



Araştırma Makalesi / Research Article

KAMU YÖNETİMİNİN GÜNCEL İLKELERİ VE POLİTİKA TRANSFERLERİNE ETKİLERİ

Ömer Faruk TEKİN¹

Öz

İnsanlığın var olduğu günden beri toplumlar birbirleriyle bilgi alışverişi içinde olmuşlardır. Öğrendikleri yöntem ve yenilikleri kendi hayatlarında uygulamaya çalışmışlardır. Tarihte birbirleriyle savaşan milletlerin bile, karşılaştıkları toplumlardan bazı şeyler öğrendikleri bilinen bir gerçektir. Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmelerle birlikte dünya globalleşmiş, milletler arası ilişkiler ve etkileşim de gelişmiştir. Hükümetler artık yeni bir politika denemeden önce politika maliyetleri ve riskleri üzerinde durmaya başlamışlardır. Yeni politikaları maliyet ve risklerini göze alarak denemek yerine, başka milletlerin uygulamalarına bakarak onların tecrübelerinden faydalanmayı öğrenmişlerdir. Bu çalışmada, kamu yönetimi anlayışı ve ilkelerinde yaşanan değişim hakkında bilgi verilecektir. Uygulanan kamusal politika ve reformların, karşılaştırma ve politika transferi yoluyla yaygınlık kazanması üzerinde durulacaktır. Çalışmanın amacı kamu yönetiminde kabul gören güncel ilkelerin bu karşılaştırmalara ve politika transferlerine olan etkilerini analiz etmektir. Çalışmada, Yeni Kamu Yönetimi reformları ile birçok ülkede yaygınlaşan bu ilkelerin aynı zamanda kamu yönetimlerini karşılaştırma yapma, politika öğrenme ve transfer etmeye teşvik eden içeriklere sahip oldukları ortaya konulmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kamu politikası, idarî reformlar, politika transferi, YKY ilkeleri.

JEL Kodları: H11, H83, L38

CURRENT PRINCIPLES OF PUBLIC ADMINISTRATION AND THEIR EFFECTS ON POLICY TRANSFERS

Abstract

Since the beginning of humanity, societies have been in information exchange with each other. They tried to apply the methods and innovations they learned in their own lives. It is a known fact that even the nations that fought each other in history learned some things from the societies they encountered. With the developments in information and communication technologies, the world has become globalized, and international relations and interaction have also developed. Governments are now starting to focus on policy costs and risks before trying a new policy. Instead of trying new policies at the cost and risks, they have learned to benefit from the experiences of other nations by looking at their practices.

In this study, information will be given about the change in the understanding and principles of public administration. It will be emphasized that the implemented public policies and reforms become widespread through comparison and policy transfer. The aim of the study is to analyze the effects of current principles accepted in public administration on these comparisons and policy transfers. In the study, it is revealed that these principles, which became widespread in many countries with the New Public Management reforms, also have content that encourages public administrations to make comparisons, policy learning, and transfers.

Keywords: Public policy, administrative reforms, policy transfer, NPM principles.

JEL Codes : H11, H83, L38

¹ Dr., Selçuk Üniversitesi, ofaruktekin@selcuk.edu.tr, ORCID: 0000-0002-9014-618X

