleri eleştirilmeye başlanmıştır. Bu kapsamda İşletmecilik prensiplerinin geleneksel kurumsal yapılar ile sentezine bağlı yeni bir kurumsal yapı anlayışı ortaya çıkmıştır. Bu süreç içerisinde kamu sektöründe

özelleştirme, performans arayışı, yapısal ve siyasal yetki devrine yönelik reform kazanımları süreklilik kazanmış ancak Yeni Kurumsal İktisadın kamu sektörünün temel hizmet alanlarının piyasalaştırılmasına yönelik ilkeleri son bulmuştur. Dolayısıyla Yeni Kurumsal İktisadın ilke ve önermelerinin aksi yönünde gerçekleşen bu geri çekiliş durumu, YKİ-sonrası olarak isimlendirilen eşgüdüm ve kamusal değer odaklı yeni anlayışın temel şekillendirici unsurlarından biri haline gelmiştir. Hem kamu kurumlarının kendi arasındaki eş güdümü hem de özel sektör ve kamu sektörü arasındaki sağlamaya çalışan YKİ-sonrası anlayış yönetim pratiklerinin uygulanması için zemin hazırlamıştır.

Birçok diğer reform dalgasında olduğu gibi YKİ reformları da reforma tabii olan sistemlerin geleneksel yapısından ve ülkenin siyasi güç şemasından kolaylıkla etkilenmiştir. Özellikle idari sistemlerin geleneksel kurumları, reformun gidişatı üzerinde etkili olmuştur. YKİ anlayışının anavatanı olarak görülen Anglosakson ülkelerde güçlü siyasi liderlik ve benzer hükümet sistemi YKİ reformlarının hızlı bir şekilde yayılmasını sağlamıştır. Anglosakson ülkelerde ABD hariç olmak üzere tüm ülkelerin ajanslaşma reformuna katıldığı görülmektedir. ABD'nin Westminster modelinden tarihsel olarak uzaklaşmış olması, devletin kuruluş değerlerinin merkezi idarenin hizmet sunum kapasitesini federe devletler lehine sınırlandırması ve devletin diğer Anglosakson devletlere nazaran daha legalistik bir yapıya sahip olması ajanslaşma reformunun etkisini azaltan unsurlar olarak sıralanabilir. ABD hariç diğer Anglosakson ülkelerde ise ajanslaşma hareketi hızla kamu yönetimi sistemlerini dönüştüren bir unsur olarak tesis edilmiştir.

Hukuk devleti anlayışı, güçlü merkeziyetçilik, konsensüse dayalı siyasal rejim gibi farklı geleneklerin hâkim olduğu Kıta Avrupası ülkelerinde ise genel olarak YKİ reformlarının tedrici bir şekilde ve Anglosakson radikalizminin aksine temkinli olarak işleyişe geçtiği görülmektedir. Buna rağmen birçok Kıta Avrupası ülkesinin de ajanslaşma reformuna dahil olduğu görülmektedir. Kıta Avrupası'na hâkim olan idare hukuku anlayışı, ajanslaşma reformunun pratikleri üzerinde sınırlayıcı etkiye sahiptir. Bu sebeple yürütücü ajans ve benzeri kurumların bu ülkeler grubunda tutunumu Anglosakson ülkelere göre çok daha düşük seviyede olmuştur. Bu yasal yapının yanı sıra özellikle Güney Avrupa ülkelerinde gözlenen kamu sektörü politizasyonu ajanslaşma reformunun gelişimini engellemiştir.

İskandinav devlet geleneğinde ise durum diğer örneklerden daha farklı bir şekilde tezahür etmiştir. Bu ülkelerin öteden beri ajans benzeri kurumlara sahip olması ajanslaşma reformu için zemin hazırlamıştır. Ancak geleneksel olarak yürütme ve yasama gücü arasında bir denge mekanizması olarak fonksiyon gösteren bu kurumlar için ajanslaşma reformunun ne düzeyde etkili olduğunun ölçülmesi zordur. Radikal reform eğilimi olmayan İskandinav ülkeleri YKİ anlayışının işletmecilik ve kullanıcı odaklılık gibi alanlarını öncelemiştir. İlerleyen dönemlerde ise kamu sektöründe rekabetçilik ve özelleştirme gibi iktisadi araçların kullanımı yoğunlaşmıştır. Diğer ülke grupları ile benzer şekilde İskandinav ülkeler grubunda da YKİ-sonrası bütünleştirici koordinasyona yönelik bir anlayışın hâkim olduğu görülmektedir.

YKİ reformunu belirli oranda uygulayan ülkelerin tamamında YKİ-sonrası eşgüdüm çabaları görülmektedir. Bu durum YKİ reformunun kamu sektörü üzerindeki ayırıştırıcı etkisinin beklenen düzeyde fayda sağlamadığını göstermektedir. Bununla beraber ülkelerin yasal yapısı, siyasi liderlik biçimi ve geleneksel kurumsal yapısı ajanslaşma reformuna geçiş üzerinde kolaylaştırıcı ya da zorlaştırıcı etkiye sahiptir. Anglosakson ülkelerde Yeni Kurumsal İktisada ait ilkelerin reformun başlangıcı itibarıyla kullanıldığı ve kamu sektörü üzerinde radikal dönüşümlere neden olduğu görülmektedir. Ancak Kıta Avrupası ve İskandinav ülkelerinde YKİ'nin özellikle İşletmecilik bileşeninden etkilenildiği anlaşılmaktadır.

YKİ reformunun anavatanı olan İngiltere'de devlet geleneği, geleneksel ilkelerini muhafaza etmektedir. Geleneksel ilkelerin niteliği bir yandan değişim dinamizmi yaratmakta diğer taraftan da değişimin radikal unsurlarını tedrici olarak düzelterek sınırlandırmaktadır. Bu sayede İngiliz yönetim geleneği araçsal ve faydacı bir şekilde kurumsallaşmıştır. İngiliz geleneğindeki araçsallık ve faydacılığın genel hukuk sistemi ile birleşimi İngiltere'nin idare hukukuna sahip sistemlerden oldukça farklılaşmasına yol açmıştır. Araçsallık ve faydacılık, bazen memuriyet kavramının uzun yıllar tanımlanmamasına bazen ise uzman raporlarının ya da akademik yayınların gelenek haline gelecek teamüller oluşturmasına müsaade etmektedir. Ancak bu yapı sayesinde İngiltere'de daha katı idari sistemleri alt üst edecek derecede kapsamlı reformlar daha kolay bir şekilde hayata geçirilebilmektedir.

İngiltere’de anayasal ve parlamenter gelişim monarşi, aristokrasi ve burjuva arasındaki güç mücadelesinin bir ürünü olarak görülebilir. Bu mücadelenin galibi olarak beliren parlamento kurumu yetki temerküzü ile oldukça egemen bir hale gelmiştir. Bu egemenlik çoğunlukçu Westminster modelinin ortaya çıkmasını sağlamış ve parlamento üstünlüğü ve bakanlık sorumluluğu gibi ilkelerin doğmasına neden olmuştur. Bununla beraber parlamento hakimiyeti tarihsel süreçte bir zaman Taç kurumuna ait olan istisnai yetkilerin (*crown prerogative*) hiç dokunulmadan başbakana geçmesini de sağlamıştır. Bu sayede hem keyfî yönetim engellenmiş hem de devletin egemen otoritesi korunmuştur. Hatta demokratik olarak seçilmesi dolayısıyla yeni bir meşruiyet temeli kazanmıştır. Başbakanlık kurumu bu değişimden kamu yönetimi sisteminin bağlılığını da devralmıştır. İngiltere’de geleneksel olarak Taç kurumunun yürütme fonksiyonları için kullandığı bir yapı olan kamu hizmeti bu değişim sonrasında başbakana bağlanmıştır. Hem idare hukukunun yokluğu hem de yukarıda bahsedilen bu durum İngiltere’de kamu yönetimi sisteminin kapsamlı yasal düzenlemeler yapılmadan reforme edilebilmesini sağlamaktadır. Tespit edilen bu geleneksel kurum ve ilkeler kamu yönetimi yapısının ve değişim yörüngesi üzerinde öteden beri belirleyici etkiye sahiptir.