Başvuru Tarihi (Received): 10.11.2022 **Kabul Tarihi** (Accepted): 24.04.2023

Giriş

Uzun bir dönem boyunca kamu yönetimine egemen olan geleneksel kamu yönetimi, kurallara ve biçimselliğe dayanan, hiyerarşik, merkezîyetçi ve bürokratik özelliği olan bir yönetim anlayışını öngörmekteydi. Devletin fonksiyonlarının genişleyip kamu harcamalarının artması, 1970'li yılların sonunda, önce İngiltere ve ABD'de, sonra diğer ülkelerde, devlet ve kamu yönetimi anlayışını dönüştürmeye yönelik reformları ortaya çıkarmıştır. Yeni Sağ anlayışının hâkim olduğu bu ülkelerdeki neo-liberal politikalar, başka ülkeler tarafından da kabul görmeye ve uygulanmaya başlamıştır. Kamu harcamalarının azaltılması ve devletin küçültülmesi temel prensibine dayanan bu politikalar, ortak bir soruna işaret ettikleri ve çözüm ürettikleri için kısa sürede yaygınlaşmıştır. Çoğu ülkelerde, kamu yönetiminin benzer sorunlarının olması, bu ülkelerde benzer reformlara gidilmesi sonucunu doğurmuştur. Öncelikle uygulamada yaygınlaşan bu politikalar, akademisyenlerce ilkeleri ve özellikleri sistemleştirilmiş bir küresel reforma dönüşmüş ve buna Yeni Kamu Yönetimi (*New Public Administration*) adı verilmiştir. Kamu yönetimi anlayışına özel sektör yönetim teknikleri ve işletmecilik mantığını getirdiği için, bu yaklaşıma zamanla Yeni Kamu İşletmeciliği (*New Public Management*) denilmeye başlamıştır.

Bu küresel reform sürecinde kamu yönetimi anlayışında büyük bir dönüşüm yaşanmış, kamu yönetimi alanına egemen olan ilkeler değişmiştir. Dünyada o yıllarda yaşanan sosyal, ekonomik ve ideolojik gelişmelerin yanı sıra, sürecin uygulamadan teoriye doğru ilerleyişi ve önerilen ilkelerin sorunlara çözüm olması sebebiyle Yeni Kamu Yönetimi (YKY) anlayışı ülkeler arasında karşılaştırma, politika öğrenme ve transferler yoluyla hızla yayılmıştır. Bununla birlikte, kamu yönetiminin güncel ilkelerinin yenilikçi ve reformcu içerikleri karşılaştırmaların ve politika transferlerinin artmasını da desteklemiştir. Bu çalışmada kamu yönetiminin güncel ilkelerinin politika transferlerine olan etkileri analiz edilecektir.

1. Kamu Yönetimi Anlayış ve İlkelerinde Değişim

Kamu yönetimi devlet örgütlenmesinde kamu hizmetlerini yürüten yapıyı ve faaliyetlerini ifade etmektedir. Sosyal devlet anlayışının gelişmesiyle birlikte devletin yapması gereken hizmetler çoğalmıştır. Bu durum, kamu yönetimi örgütlenmesinin çok genişlemesine ve kamu harcamalarının aşırı artmasına yol açmıştır. Devletin aşırı büyümesi işlevselliğine zarar vermiş; kırtasiyecilik, verimsizlik ve hantallığa sebep olmuştur. Merkezîyetçilik, katı hiyerarşi, kurallara ve prosedürlere aşırı bağlılık, büyük ve hantal bürokratik yapı, artan kamu harcamaları, hatta devlet-toplum ilişkilerinde güven krizi, bu "klasik kamu yönetimi" anlayışının öne çıkan özellikleridir (Eryılmaz, 2020: s. 44)

Kamu yönetiminde 1980'li yılların başında büyük bir değişim yaşanmaya başlamıştır. Geleneksel yönetim modelleri terk edilmiş, kamu yönetiminde daha önce doğru ve geçerli kabul edilen yaklaşımlar sorgulanmaya başlamıştır. Yeni kavram ve yaklaşımlar, farklı yöntem ve ilkeler, hükûmetler ve kamusal örgütler tarafından benimsenmeye başlamıştır. Kamu yönetimi katı hiyerarşiden, hantallıktan ve aşırı kuralcılıktan kurtularak, daha kompakt ve yönetilebilir olmak için özel sektör yönetim yaklaşımlarından, ilke, yöntem ve tekniklerinden yararlanma yoluna gitmiştir (Ateş, 2011: s. 183).