İngiltere’de kamu yönetimi kayırmacılık sistemi içerisinde uzunca bir süre sıkışmış, modern bürokrasinin ortaya çıkışı nispeten geç bir tarihte gerçekleşmiştir. Orta çağda tesis edilen arkaik bürokrasi, 1854 yılında başlayan Northcote-Traveyan reformlarına kadar küçük değişiklikler ile varlığını sürdürmüştür. Ancak bu reformlar sonrasında modern bürokratik yapıya kavuşan İngiltere’de Weberyen bürokratik yapı Fulton (1960) reformlarına kadar geçerliliğini korumuştur. Bu dönemden sonra ise etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik arayışları YKİ reformlarına kadar devam etmiştir.

YKİ reformunun İngiltere’deki gelişim ve dönüşümü küresel kamu yönetimi paradigmasındaki değişimlere öncü olmuştur. 1960’lı yıllardan itibaren savaş sonrası dönemin ağır yükünü üstlenen İngiliz refah devleti, yönetsel aşırı yüklenme ve yönetilemezlik tezleri ile eleştirilmiş, daha yalın ve ekonomik bir yapı arayışı destek kazanmıştır. 1979 yılında göreve gelen Thatcher, Fulton raporu ile başlayan reform çabalarını yetersiz bulmuş ve daha dramatik değişimlerin sağlanmasını amaçlamıştır. Bu kapsamda özel sektör yöneticilerinin desteğine başvuran Thatcher, Verimlilik

Birimi'ni oluşturarak YKİ reformlarının hızlandırılmasını sağlamıştır. İngiltere'de YKİ reformlarının temelde fayda maliyet denetimleri; ekonomiklik, verimlilik ve etkinlik ölçümleri; örgüt içi düzenlemelere atfedilen önem, kamu sektöründe idareden işletmeye yönelim ve mali adem-i merkeziyet ekseninde geliştiği görülmektedir. Ancak bu reformun bu safhada kamu yönetimi sisteminin örgütsel yapısı üzerinde esaslı bir değişime neden olmadığını eklemek gereklidir. Kamu sektörünün kurumsal yapısını kapsamlı bir şekilde değiştirilmesi ancak 1988 yılında yayınlanan Gelecek Adımlar raporu sonrasında yürütücü ajansların kurulmasıyla gerçekleşmiştir.

YKİ'nin örgüt modeli olarak görülen yürütücü ajanslar 1988 yılından itibaren merkezi idarenin hizmet sunma biçimi üzerinde büyük etkiye sahip olmuştur. 1988-1997 yılları arasında kuruluş vizyonuna bağlı kalan kurumlar üzerinde Yeni Kurumsal İktisat ve İşletmecilik anlayışlarının etkisi açık bir şekilde görülmektedir. Bu etkileri İşletmecilik yönetim tekniklerinin kullanımı, sonuç odaklı hesap verebilirlik uygulamaları, kaynak kullanımında maliyet düşürme, verimlilik ve mali disipline önem verilmesi, gelişmiş raporlama, izleme ve hesap verebilirlik mekanizmalarının geliştirilmesi gibi hususlarda izlemek mümkündür. Bunun yanı sıra bu dönemde bazı ajansların özelleştirilmesi özellikle dikkat çekicidir. Thatcher hükümeti tarafından açıkça tercih edilen devolüsyon yöntemlerinden biri olan özelleştirme sonraki dönemlerde rastlanan bir tasarruf değildir.

1997 yılında bütünleşik yönetim çabalarıyla beraber ajanslaşma ilk vizyonundan ayrılarak rasyonelleşmiş ve normalleşmiştir. Bu dönemde hem ajansların özelleştirilmemesi hem de yeni ajans kuruluşundan ziyade var olan çok parçalı idari yapının koordinasyonuna yönelik çalışmaların olduğu görülmektedir. Kurumların değiştirilme biçimi Yeni Kurumsal İktisadın bazı önermelerinden ayrılışı göstermektedir. Örneğin bazı ajansların birleştirilerek çok büyük hacimli yapılara dönüştürülmesi ve bazı ajansların kapatılarak ana bakanlık ile birleştirilmesi İşlem Maliyetleri Kuramı, Asil-Vekil Kuramı ve Kamu Tercihi Kuramının önermelerine aykırıdır. Ancak yürütücü ajansların özerk kurumlar olarak hala kamu hizmeti sunumuna devam etmesi, ilgili bakanlık ile arasında sözleşme esaslı ilişki kurulması gibi Yeni Kurumsal İktisat anlayışı kaynaklı değişimler İngiliz kamu yönetimi sistemi içerisinde yerleşik hale gelmiştir.

Yürütücü ajansların İngiltere'deki değişim yörüngesinde geleneksel ilke ve kurumların bir izlek bağımlılığı yarattığı görülmektedir. Bu ilke ve kurumlar istisnai yetkiler, bakan sorumluluğu, meclis egemenliği, idare hukukunun bulunmayışı olarak sıralanabilir. Devlet geleneğinden kaynaklanan izlek bağımlılığı yürütücü ajansların hesap verebilirliğine ilişkin tartışmalarda açıkça görülmektedir. Bakanların geleneksel olarak bakanlıklarının yaptığı tüm işlerden parlamentoya karşı sorumlu olması, bakanlık ve hiyerarşik denetimin dışında olan yürütücü ajans yönetimi arasında gerilim yaratmıştır. Bu durum yürütücü ajansların yöneticilerinin de parlamentoya karşı ajans kaynaklarının kullanımı konusunda sorumlu olmaları ile sonuçlanmıştır. Aynı sebepler ile ajanslar, kuruluş vizyonuna aykırı bir şekilde kamu politikasının yapım aşamasına da dahil edilmiştir.

Dikkat çekici bir diğer durum ise yürütücü ajanslar üzerinde etkili olan yönetsel anlayışlar ile seçilmiş hükümetlerin siyasi spektrumdaki yeri arasındaki ilişkide görülmektedir. 1979-1997 arasında kurulan muhafazakâr hükümetler ajanslaşmanın ilk dönemindeki radikal değişime öncülük etmiş ve YKİ'nin kamu kurumları açısından en aşındırıcı süreçlerinin gerçekleştirilmesini sağlamıştır. Ajanslaşmanın geri çekilişi dönemi ise İşçi Partisi hükümetlerinin 1997-2010 yılları arasında yürüttüğü politikalar ekseninde belirlenmiştir. 2010 yılı itibarıyla ajanslaşma üzerinde etkili olan politikalar yine muhafazakâr hükümetler tarafından geliştirilmiştir. İlk bakışta bu tablo iktidar partisinin siyasi konumunun ajanslaşma süreçleri üzerinde yüksek oranda etkisi olduğuna yönelik bir genelleme yapmayı mümkün kılmaktadır. Ancak, esasında ajanslaşmanın ve YKİ ilkelerinin tümüyle ortadan kaldırılmaması ve rasyonalizasyon çalışmaları kapsamında bu dönüşümün kurumsallaştırılmasının İşçi Partisi döneminde yaşanması bu genellemeyi şüpheye düşürmektedir. Benzer şekilde Yeni Zelanda ve Avustralya'da ajanslaşmanın kuruluş dönemlerinde İşçi Partisi hükümetlerinin de bulunması, iktidar partilerinin siyasi spektrumdaki konumuna bağlı olarak reforma dair genellemeler yapılmasını zorlaştırmaktadır.

Kuruluşundan günümüze kadar birçok değişime uğrayan yürütücü ajanslar esnek kurumsal yapıları sayesinde hala faydalanan yönetsel birimler olarak varlığını sürdürmektedir. İngiliz yönetim yapısı içerisinde yerleşik hale gelen yürütücü ajanslar diğer ALB'lerle birlikte değerlendirilmektedir. Bununla beraber İngiltere'nin

AB'den ayrılması sonucunda yürütücü ajanslara yeni görevlerin verilmesi bu kurumların varlığını devam ettireceğini göstermektedir. İngiliz merkezi idaresi gelenek ve yeniliğin sürekli olarak bir arada bulunduğu, devinimli ve pratik amaçlara yönelik yapısıyla dikkate değer bir farklılığa sahiptir. Yürütücü ajanslar örneği, bu farklılığın en açık göstergelerinden biridir. Dönüşümünde dönemin hâkim iktisadi görüşünün ve uluslararası sermaye konjonktürünün yüksek oranda etkili olduğu yürütücü ajanslar, kurulduğu dönemde kamu sektörünü işletmeselleştirme ve piyasaya açma gayesine hizmet etmekteyken geçirdiği metamorfozla kamu çıkarı için daha iyi kamu politikası üretip uygulama gayesini taşımaya başlamıştır. Yürütücü ajansları dönüştüren faktörler İngiliz merkezi idaresinin dönüşüm istikametini sıkı sıkıya takip etmektedir. Dolayısıyla YKİ dönemi ve YKİ sonrasında, kamu yönetimi akademik camiasını meşgul eden birçok akım bu kurumlar üzerinde iz bırakmıştır. Merkezi idareden ne tam olarak özerk ne de merkezi idareye tam olarak bağımlı olan bu kurum tipi, yarı özerk kurumlara sahip olan birçok ülke için önemli bir rehber olma niteliğini sürdürmektedir.

BİBLİYOGRAFYA

- 6, P. (2004). Joined-Up Government in the Western World in Comparative Perspective: A Preliminary Literature Review and Exploration. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, 14(1), 103-138.
- Acemoglu, D., Robinson, J. A. (2006). *Economic Origins Of Dictatorship And Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Acemoglu, D., Robinson, J. A. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. London: Profile.
- Akbulut, Ö. (2005). *Siyaset ve Yönetim İlişkisi*. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Aksoy, Ş. (1995). Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi. *Kamu Yönetimi Sempozyum Bildirileri*, 2, 159-173.
- Aksoy, Ş. (1998). Yeni Sağ, Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetim: Eleştirel Bir Yaklaşım. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 7(1), 3-13.
- Al, H. (2008). *Yeni Kamu Yönetimi*. Sakarya: Değişim Yayınları.
- Aucoin, P. (1990). Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. *Governance*, 3(2), 115-137.
- Aulich, C., Wettenhall R. (2012). Australia. *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, (Ed. Verhoest, K., Thiel, S.V., Bouckaert, G., Lægreid, P., Van Thiel, S.) içerisinde. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Bach, T. (2008). Delegated Governance in Germany: Agencies and Other Autonomous Bodies in a Rechtsstaat. *3rd Meeting of COST Action IS0601 Comparative Research into Current Trends in Public Sector Organization (CRIPO)*. Utrecht/Netherlands. 3-4 Haziran 2008.
- Bach, T. (2012). Germany. *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, (Ed. Verhoest, K., Thiel, S.V., Bouckaert, G., Lægreid, P., Van Thiel, S.) içerisinde. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Bach, T., Jann, W. (2010). Animals in the Administrative Zoo: Organizational Change and Agency Autonomy in Germany. *International Review of Administrative Sciences*, 76(3), 443-468.
- Balle Hansen, M., Lægreid, P., Pierre, J., Salminen, A. (2012), Comparing Agencification in Nordic Countries. *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, (Ed. Verhoest, K., Thiel, S.V., Bouckaert, G., Lægreid, P., Van Thiel, S.) içerisinde. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Barker, A. (1982). *Quangos in Britain: Government and the Networks of Public Policy-Making*. London: Springer.
- Barry, N. (1987). *On Classical Liberalism and Libertarianism*. London: Palgrave Macmillan.
- Barry, N. (1989). *Yeni Sağ* (Çev. Cevdet Aykan). Ankara: Tisamat Yayınevi.

- Barzelay, M. (2000). The New Public Management: a Bibliographical Essay for Latin American (and other) Scholars. *International Public Management Journal*, 3(2), 229-265.
- Barzelay, M., Gallego, R. (2010). The Comparative Historical Analysis of Public Management Policy Cycles in France, Italy, and Spain: Symposium Introduction. *Governance*, 23(2), 209-223.
- Bellamy, R. (1994). Liberalism. *Contemporary Political Ideologies*, (Ed. Eatwell, R., Wright, A.) içerisinde. London: Pinter Publishers.
- Bezes, P., Fimreite, A. L., Lidec, P. L., Læg Reid, P. (2012). Understanding Organizational Reforms in the Modern State: Specialization and Integration in Norway and France. *Governance*, 26(1), 147-175.
- Bezes, P., Parrado, S. (2013). Trajectories of Administrative Reform: Institutions, Timing and Choices in France and Spain. *West European Politics*, 36(1), 22-50.
- Blau, J. (1989). Theories of the Welfare State. *Social Service Review*, 63(1), 26-38.
- Bleas, W. L. (1913). *A Short History of English Liberalism*. London: Putnam.
- Bogdanor, V. (1996). *The Monarchy and the Constitution*. New York: Oxford University Press.
- Boston, J. (1987). Transforming New Zealand's Public Sector: Labour's Quest for Improved Efficiency and Accountability. *Public Administration*, 65(4), 423-442.
- Boston, J. (2016). Basic NPM Ideas and their Development, *The Ashgate Research Companion to New Public Management*, (Ed. Christensen, T., Læg Reid, P.) içerisinde. Abingdon: Routledge.
- Boston, J., Martin, J., Pallot, J., Walsh, P. (1996). *Public Management: the New Zealand Model*. Auckland: Oxford University Press.
- Bouckaert, G., Peters, B. G., Verhoest, K. (2010). *Coordination of Public Sector Organizations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bourke, R. (2018). What is Conservatism? History, Ideology and Party. *European Journal of Political Theory*, 17(4), 449-475.
- Britannica, T. Editors of Encyclopaedia (2003, March 31). Monarchy summary. Encyclopedia Britannica. <https://www.britannica.com/summary/monarchy>. (20.05.2021).
- Britannica, T. Editors of Encyclopaedia (2019, October 28). Constitutional monarchy. *Encyclopedia Britannica*. <https://www.britannica.com/topic/constitutional-monarchy>. (20.05.2021).
- Cabinet Office. (1999). *Modernising government*. Cm 4310. London: HMSO.
- Cabinet Office. (2002). *Public Bodies 2002*. London: HMSO.
- Cabinet Office. (2012). *Public Bodies 2012*. London: HMSO.
- Cabinet Office. (2014). *Public Bodies 2014*. London: HMSO.

- Cabinet Office. (2015). *Public Bodies 2015*. London: HMSO.
- Cabinet Office. (2016). *Public Bodies 2016*. London: HMSO.
- Cabinet Office. (2016a). *Classification of Public Bodies: Guidance for Departments*. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/519571/Classification-of-Public_Bodies-Guidance-for-Departments.pdf. (20.12.2021)
- Cabinet Office. (2017). *Public Bodies 2017*. London: HMSO.
- Cabinet Office. (2018). *Public Bodies 2018*. London: HMSO.
- Cabinet Office. (2018a). *Executive Agencies: Characteristics and Governance*. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/690636/Executive_Agencies_Guidance.pdf. (20.12.2021)
- Cabinet Office. (2018a). *The Approvals Process for the Creation of New Arm's-Length Bodies*. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/686716/The_Approvals_Process_for_the_Creation_of_New_Arm_s-Length_Bodies.pdf. (20.12.2021)
- Cabinet Office. (2019). *Public Bodies 2019*. London: HMSO.
- Cabinet Office. (2020). *Public Bodies 2020*. London: HMSO.
- Carswell, J. (1966). *The Civil Servant and His World*. London: Gollancz.
- Castellani, L. (2018). *The Rise of Managerial Bureaucracy: Reforming the British Civil Service*. London: Palgrave Macmillan.
- Caulfield, J., Peters, B.G., Bouckaert, G. (2006). 'Symposium on the Diffusion of the Agency Model: Guest Editors' Preface'. *Public Administration and Development*, 26(1), 1-2.
- Chapman, R. A. (1968). The Fulton Report: A Summary. *Public Administration*, 46(4), 443-452.
- Chapman, R. A. (1988). 'The Next Steps': A Review. *Public Policy and Administration*, 3(3), 3-10.
- Christensen, T. (2012). Post-NPM and Changing Public Governance. *Meiji Journal of Political Science and Economics*, 1(1), 1-11.
- Christensen, T., Lægreid, O. M., Lægreid, P. (2019). Administrative Coordination Capacity; Does the Wickedness of Policy Areas Matter?. *Policy and Society*, 38(2), 237-254.
- Christensen, T., Lægreid, P. (2001). New Public Management: The Effects of Contractualism and Devolution on Political Control. *Public Management Review*, 3(1), 73-94.
- Christensen, T., Lægreid, P. (2003). *New Public Management: the Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot: Ashgate.
- Christensen, T., Lægreid, P. (2006). *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