Klasik kamu yönetimi yaklaşımının özel sektör yönetim ilkelerine, işletmeciliğe hatta girişimciliğe evrilmesini öngören reformlarla gelişen bu yeni yönetim anlayışı yazarlar ve akademisyenler tarafından, *işletmecilik - managerialism* (Pollitt, 1990), *yeni kamu yönetimi - new public administration* (Frederickson, 1980; 1996), *yeni kamu işletmeciliği - new public management* (Hood, 1991; Dunleavy ve Hood, 1994; Barzelay, 2001), *piyasa temelli kamu yönetimi - market-based public administration* (Lan ve Rosenbloom, 1992), *post-bürokratik paradigma - post-bureaucratic paradigm* (Barzelay, 1992), *girişimci yönetim - entrepreneurial government* (Osborne ve Gaebler, 1992), *yeni kamu yönetimi - new public governance* (Osborne, 2006) gibi

farklı adlarla anılmıştır. Bu çalışmada, Yeni Kamu Yönetimi (YKY) şeklinde ifade edilecektir.

Kamu yönetimi anlayışındaki bu değişimi inceleyen yazarlardan biri olan Christopher Hood (1991: s. 5-6), YKY düşüncesinin iki farklı fikir akımının, yeni kurumsal ekonomi (*new institutional economics*) ve işletmecilik (*managerialism*) yaklaşımının birleşmesinden doğduğunu vurgulamaktadır. Yeni kurumsal ekonomi hareketi, rekabet edebilirlik, kullanıcı seçimi, şeffaflık, hesap verebilirlik ve teşvik yapılarına odaklanma fikirleri üzerine kurulu bir dizi idarî reform doktrininin oluşturulmasına yardımcı olmuştur. Bu tür doktrinler düzenli hiyerarşilere ve etkinlik, verimlilik ve ekonomikliğe (gereğinden fazla harcamanın (*redundancy*), mükerrer işlem (*duplication*) veya çakışmanın (*overlap*) ortadan kaldırılmasına) vurgu yapılarıyla, geleneksel askerî-bürokratik iyi yönetim fikirlerinden çok farklıdır. İşletmecilik yaklaşımı ise, uygun kültürlerin geliştirilmesi ve örgütsel çıktılarının aktif olarak ölçülmesi yoluyla; "profesyonel yönetim" uzmanlığının teknik uzmanlıktan üstün, sonuçlara ulaşmak için yüksek takdir yetkisi gerektiren (*free to manage*) ve daha iyi örgütsel performans için aslı ve vazgeçilmez olduğu fikirlerine dayanmaktadır. Hood, YKY'nin temel bileşenleri olarak şunları saymıştır (1991: s. 4-5):

- Aktif rol oynayan profesyonel yönetime geçilmesi
- Performansın açık standartlar ve somut ölçütlerle değerlendirilmesi
- Çıktı kontrolüne daha fazla yönelme (sonuç odaklı yönetim)
- Kamu sektöründe birimlerin ayrıştırılması
- Kamu sektöründe rekabetin artırılması
- Özel sektör yönetim uygulamalarının daha fazla kullanılması
- Kaynak kullanımında daha fazla disiplin ve tutumluluğun sağlanması

YKY'nin temel ilkelerini ortaya koyan eserlerin başında David Osborne ve Ted Gaebler'in 1992 yılında yayımladığı Hükûmetin Yeniden Keşfi (*Reinventing Government*) gelmektedir. Bu yazarların "girişimci hükûmet (*entrepreneurial government*)" olarak adlandırdıkları bu yeni yönetim anlayışının 10 temel ilkesi bulunmaktadır. Osborne ve Gaebler'a (1992: s. 19-20) göre girişimci hükûmet:

- Hizmet sağlayıcılar arasındaki rekabeti teşvik eder.
- Kontrolü bürokrasinin dışına iterek, toplumu ve vatandaşları güçlendirir.
- Kamu kurumlarının performansını girdilere değil sonuçlara odaklanarak ölçer.
- Kendi kural ve düzenlemeleri tarafından değil, görev ve amaçları tarafından yönlendirilir.
- Hizmet alanları müşteri olarak yeniden tanımlayıp (eğitim, konut, hastane gibi) kamu hizmetleri arasında seçenekler sunar.
- Sorunlar ortaya çıktıktan sonra hizmet sunmak yerine, sorun çıkmasını önler.
- Sadece harcamaya değil, para kazanmaya odaklanır.
- Katılımcı bir anlayışla adem-i merkezî (*decentralized*) bir yönetim oluşturur.
- Piyasa mekanizmalarını bürokratik mekanizmalara tercih eder.
- Sadece kamu hizmetleri sunmaya değil, bütün sektörleri (kamu, özel ve gönüllü) toplumun sorunlarını çözmek için harekete geçirmeye odaklanır.

1980'lerden bu yana kamu yönetiminde reform yapmaya odaklanan dikkat çekici bir küresel hareket göze çarpmaktadır. Donald Kettl'a göre bu hareket iki anlamda küreseldir. Birincisi, İsveç, Yeni Zelanda ve Amerika Birleşik Devletleri'nden Moğolistan, Çin ve Hindistan'a kadar dünyanın birçok ülkesine yayılmıştır. İkincisi, kapsamı gittikçe genişlemektedir. Başlangıçta hükûmetler, toplanan verilerin daha etkin, verimli kullanılmasını sağlamak, daha da önemlisi, devletin vatandaşlarıyla olan ilişkisini yeniden şekillendirmek için yönetim reformu yapmak istemiştir. Amerika Birleşik Devletleri ve İngiltere gibi bazı devletler köklü reformcular olarak öne çıkmıştır. Ancak gezegenin neredeyse hiçbir parçası bu reform dürtüsünden uzak duramamıştır. Hareket

sadece genişliğiyle değil, ortak özellikleriyle de dikkat çekmektedir. Kettl YKY'nin altı temel bileşen üzerine kurulduğunu belirtmiştir (Kettl, 2005: s. 1-2):

- *Verimlilik (Productivity)*: Hükûmetler daha az gelir ile (yani daha az vergi toplayarak) daha fazla hizmet sunabilmenin yollarını aramak durumunda kalmışlardır.
- *Piyasalaştırma (Marketization)*: Hükûmetler bürokrasinin sorunlarının ortadan kaldırmak için piyasa tarzı bir mekanizmayı işletmeyi gerek görmüşlerdir. Bazı hükûmetler kamu işletmelerini satarak kapsamlı bir şekilde özelleştirirken, bazıları ise hizmet sunumu için hükûmet dışı ortaklara başvurmuşlardır. Bazı hizmetlerde, piyasanın tüketicilere / kullanıcılara seçenekler sunması gibi, vatandaşlara alternatif hizmet sistemleri arasında bir seçim hakkı sunulması da benzer bir strateji olarak benimsenmiştir.
- *Hizmet Yönelimlilik (Service Orientation)*: Hükûmetler, vatandaşların devlet kurumlarına daha fazla güvenmesi ve kamusal hizmetlerden daha fazla memnun olması için gayret etmelidir. Bunun için piyasanın kullandığı müşteri / yurttaş odaklılık anlayışı yaygınlaşmaya başlamıştır.
- *Adem-i merkeziyetçilik (Decentralization)*: Kamu hizmetlerinin sunulması için hazırlanan programların daha etkili, verimli ve ekonomik hale gelebilmesi için, birçok ülkede, çeşitli programların sorumluluğu daha düşük hükûmet seviyelerine devredilmiştir. Federal devlet sistemlerinde bu strateji, sistem içindeki gücün paylaşılması anlamına gelmektedir. Diğer ülkelerde, hizmet sunumu için yerel yönetimlere daha fazla sorumluluk devredilmesi anlamına gelmektedir.
- *Siyasa (Policy)*: Hükûmetler, politika tasarlama ve izleme kapasitesini geliştirmek durumunda kalmışlardır. Birçok hükûmet, hizmet satın alma (politika oluşturma işlevi) rolünü, hizmet sağlama rolünden (hizmet sağlama işlevi) açıkça ayırmıştır. Bu şekilde hükûmetler, kamusal denetim (*public oversight*) kapasitelerini geliştirirken, kamu kurumları veya özel sektör kuruluşları tarafından sunulan hizmetlerde verimliliği artırmaya çalışmışlardır.
- *Hesap verebilirlik (Accountability)*: Hükûmetler vaat ettiklerini yerine getirme yeteneklerini geliştirmek zorunda kalmışlardır. Kamu kurumları, yukarıdan aşağıya işleyen kurala dayalı hesap verebilirlik sistemlerini aşağıdan yukarıya işleyen sonuç odaklı sistemlerle değiştirmeye, süreçler ve yapılar yerine çıktılara ve sonuçlara odaklanmaya çalışmışlardır.