- Christensen, T., Lægreid, P. (2007). *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*, Aldershot: Ashgate.
- Christensen, T., Lægreid, P. (2007a). The Whole- of- Government Approach to Public Sector reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059-1066.
- Christensen, T., Lægreid, P. (2008). The Challenge of Coordination in Central Government Organizations: the Norwegian Case. *Public Organization Review*, 8(2), 97-116.
- Christensen, T., Lægreid, P. (2016). Introduction. *The Ashgate Research Companion to New Public Management*, (Ed. Christensen, T., Lægreid, P.) içerisinde. Abingdon: Routledge.
- Christensen, T., Lie, A., Lægreid, P. (2007). Still Fragmented Government or Reassertion of the Centre. *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms* (Ed. Christensen, T., Lægreid, P.) içerisinde. London: Routledge.
- Coase, R.H. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, 4, 386-405.
- Cole, A., Jones, G. (2005). Reshaping the State: Administrative Reform and New Public Management in France. *Governance*, 18(4), 567-588.
- Coolican, M. (2018). *No Tradesmen and No Women: The Origins of the British Civil Service*. London: Biteback Publishing.
- Cudworth, E. (2007). The 'New' Right: The Minimal State. *The Modern State: Theories and Ideologies* (Ed. Cudworth, E., Hall, E., McGovern, J.) içerisinde. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Çetin, T. (2012). Yeni Kurumsal İktisat. *Journal of Sociological Studies/Sosyoloji Konferansları*, (45), 43-73.
- Daudov, M. (2020). *Desantralizasyon Teorisi Kapsamında Terminolojik Karşılaştırmalar ve Türkiye İçin Öneriler*. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü. Yayımlanmamış Doktora Tezi.
- De Ruggiero, G. (1927). *The History of European Liberalism*. (Çev. R. G. Collingwood). London: Oxford University Press.
- De Vries, M., Nemec, J. (2013). Public Sector Reform: An Overview of Recent Literature and Research on NPM and Alternative Paths. *International Journal of Public Sector Management*. 26(1), 4-16.
- Derlien, H. U. (2003). German Public Administration: Weberian Despite Modernization. *Comparative Bureaucratic Systems* (Ed. Tummala, K.) içerisinde, 97-122. Lanham: Lexington Books.
- Dommett, K., Flinders, M. (2015). The Centre Strikes Back: Meta- governance, Delegation, and the Core Executive in the United Kingdom, 2010–14. *Public Administration*, 93(1), 1-16.
- Douglas, J. (1976). The Overloaded Crown. *British Journal of Political Science*, 6(4), 483-505.
- Dowding, K. (1995). *The Civil Service*. London: Routledge.

- Döhler, J., Jann, W. (2002). Germany, *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Autonomous Bodies* (OECD) içerisinde. London: OECD.
- Döhler, M. (2002). Institutional Choice and Bureaucratic Autonomy in Germany. *West European Politics*, 25(1), 101-124.
- Dreyfus, F. (2014). *Bürokrasinin İcadı: Fransa, Büyük Britanya ve ABD'de Devlete Hizmet Etmek*, (Çev. Ergüden, I.). İstanbul: İletişim Yayınları.
- Dryzek, J. S., Dunleavy, P. (2009). *Theories of the Democratic State*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Dunleavy, P. (1989). The Architecture of the British Central State, Part I: Framework for Analysis. *Public Administration*, 67(3), 249-275.
- Dunleavy, P. (1991). *Bureaucracy, Democracy and Public Choice*. Harvester: Wheatsheaf.
- Dunleavy, P., Hood, C. (1994). From Old Public Administration to New Public Management. *Public Money & Management*, 14(3), 9-16.
- Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., Tinkler, J. (2006). New Public Management is Dead - Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467-494.
- Dunleavy, P., O'leary, B. (1987). *Theories of the State: The Politics of Liberal Democracy*. Basingstoke: Macmillan International Higher Education.
- Dwivedi, O. P., Gow, J. I. (1999). *From Bureaucracy to Public Management: The Administrative Culture of the Government of Canada*. Ontario: Broadview Press.
- Eccleshall, R. (1977). English Conservatism as Ideology. *Political Studies*, 25(1), 62-83.
- Efficiency Unit. (1988). *Improving Management in Government: The Next Steps*. London: HMSO.
- Elston, T. (2013). Developments in UK Executive Agencies: Re-examining the 'Disaggregation-Reaggregation' Thesis. *Public Policy and Administration*, 28(1), 66-89.
- Engels, F. (1993). *The Condition of the Working Class in England*. Oxford: Oxford University Press.
- Enteman, W. F. (1993). *Managerialism: The Emergence of a New Ideology*. Wisconsin: University of Wisconsin Press.
- Eroğul, C. (2010). *Çağdaş Devlet Düzenleri*. Ankara: İmaj Yayınevi.
- Eroğul, C. (2016). *Anatüze Giriş*. Ankara: İmaj Yayınevi.
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Evans, E. J. (2013). *Thatcher and Thatcherism*. London: Routledge.
- Felts, A., Jos, P. H. (2000). Time and Space: The Origins and Implications of the New Public Management. *Administrative Theory & Praxis*, 22(3), 519-533.

- Flinders, M. (2006). Public/Private: The Boundaries of the State. *The State: Theories and Issues* (Ed. Hay, C., Lister, M., March, D.) içerisinde, 223-247. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Flinders, M. (2011). Devolution, Delegation and the Westminster Model: A Comparative Analysis of Developments within the UK, 1998–2009. *Commonwealth & Comparative Politics*, 49(1), 1-28.
- Flinders, M., Dommett, K., Tonkiss, K. (2014). Bonfires and Barbecues: Coalition Governance and the Politics of Quango Reform. *Contemporary British History*, 28(1), 56–80.
- Flynn, A., Grey, A., Jenkins, W. I. (1990). Taking the Next Steps: The Changing Management of Government. *Parliamentary Affairs*, 43(2), 159-178.
- Fraser, A. (1991). *Making the Most of Next Steps: the Management of Ministers' Departments and their Agencies*. HMSO: London.
- Freedman, M. (1996). *Ideologies and Political Theory: A Conceptual Approach*. Oxford: Oxford University Press.
- Freund, L. (1955). The New American Conservatism and European Conservatism. *Ethics*, 66(1), 10-17.
- Fry, G. K. (1988). The Thatcher Government, The Financial Management Initiative, and the 'New Civil Service'. *Public Administration*, 66(1), 1-20.
- Fukuyama, F. (1989). The End of History?. *The National Interest*, (16), 3-18.
- Fulton, J. (1968). *The civil service: Report of the committee*. Cmnd. 3638. London: HMSO.
- Furubotn, E., Richter, R. (2005). *Institutions and Economic Theory: The Contribution of the New Institutional Economics*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Fyfe, T., Fitzpatrick, T. (2002). Canada, *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Autonomous Bodies* (OECD) içerisinde, London: OECD.
- Gains, F. (2003). Surveying the Landscape of Modernisation: Executive Agencies Under New Labour. *Public Policy and Administration*, 18(2), 4-20.
- Gamble, A. (1994). *The Free Economy and the Strong State: The Politics of Thatcherism*. Basingstoke: Macmillan International Higher Education.
- Garland, D. (2016). *The Welfare State: A Very Short Introduction*. London: Oxford University Press.
- Gash, T., Magee, I., Rutter, J., Smith, N. (2010). *Read Before Burning: Arm's Length Government for a New Administration*. Institute for Government. <https://www.instituteforgovernment.org.uk/publications/read-burning> (17.01.2022)
- Gay, O. (1997). *The Accountability Debate: Next Steps Agencies*. Research paper: 97/4. House Of Commons Library.

- Gay, O. (2010). Civil Service Reform. SN/PC/05769. House of Commons Library. https://www.civilservant.org.uk/library/2010-HoC_Library-Civil_Service_Reform.pdf (20.10.2020).
- Gay, P. (2002). *Bürokrasiye Övgü*, (Çev. Yıldırım. E., Çalış, Ş., Bayraktar, S., Haslak, İ.), Adapazarı: Değişim.
- Giubilei, F. (2019). *The History of European Conservative Thought*. Washington DC: Regnery Publishing.
- Glor, E. D. (2001). Has Canada Adopted the New Public Management?. *Public Management Review*, 3(1), 121-130.
- Goldfinch, S. (1998). Remaking New Zealand's Economic Policy: Institutional Elites as Radical Innovators 1984–1993. *Governance*, 11(2), 177-207.
- Goldsworthy, D. (1991). *Setting Up Next Steps*. London: HMSO.
- Gray, A., Jenkins, W. I. (1986). Accountable Management in British Central Government: Some Reflections on the Financial Management Initiative. *Financial Accountability & Management*, 2(3), 171-186.
- Gregory, R. (2003). All The King's Horses and All The King's Men: Putting New Zealand's Public Sector Back Together Again. *International Public Management Review*, 4(2), 41-58.
- Greve, C., Flinders, M., Thiel, S. (1999). Quangos - What's in A Name? Defining Quangos from A Comparative Perspective. *Governance*, 12(2), 129-146.
- Gruening, G. (2001). Origin and Theoretical Basis of New Public Management. *International Public Management Journal*, 4(1), 1-25.
- Haldane, R. B. (1918). *Report of the Machinery of Government Committee*. London: HMSO.
- Halligan, J. (2003). Anglo-American Civil Service Systems: An Overview. *Civil Service Systems in Anglo-American Countries* (Ed. Halligan, J.) içerisinde, Cheltenham: Edward Elgar.
- Halligan, J. (2007). Reintegrating Government in Third Generation Reforms of Australia and New Zealand. *Public Policy and Administration*, 22(2), 217-238.
- Halligan, J. (2010). Post-NPM Responses to Disaggregation through Coordinating Horizontally and Integrating Governance. *Governance of public sector organizations*, (Ed. Lægreid, P., Verhoest, K.) içerisinde. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Halligan, J. (2016). NPM in Anglo-Saxon Countries. *The Ashgate Research Companion to New Public Management*, (Ed. Christensen, T., Lægreid, P.) içerisinde. Abingdon: Routledge.
- Halligan, J. (2019). The Anglophone Administrative Tradition: Viable or Vulnerable?. *Traditions of Public Administration Research: Should they be Celebrated?*. 4th International Conference on Public Policy, Montreal. 26-28 June 2019.

- Halligan, J., James, O. (2012). Comparing Agencification in Anglo-American Countries. *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, (Ed. Verhoest, K., Thiel, S.V., Bouckaert, G., Lægreid, P., Van Thiel, S.) içerisinde. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Hamilton, A. (2020). Conservatism. *The Stanford Encyclopedia of Philosophy* (Spring 2020 Edition), Edward N. Zalta (ed.). <https://plato.stanford.edu/archives/spr2020/entries/conservatism>. (09.01.2021)
- Hammerschmid, G., Krischok, A., Steigenberger, K. (2012). Austria. *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, (Ed. Verhoest, K., Thiel, S.V., Bouckaert, G., Lægreid, P., Van Thiel, S.) içerisinde. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Hansen, H. F. (2016). NPM in Scandinavia. *The Ashgate Research Companion to New Public Management*, (Ed. Christensen, T., Lægreid, P.) içerisinde. Abingdon: Routledge.
- Hay, C. (2005). *The State: Theories and Issues*. Basingstoke: Palgrave.
- Hayek, F. A. (1990). *New Studies in Philosophy, Politics, Economics, and the History of Ideas*. Padstow: TJ Press.
- Hays, S. W., Kearney, R. C. (1997). Riding the Crest of a Wave: The National Performance Review and Public Management Reform. *International Journal of Public Administration*, 20(1), 11-40.
- Head, B. W. (2008). Wicked Problems in Public Policy. *Public Policy*, 3(2), 101.
- Heckelman, J. C. (2004). *Readings in Public Choice Economics*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Heywood, A. (2013). *Politics (4.th Edition)*. Newyork: Palgrave Macmillan.
- Heywood, A. (2015). *Essentials of UK politics*. Basingstoke: Macmillan International Higher Education.
- Heywood, A. (2017). *Political Ideologies: An Introduction*. Basingstoke: Macmillan International Higher Education.
- HM Treasury, The Prime Minister's Office of Public Services Reform. (2002). *Better Government Services. Executive Agencies in the 21st Century*. London: Cabinet Office.
- Hobhouse, L. T. (1911). *Liberalism*, London: Williams & Norgate.
- Hodgson, G. M. (2017). 1688 and All That: Property Rights, the Glorious Revolution and the Rise of British Capitalism. *Journal of Institutional Economics*, 13(1), 79-107.
- Hoekstra, J. (2003). Housing and the Welfare State in the Netherlands: An Application of Esping-Andersen's Typology. *Housing, Theory and Society*, 20(2), 58-71.
- Hofstede, G. (2001). *Culture's Consequences: Comparing Values, Behaviors, Institutions and Organizations Across Nations*. London: Sage publications.

- Hogwood, B. W. (1995). The 'Growth' of Quangos: Evidence and Explanations. *Parliamentary Affairs*, 48(2), 207-226.
- Holcombe, R. G. (2016). *Advanced Introduction to Public Choice*. Edward Elgar Publishing.
- Homburg, V., Pollitt, C., Thiel, S. (2007). Introduction. *New Public Management in Europe*, (Ed. Pollitt, C., Van Thiel, S., Homburg, V.) içerisinde. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hood, C. (1982). Governmental Bodies and Government Growth. *Quangos in Britain*, (Ed. Barker, A.) içerisinde. London: Palgrave Macmillan.
- Hood, C. (1986). The Hidden Public Sector: The Quango-cratization of the World. Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector, (Ed. Kaufman, F.) içerisinde. Berlin: Walther De Gruyter.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons?. *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Hood, C., (1995). Exploring Variations in Public Management Reforms of the 1980s?. *Accounting, Organizations and Society*. 20(2/3), 93-109.
- Hood, C., Peters, G. (2004). The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox?. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(3), 267-282.
- House of Commons. (2015). *The Uk Constitution: A Summary, with Options for Reform*. <https://www.parliament.uk/globalassets/documents/commons-committees/political-and-constitutional-reform/The-UK-Constitution.pdf> (25.04.2021).
- <https://www.gov.uk/> (01.02.2022).
- Hughes, O. (2003). *Public Management and Administration: An Introduction*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Huntington, S. P. (1957). Conservatism as an Ideology. *The American Political Science Review*, 51(2), 454-473.
- Hurt, S. (2020). *Washington Consensus*. Encyclopædia Britannica. <https://www.britannica.com/topic/Washington-consensus>. E.T. 26.11.2020.
- James, O. (2003). *The Executive Agency Revolution in Whitehall: Public Interest versus Bureau-Shaping Perspectives*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- James, O., Thiel, S. (2016). Structural Devolution to Agencies. *The Ashgate Research Companion to New Public Management*, (Ed. Christensen, T., Lægreid, P.) içerisinde. Abingdon: Routledge.
- Jann, W., Bach, T., Fleischer, J., Hustedt, T. (2008). *Best Practice in Governance of Agencies: A Comparative Study in View of Identifying Best Practice for Governing Agencies Carrying Out Activities on Behalf of the European Union*. https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=IPOL-JOIN_ET%282008%29392953. (15.12.2018)
- Jessop, B. (2003). *The Future of Capitalist State*. Cambridge: Polity Press.