Kamu yönetimi anlayış ve ilkelerindeki bu değişim, basit bir reform veya dönüşümden daha fazlasıdır. YKY anlayışı, devletin toplumdaki rolünü, hükûmet, bürokrasi, vatandaşlar ve piyasalar arasındaki ilişkileri yeniden tanımlamaktadır. Devleti aslî (klasik) fonksiyonlarına indirgeyerek daha etkin ve verimli kılmayı, vatandaşların kamu yönetimi karşısındaki konumunu ve yönetime katılma imkânlarını geliştirmeyi amaçlamaktadır. Özetle, daha az maliyetle ve daha fazla sorumluluk bilinciyle çalışan bir kamu yönetimi sistemi kurma hedefini taşımaktadır. Başta hükûmetler olmak üzere, bütün yerel ve merkezî kamu kurumları bu değişim sürecinden etkilenmiştir. İngiltere ve ABD'de muhafazakâr hükûmetlerin 1970'li yılların sonunda yapmaya başladıkları köklü idarî reformlar kamu yönetimi anlayışında ve ilkelerinde önemli değişiklikler getirmiştir. Bu reformları inceleyen ve sistematik hale getiren bilim adamlarının yazdıkları kitaplar ve makaleler yeni bir kamu yönetimi anlayışının teorik iskeletini oluşturmuştur. Bu reformlar akademik ve teorik çalışmalara dayanılarak yapılmamıştır. Aksine, gerçekleştirilen reformlar hakkında yapılan akademik çalışmalar teoriyi ve literatürü geliştirmiştir (Eryılmaz, 2020: s. 44-45).

2. Kamu Yönetiminde Karşılaştırma ve Hükûmetlerin Ortak Politika Eğilimi

Kamu yönetiminde karar vericilerin, bu alandaki başarılı örneklerle karşı duydukları ilgi her dönemde görülse de son 30-40 yılda daha yaygın ve belirgin bir şekilde gözlemlenmektedir. 20. asrın son çeyreği ve 21. asrın başları bu bakımdan, son derece liberal bir dönem olarak göze çarpmakta; hükûmetler sürekli başka ülkelerin tecrübelerinden faydalanma yoluna gitmektedirler. Uluslararası ortamda, kamu yönetimleri arasında, görünen veya görünmeyen sınırların git gide

ortadan kalkması, vatandaşların diğer ülkelerde meydana gelen gelişmeler hakkında, kolay ve hızlı bilgi edinebilmeleri, başka ülkelere karşı ilginin artmasında çok etkili olmaktadır (Kutlu, 2012: s. 17). Bu ilgi, başka ülkelerde olan politika ve uygulamalarla kendi ülkelerindekileri karşılaştırma imkânını da beraberinde getirmektedir.

Etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik bakımından daha iyi uygulamaların keşfedilmesi, diğer ülkelerce öğrenilmesi ve transfer edilerek uygulanması, kamu yönetimlerini hiçbir yerde uygulanmamış politikalara zaman ve kaynak harcama riskinden kurtarmaktadır. Bu rasyonel yaklaşım, dünya üzerinde uygulanan *kamu politikalarının ülkeler arasında yakınlaşmasının ve hükümetlerin ortak politika (common policy) eğilimi göstermelerinin gerekçelerinden biridir.*

Hükümetlerin ortak politika eğiliminin gerekçelerinden ikincisi ise ülkelerin benzer sorunlarla karşılaşmasıdır (Kapucu ve Kösecik, 2002: s. 137; Kapucu ve Kösecik, 2003: s. 196). Benzer sorunlara benzer çözümler bulmak akılcı ve pratik bir yoldur; ancak sosyal, ekonomik ve çevresel olarak ülkelerin birbirlerinden farklı dinamiklere sahip olabilecekleri de göz ardı edilmemelidir. Benzer politikaları aynen değil uyarlayarak yürürlüğe koymaları daha yerinde olacaktır.

Ortak politika eğiliminin üçüncü gerekçesi ise uluslararası ve/veya uluslararası kuruluşların, yönlendirmeler veya uluslararası anlaşmalar yoluyla belli politikaların yaygınlaşmasında rol oynamalarıdır. Çevre kirliliğinden iletişim politikasına kadar birçok politika sorununun gerçekte veya görünüşte giderek daha fazla ulus ötesi hale gelmesi, hükümetleri gereksiz tutarsızlıklardan kaçınma yoluna götürmektedir. Hükümetler arası ve uluslar üstü kurumların varlığı, iç politikanın istenmeyen dış sonuçlarını hafifletmek için ortak sorunlara ortak bir yanıtın şekillenmesini kolaylaştırmaktadır (Bennet, 1991: s. 225).

Ortak politika eğiliminin dördüncü gerekçesi başka bir ülkede uygulanan bir politikanın maliyetlerini, sakıncalarını, kamuoyu tepkisini bilmenin yeni ülke için değerli bir bilgi olmasından dolayı gelişen *karşılıklı bağımlılık (interdependence)* olgusudur. Ortak politika eğiliminin oluşması için, sadece idarî reforma yönelik güçlü bir motivasyon, ilgi ve etkileşim fırsatları ile tutarlı ve rasyonel ulus ötesi aktörler yeterli değildir. Aynı zamanda hükümetler arası kuruluşların sorumlu ve yetkili eylemleri de gereklidir. Kamu politikalarının benimsenmesi, başarılı bir şekilde uygulanması ve tutarsızlıkların yaşanmaması için ulus ötesi aktörlere güvenmeyi ve karşılıklı dayanışmayı kabul eden bir yaklaşım oluşmaktadır (Bennet, 1991: s. 225).

Ortak politika eğiliminin beşinci gerekçesi, devlet dışı bazı aktörlerin etkin rol oynamasıdır. Bu aktörler, bazı ülkelerde belli kararların alınmasında ve politikaların uygulanmasında etkili olabilmektedir. Bazı çok uluslu şirketler, örneğin, ülkeye yapacağı yatırımın ölçeği ve prestijini öne sürerek, bir araç yapım veya montaj tesisi kurmayı teklif ederken, böyle bir konumda olabilmektedir. Hangi ülkede bulunurlarsa bulunsunlar, planlama ve sübvansiyon düzenlemelerinin şartlarını potansiyel olarak dikte edebilmektedirler (Kapucu ve Kösecik, 2002: s. 137).

Ülkelerde benzer politikaların oluşması elbette farklı etkenlerle açıklanabilir. Başka deneyimlerden yararlanma ihtiyacı, benzer sorunlar, karşılıklı dayanışma ve bağımlılık, devlet-dışı aktörler, uluslararası ve ulus ötesi etkiler, kamu politikalarının birbirine benzemesine, yakınlaşmasına ve yaygınlaşmasına sebep olmaktadır. Bu etkenler, kamusal reform ve politikaların benzeşmesini açıklamaktadır; ancak itici etkenlerin yeterli olmadığı da belirtilmelidir. Ortak politika eğiliminde itici etkenler kadar, çekici etkenler de etkili olmaktadır. Ulusal hükümet ve yerel yönetim aktörleri ulus ötesi politika, uygulama ve deneyimleri kendi kamusal politika tartışmalarına ve hazırlık süreçlerine çekebilmektedirler. Başka ülkelerce kabul edilen ve uygulanan politikaları transfer etmek için, politika yapanlar çözülmesi gereken sorunları dile getirme, çözüm yolunu gösterme, yeni politikaların uygunluğunu vurgulama gibi çabalar içinde olabilmektedirler (Kapucu ve Kösecik, 2003: s. 198-199).