- Josephson, P. R. (2021, December 26). United Kingdom. *Encyclopedia Britannica*. <https://www.britannica.com/place/United-Kingdom>. (07.05.2021).
- Joyce, (2021, April 25). *United Kingdom*. *Encyclopedia Britannica*. <https://www.britannica.com/place/United-Kingdom>. (07.05.2021).
- Jung, C. S. (2014). *Agencification and Quangocratisation of Cultural Organisations in the UK and South Korea: Theory and Policy*. University of Exeter, Yayınlanmamış Doktora Tezi.
- Jupp, P. (2006). *The Governing of Britain, 1688-1848: The Executive, Parliament and the People*. London: Routledge.
- Kaboolian, L. (1998). The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management vs. Administration Debate. *Public Administration Review*, 58(3), 189-193.
- Kama, Ö. (2011). Yeni Kurumsal İktisat Okulunun Temelleri. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 13(2).
- Kama, S. (2016). Parlamenter Hükümet Sistemi Olarak “Westminster Modeli” Britanya Örneği Üzerine bir Deneme. *Marmara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Hukuk Araştırmaları Dergisi*, 22 (2), 161-201.
- Kaplan, G. E. (2016). *Transaction Cost*. *Encyclopædia Britannica*. <https://www.britannica.com/topic/transaction-cost>. (06.01.2021).
- Karasu, K. (2004). İngiltere’de Kamu Yönetimi. Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri (Ed. Güler, B.A.) içinde. Ankara: İmge Kitabevi.
- Karasu, K. (2009). İngiltere’de Kamu Yönetimi. Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri (Ed. Güler, B.A.) içerisinde. Ankara: İmge Kitabevi.
- Kettl, D. F. (2006). *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- Kickert, W. (1996). Expansion and Diversification in the Postwar Welfare State: The Case of the Netherlands. *Public Administration Review*, 56(1), 88-94.
- Kickert, W. (2007). The Study of Public Management in the Netherlands: Managing Complex Networks and Public Governance. *The Study of Public Management in Europe and the US: A Competitive Analysis of National Distinctiveness*, (Ed. Kickert, W.) içerisinde. Abington: Routledge.
- Kickert, W. (2016). Public Management Reform in Continental Europe: National Distinctiveness. *The Ashgate Research Companion to New Public Management*, (Ed. Christensen, T., Lægreid, P.) içerisinde. Abingdon: Routledge.
- Kickert, W. J., Hakvoort, J. L. (2000). Public Governance in Europe: A Historical-Institutional Tour D’horizon. *Governance in Modern Society*, (Ed. Heffen, O., Kickert, W., Thomassen, J.) içerisinde. Dordrecht: Springer.
- Kickert, W., Verhaak, F. O. M. (1995). Autonomizing Executive Tasks in Dutch Central Government. *International Review of Administrative Sciences*, 61(4), 531-548.

- King, A. (2007). *The British Constitution*. Oxford: Oxford University Press.
- King, D. S. (1987). *New Right: Politics, Markets and Citizenship*. Basingstoke: Macmillan International Higher Education.
- Klein, P. G. (2000). New Institutional Economics. *Encyclopedia of Law and Economics*, C.1, 456-489. Aldershot: Edward Elgar.
- Klikauer, T. (2015). What is Managerialism?. *Critical Sociology*, 41(7-8), 1103-1119.
- Knill, C. (2001). *The Europeanisation of National Administrations: Patterns of Institutional Change and Persistence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Knutsson, H., Mattisson, O., Näsi, S., Nyland, K., Skærbæk, P. (2016). New Public Management in a Scandinavian Context. *Modernizing the Public Sector: Scandinavian Perspectives* (Ed. Lapsley, I., Knutsson, H.) içerisinde. London: Routledge.
- Kuhlmann, J. (2018). What is a Welfare State?. *Routledge Handbook of the Welfare State*, (Ed. Greve, B.) içerisinde. Aldershot: Routledge.
- Kuhn, T. S. (1970). *The Structure of Scientific Revolutions*. University of Chicago Press: Chicago.
- Kuhn, T. S. (1995). *Bilimsel Devrimlerin Yapısı* (Çev. Kuyaş, N.). İstanbul: Alan Yayıncılık
- Kutlu, Ö. (2011). Agency Theory and Agency Environment: Elements and Relations within British Civil Service. *CEU Political Science Journal*, 1(1), 83-110.
- Kutlu, Ö. (2012). Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi – Teorik Çerçeve ve Ülke Uygulamaları. Konya: Çizgi Kitabevi.
- Lægreid, P., Rolland V. W., Roness, P. G., Ågotnes, J.E. (2010). The Structural Anatomy of the Norwegian State: Increased Specialization or a Pendulum Shift?. *Governance of public sector organizations*, (Ed. Lægreid, P., Verhoest, K.) içerisinde. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Lægreid, P., Roness, P. G., Rubecksen, K. (2007). Modern Management Tools in State Agencies: The Case of Norway. *International Public Management Journal*, 10(4), 387-413.
- Lægreid, P., Roness, P. G., Rubecksen, K. (2012). Norway. *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, (Ed. Verhoest, K., Thiel, S., Bouckaert, G., Lægreid, P.) içerisinde. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Lægreid, P., Rykkja, L.H. (2016). Administrative Reform: Processes, Trends, and Content. *Nordic Administrative Reforms. Public Sector Organizations*, (Ed. Greve, C., Lægreid, P., Rykkja, L.) içerisinde. London: Palgrave Macmillan.
- Lægreid, P., Verhoest, K. (2010). *Governance of public sector organizations: Proliferation, Autonomy and Performance*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Lafarge, F. (2012). France. *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, (Ed. Verhoest, K., Thiel, S.V., Bouckaert, G., Lægreid, P.) içerisinde. Hampshire: Palgrave Macmillan.

- Lane, J. E. (2000). *The Public Sector: Concepts, Models and Approaches*. London: Sage.
- Lang, S. (1999). *Parliamentary Reform, 1785–1928*. London: Routledge.
- Larsson, T. (2002). Sweden. *Distributed public Governance: Agencies, Authorities and Other Government Bodies (OECD)* içerisinde. Paris: OECD Publication Service.
- Leach, R. (2002). *Political Ideology in Britain*. New York: Palgrave.
- Leblebici, D. N. (2004). Kamu Yönetimi: Dünyada ve Türkiye’deki Gelişimi. *Kamu Yönetimi: Gelişimi ve Güncel Sorunları*, (Ed. Öktem, K., Ömürgönülşen, U.) içerisinde, Ankara: İmaj Yayınevi.
- Leeuw, F. L., Thiel, S. (1999). Quangocratization in the Netherlands. In Quangos, Accountability and Reform (pp. 72-83). Palgrave Macmillan, London.
- Lindbeck, A. (2018). Welfare state. *The New Palgrave Dictionary of Economics* içerisinde. London: Palgrave Macmillan.
- Lipset, S. M. (1988). Neoconservatism: Myth and reality. *Society*, 25(5), 29-37.
- Loughlin, M. (2013). *The British Constitution: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Lynn Jr, L. E. (2001). The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood For. *Public Administration Review*, 61(2), 144-160.
- Lynn, L. E. (2005). Public Management: A Concise History of the Field. *The Oxford handbook of public management*, (Ed. Ferlie, E., Lynn, L., Pollitt, C.) içerisinde. New York: Oxford University Press.
- MacCarthaigh, M. (2014). Agency Termination in Ireland: Culls and Bonfires, or Life After Death?. *Public Administration*, 92(4), 1017-1037.
- MacCarthaigh, M. (2015). Austerity and Reform of the Irish Public Administration. *Revista de Administração e Emprego Público (RAEP)/Administration and Public Employment Review*, 1(1), 143-164.
- McCourt, W. (2013). Models of Public Service Reform: A Problem-Solving Approach. *World Bank Policy Research Working Paper*, (6428).
- McLaughlin, K., Osborne, S. P. (2002). Current Trends and Future Prospects of Public Management. *New public management: Current trends and future prospects*, (Ed. McLaughlin, K., Osborne, S. P., Ferlie, E.) içerisinde. London: Routledge.
- Ménard, C., Shirley, M. M. (2005). *Handbook of New Institutional Economics (Vol. 9)*. Dordrecht: Springer.
- Moe, T. (1984). The New Economics of Organization. *American Journal of Political Science*, 28(4), 739-777.
- Moynihan, D. P. (2006). Ambiguity in Policy Lessons: The Agencification Experience. *Public Administration*, 84(4), 1029-1050.

- Muratoğlu, T. (2014). Almanya Federal Cumhuriyeti'nde Devlet Yapılanması. *Ankara Hacı Bayram Veli Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 18 (2), 291-366.
- National Audit Office. (1989). *The Next Steps Initiative*. London: HMSO.
- Niklasson, B., (2012). Sweden. *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, (Ed. Verhoest, K., Thiel, S.V., Bouckaert, G., Lægheid, P.) içerisinde. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton.
- Niskanen, W. A. (1991). A Reflection on Bureaucracy and Representative Government. *The Budget Maximizing Bureaucrat*. (Ed. Blais A., Dion, S.) içerisinde. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Niskanen, W. A. (1994). Reassessment. *Bureaucracy and Public Economics*. (Ed. Niskanen, W. A.) içerisinde. Aldershot: Edward Elgar.
- North, D. C. (1984). Transaction Costs, Institutions, and Economic History. *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft/Journal of institutional and theoretical economics*, (H. 1), 7-17.
- North, D. C., Weingast, B. R. (1989). Constitutions and Commitment: The Evolution of Institutions Governing Public Choice in Seventeenth-Century England. *The Journal of Economic History*, 49(4), 803-832.
- Northcote, S. H., Trevelyan, C. E. (1854). *Report on the organisation of the permanent civil service, together with a letter from the Rev. B. Jowett*. London: George E. Eyre ve William Spottiswoode.
- O'Sullivan, N. (1994). Conservatism. *Contemporary Political Ideologies*, (Ed. Eatwell, R., Wright, A.) içerisinde. London: Pinter Publishers.
- OECD. (2002). *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Government Bodies*, Paris: OECD Publishing Service.
- Ongaro, E. (2009). *Public Management Reform and Modernization: Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Outhwaite, W. (2006). *The Blackwell Dictionary of Modern Social Thought*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Overman, S., Thiel, S. (2016). Agencification and Public Sector Performance: A Systematic Comparison in 20 Countries. *Public Management Review*, 18(4), 611-635.
- Ölmezoğulları, N. (2008). *Ekonomik Sistemler ve Küreselleşen Kapitalizm*. Bursa: Ezgi Kitabevi.
- Ömürgönülşen, U. (2003). Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği, *Çağdaş Kamu Yönetimi I*, (Ed. Acar, M., Özgür, H.) içerisinde. Ankara: Nobel.

- Page, E. (2010). Has the Whitehall Model Survived?. *International Review of Administrative Sciences*, 76(3), 407-423.
- Painter, M., Peters, B. G. (2010). Administrative Traditions in Comparative Perspective: Families, Groups and Hybrids. *Tradition and public administration*, (Ed. Painter, M., Peters B. G.) içerisinde. London: Palgrave Macmillan.
- Panchamia, N., Thomas, P. (2014). The Next Steps Initiative. London: Institute for Government.
- Parris, H. (1968). The Origins of the Permanent Civil Service, 1780–1830. *Public Administration*, 46(2), 143-166.
- Parry, R. (2011). The United Kingdom Civil Service: A Devolving System. *International Handbook on Civil Service Systems*, (Ed. Massey, A.) içerisinde. Cheltenham: Edward Elgar.
- Perrow, C. (1986). Economic Theories of Organization. *Theory and Society*, 15(1-2), 11-45.
- Peters, B. G. (2001). *Politics of Bureaucracy*. London: Routledge.
- Peters, B. G. (2003). Administrative Traditions and the Anglo-American Democracies *Civil Service Systems in Anglo-American Countries*, (Ed. Halligan, J.) içerisinde. Cheltenham: Edward Elgar.
- Pierre, J. (2004). Central Agencies in Sweden: A Report from Utopia. *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*, (Ed. Pollitt, C., Talbot, C.) içerisinde. London: Routledge.
- Pierson, C. (2004). *The Modern State*. Newyork: Routledge.
- Pliatzky, L. (1980). *Report on Non-Departmental Public Bodies*. Cmnd. 7797. London: HMSO.
- Pliatzky, L. (1992). Quangos and Agencies. *Public Administration*, 70(4), 555-563.
- Poggi, G. (2012). Modern Devletin Gelişimi: Sosyolojik Bir Yaklaşım (6. Baskı). İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Polanyi, K. (2001). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press.
- Pollitt, C. (1998). Managerialism Revisited. *Taking Stock: Assessing Public Sector Reforms*, (Ed. Peters, G.B., Savoie, D. J.) içerisinde. Montreal: McGill-Queen University Press.
- Pollitt, C. (2003). Joined-Up Government: A Survey. *Political Studies Review*, 1(1), 34-49.
- Pollitt, C. (2016). Managerialism Redux?. *Financial Accountability & Management*, 32(4), 429-447.
- Pollitt, C., Bathgate, K., Caulfield, J., Smullen, A., Talbot, C. (2001). Agency Fever? Analysis of an International Policy Fashion. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 3(3), 271-290.

- Pollitt, C., Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. London: Oxford University Press.
- Pollitt, C., Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform: A Comparative Analysis - Into the Age of Austerity. 4.th Edition*. London: Oxford University Press.
- Pollitt, C., Talbot, C. (2004). *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*. London: Routledge.
- Pollitt, C., Talbot, C., Caulfield, J., Smullen, A. (2005). *Agencies: How Governments Do Things Through Semi-Autonomous Organizations*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Pombeni, P. (2013). Christian Democracy. *The Oxford Handbook of Political Ideologies*, 312-28.
- Public Administration Select Committee (PASC). (2001). *Making Government Work: Emerging Issues*. 2000-2001 Session Seventh Report. <https://publications.parliament.uk/pa/cm200001/cmselect/cmpubadm/94/9403.htm> (23.01.2021).
- Public Administration Select Committee (PASC). (2011). *Smaller Government: Shrinking the Quango State*. 2010-2011 session Fifth report (HC537).
- Public Bodies Act. (2011). Ch. 24. https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/24/pdfs/ukpga_20110024_en.pdf. (02.03.2022)
- Pyper, R. (1995). *The British Civil Service*. Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf.
- Quadagno, J. (1987). Theories of The Welfare state. *Annual Review of Sociology*, 13(1), 109-128.
- Reid, M. F. (2001). Public Administration in Germany. *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, (Ed. Farazmand, A.) içerisinde. New York: Marcel Dekker.
- Rejai, M. (1995). *Political Ideologies: A Comparative Approach*. New York: Routledge.
- Rhodes, R. A. (1991). Theory and Methods in British Public Administration: The View From Political Science. *Political Studies*, 39(3), 533-554.
- Riccucci, N. M. (2001). The "Old" Public Management vs. the "New" Public Management: Where Does Public Administration Fit in?. *Public Administration Review*, 61(2), 172-175.
- Richter, R. (2015). *Essays on New Institutional Economics*. Heidelberg: Springer.
- Robinson, M. (2015). *From Old Public Administration to New Public: Implications for Public Sector Reform in Developing Countries*. UNDP Global Centre for Public Service Excellence, Singapore. <https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/capacity-building/global-centre-for-public-service-excellence/PS-Reform.html>. (20.03.2019).

- Rochet, C., Cabane, M., Formery, S. (2002). France. *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Autonomous Bodies (OECD)*. Paris: OECD Publishing Service.
- Roskin, M. G. (2015). *Countries and Concepts: Politics, Geography, Culture*. Boston: Pearson.
- Schick, A. (1996). *The Spirit of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change; a Report Prepared for the State Services Commission and the Treasury*, New Zealand: State Services Commission.
- Schick, A. (1998). Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand's Reforms. *The World Bank Research Observer*, 13(1), 123-131.
- Sharifi, S., Bovaird, T. (1995). The Financial Management Initiative in the UK Public Sector: The Symbolic Role of Performance Reporting. *International Journal of Public Administration*, 18(2-3), 467-490.
- Smullen, A. (2004). Shifting Interpretations of the Concept of 'Agency': The Dutch Case. *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*, (Ed. Pollitt, C., Talbot, C.) içerisinde. London: Routledge.
- Stanley, M. (t.y.). *UK Civil Service - Ethics - The Civil Service Code*. https://www.civilservant.org.uk/ethics-civil_service_code.html. (09.10.2021).
- Steinmo, S. (2008). Historical Institutionalism, *Approaches and Methodologies in the Social Sciences*, (Ed. Della Porta, D., Keating, M.) içerisinde. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sullivan, C. (2013). *Literature in the Public Service: Sublime Bureaucracy*. London: Palgrave Macmillan.
- Şaylan, G. (1981). *Çağdaş Siyasal Sistemler*. Ankara: Sevinç Matbaası.
- Talas, C. (1997). *Toplumsal Politika*. Ankara: İmge Yayınevi.
- Talbot, C. Talbot, C. (2020, June 25). *One step forward, two steps back? The rise and fall of government's next steps agencies*. Civil Service World. <https://www.civilserviceworld.com/news/article/one-step-forward-two-steps-back-the-rise-and-fall-of-governments-next-steps-agencies> (20.02.2022).
- Talbot, C., Johnson, C. (2007). Seasonal Cycles in Public Management: Disaggregation and Re-aggregation. *Public Money and Management*, 27(1), 53-60.
- Tarko, V. (2016). *Elinor Ostrom: An Intellectual Biography*. London: Rowman & Littlefield.
- Terry, L. D. (1998). Administrative Leadership, Neo-Managerialism, and the Public Management Movement. *Public Administration Review*, 58(3), 194-200.
- Thiel, S. (2000). *Quangocratization: Trends, Causes and Consequences*. Interuniversity Center for Social Science Theory and Methodology (ICS): Utrecht.

- Thiel, S. (2011). Comparing Agencification in Central Eastern European and Western European Countries: Fundamentally Alike in Unimportant Respects?. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*, 7(SI), 15-32.
- Thiel, S. (2012). Comparing Agencies across Countries. *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, (Ed. Verhoest, K., Thiel, S.V., Bouckaert, G., Lægreid, P., Van Thiel, S.) içerisinde. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Thiel, S. (2019). The Politics of Quangocracy. *The British Journal of Politics and International Relations*, 21(3), 522-529.
- Thiel, S., Pollitt, C. (2007). The Management and Control of Executive Agencies: an Anglo-Dutch Comparison. *New Public Management in Europe* (Ed. Pollitt, C., Thiel, S., Homburg, V.) içerisinde. London: Palgrave Macmillan.
- Tranvik, T., Fimreite, A. L. (2006). Reform Failure: The Processes of Devolution and Centralisation in Norway. *Local Government Studies*, 32(1), 89–107.
- Tullock, G. (2018). Public Choice. *The New Palgrave Dictionary of Economics* içerisinde. London: Palgrave Macmillan.
- UNDP (2015). *From Old Public Administration to the New Public Service: Implications for Public Sector Reform in Developing Countries*. UNDP Global Centre for Public Service Excellence. <https://www.undp.org/publications/old-public-administration-new-public-service> (20.04.2018).
- Valdes, C. B. (2011). Political struggles and the forging of autonomous government agencies. Springer.
- Van Winden, F. A. (1988). The Economic Theory of Political Decision-Making: A Survey and Perspective. *Public choice*. (Ed. Van Den Broeck, J. N.) içerisinde. Dordrecht: Springer.
- Veghte, B. (2008). Welfare State. *International dictionary of social sciences. Volume: 9. USA*: Macmillan Reference.
- Verhoest, K., Roness, P., Verschuere, B., Rubecksen, K., MacCarthaigh, M. (2010). *Autonomy and Control of State Agencies: Comparing States and Agencies*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Verhoest, K., Van Thiel, S., Bouckaert, G., Lægreid, P. (2012). *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Verhoest, K., Verschuere, B. (2002). Agencification: Pending Questions and How to Address Them. *Paper for the Annual NIG Conference, October 2002*, (30-31).
- von Beyme, K. (2006). Political Institutions – Old and New. *The Oxford Handbook of Political Institutions* (Ed. Rhodes, R. A., Binder, S. A., Rockman, B. A.), içerisinde. Oxford: OUP.
- Wall, R., West, P. (2002). United Kingdom. *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Government Bodies*, (OECD), içerisinde. Paris: OECD Publication Service.

- Waterman, R. W., Meier, K. J. (1998). Principal-agent Models: An Expansion?. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 173-202.
- Weller, P., Haddon, C. (2016). Westminster Traditions: Continuity and Change. *Governance*, 29(4), 483-498.
- Wettenhall, R. (2004). Let us Explore the Common Ground: Agencies, Public Corporations and Regulatory Commissions. *Society and Economy*, 26(2-3), 263-293.
- Wettenhall, R. (2005). Agencies and Non-departmental Public Bodies: The Hard and Soft Lenses of Agencification Theory. *Public Management Review*, 7(4), 615-635.
- Wettenhall, R. (2007). Non- Departmental Public Bodies Under the Howard Governments 1. *Australian Journal of Public Administration*, 66(1), 62-82.
- Wilson, W. (1887). The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197-222.
- Winden, F. A. (1988). The Economic Theory of Political Decision-making: a Survey and Perspective. *Public Choice* (Ed. Broeck, J.) içerisinde, 9-42. Springer, Dordrecht.
- Wright, T. (2003). *British Politics: a Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Wright, V. (1994). Reshaping the State: the Implications for Public Administration. *West European Politics*, 17(3), 102-137.
- Yesilkagit, K., van Thiel, S. (2012). The Netherlands. *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*, (Ed. Verhoest, K., Thiel, S.V., Bouckaert, G., Lægreid, P., Van Thiel, S.) içerisinde. Hampshire: Palgrave Macmillan.

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler

Adı ve Soyadı : F. Burak YERLİKAYA

Eğitim Durumu

Lisans Öğrenimi : Dumlupınar Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü

Yüksek Lisans Öğrenimi : Süleyman Demirel Üniversitesi, Kamu Yönetimi
Anabilim Dalı

Yabancı Dil(ler) ve Düzeyi

1 – İngilizce - İleri

İş Deneyimi

1. Süleyman Demirel Üniversitesi, Araştırma Görevlisi

Bilimsel Yayınlar ve Çalışmalar

1. Kerman, U., Özaltın, O., Yerlikaya, F. B. (2011). *Avrupa Birliği İlerleme Raporlarında Demokratikleşme Beklentileri (1998-2010)*, KAYSEM-VI Demokratikleşme ve Kamu Yönetimi Sempozyumu, 26-27 Mayıs 2011, Adıyaman.

2. Kerman, U., Altan, Y., Aktel, M., Özaltın, O. Yerlikaya, F.B. (2012). *Avrupa Birliği'nin Üç Deniz Havzasındaki Aday ve Potansiyel Aday Ülkelerden Demokratikleşme Beklentileri*, Uluslararası Üç Deniz Havzası Ülkeleri Ortak Yönetim Kültürü ve Yeniden Yapılanma Sorunları Sempozyumu, 13-16 Ekim 2011, İstanbul Aydın Üniversitesi, İstanbul.

3. Kerman, U., Özaltın, O., Yerlikaya, F. B. (2013). *Avrupa Birliği'nin Türk Kamu Yönetiminden Demokratikleşme Beklentileri: İlerleme Raporları Üzerinden Bir Analiz (1998-2012)*. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 18 (2), 85-99.

4. Kerman, U., Altan, Y., Aktel, M., Tek, H., Yerlikaya F. B. (2014). İspanya. *Yönetmelik Yapı İncelemeleri (Ed. Aykaç, B., Altunok, H.)* içerisinde. Ankara: Nobel Yayıncılık.
5. Eke E., Lamba M., Altan Y., Yerlikaya F. B., (2014). *Sağlık Reformları Sonrası Türk Sağlık Sektöründe Hizmet Sunumu Kapasitesi*. KAYFOR 12- XII.Kamu Yönetimi Forumu, Türkiye, 12 - 14 Eylül 2014.
6. Yerlikaya, F.B. (2016). Para-statal Organizasyonlar. *Kamu Politikaları Ansiklopedisi (Ed. Altunok, H., Gedikkaya, F. G.)* içerisinde. Ankara: Nobel Yayıncılık.
7. Yerlikaya, F. B., Ağcasulu, H. (2017). Yeni Kamu Yönetimi Anlayışının Bir Eleştirisi Olarak Dijital Çağ Yönetişimi, Kamu Yönetimi Forumu 15 (KAYFOR15), 01-04 Kasım 2017, Süleyman Demirel Üniversitesi, Isparta.
8. Yerlikaya, F.B., Çelik, R., Günay, A. (2019). *İş Aile Zenginleşmesinin Esnek Çalışma Saatleri ve Öznel İyi Oluşa Etkisinin İncelenmesi*. 18. Uluslararası İşletmecilik Kongresi, 2-4 Mayıs 2019, Osmaniye Korkut Ata Üniversitesi, Osmaniye.
9. Yerlikaya, F.B. (2020). Ulus Devlet ve Göç. *Göç: Sosyal ve Ekonomik İncelemeler (Ed. Yüceer, K., Gök, F.A., Serpen, A.S.)* içerisinde, Ankara: Nobel Yayıncılık.
10. Yerlikaya, F.B., Yerlikaya C. (2022). *The Role of Autonomous Public Bodies in Monitoring Covid-19 Expenditures in The UK*. International Aegean Symposiums-V, 25-26 Şubat 2022, İzmir.