Bilgi ve iletişim teknolojilerinin sürekli gelişim kaydetmesi ve dünyanın giderek küreselleşmesi, dış çevredeki değişmelerin ve kamu yönetimlerini etkileyen gelişmelerin yakından izlenmesini gerekli kılmaktadır. Bu husus, hükümetleri karşılaştırmaya yapmaya, yeni politikalar öğrenmeye ve reform yapmaya yönelmektedir.

3. Kamu Yönetiminde Karşılaştırma ve Politika Transferi

Karşılaştırmalı kamu yönetimi, ülkelerde uygulanan ulusal, bölgesel ve yerel yönetim sistemlerinin ve kamu politikalarının karşılaştırmalı olarak incelenmesini ve elde edilen verilerden bazı genel kanaatlere gidilmesini amaç edinen, kamu yönetimi disiplinine bağlı bir alt bilim dalıdır. Günümüz şartlarında globalleşen dünyada millî sınırları, tarihî ve sosyal tecrübeleri aşan ilkelere ve genellemelere ulaşılacak karşılaştırmalı çalışmalar yapılmadığı sürece, kamu yönetimi bilimi kısır kalacak, ülke sistemlerini sırf kendi yapı ve işleyişleri bakımından incelemenin verdiği yüzeysellik bir ilerleme kaydedilemeyecektir. Son üç asırlık siyasî tarihe bakıldığında ülkeler arasında sistem alışverişi ve siyasa aktarımının (politika transferinin) aralıksız olarak sürdüğü, uluslararası sistem içindeki aktörlerin birbirlerinden devamlı etkilendikleri gözlenmektedir. Özellikle reformların ilk sahipleri ve uygulayıcıları olan, merkez sayılabilecek ülkelerin diğer ülkeleri doğrudan veya dolaylı olarak etkiledikleri, bu etki sürecinin bazen gönüllü bazen zorunlu olsa da bir şekilde gerçekleştiği anlaşılmaktadır. Modernleşme macerasını da kapsayan bu tarihî etkileşim, gelişmişten gelişmekte olana, politika belirleyiciden politika uygulayıcıya doğru gelişen ve çok göstergeli ilişkileri ifade eden, siyasî ve idarî bir gerçekliktir. Karşılaştırmalı kamu yönetimi, gelişmekte olan ülkelerde siyasi ve sosyal değişimin temel yönelimi olan modernleşme sürecinde, bürokrasinin diğer siyasi ve sosyal sistemlerle karşılıklı etkileşimini incelemektedir (Parlak, 2011: s. 338).

Karşılıklı bağımlılık ilkesi çerçevesinde, günümüzde devletlerin daha yakın ilişkiler içinde bulunması gerektiği fikrinin kabul edilmesi ve devletler arasında daha çok ortak çalışma ve iş birliğini gerektiren, terör, küresel ısınma, internet suçları ve son yıllarda pandemi gibi bazı müşterek problemlerin ortaya çıkması, karşılaştırma ve politika transferi kavramlarının öne çıkmasında etkili olmuştur. Çünkü bu ögeler, ülkelerin diğer ülkelerde benimsenen politika ve uygulamaları gözlemlemelerini ve incelemelerini mecburi duruma getirmiştir (Sobacı, 2011: s. 194).

Karşılaştırmalı kamu yönetimi ve politika transferi çalışmaları, alıcı hükümetin politika transferine katılma sebebi, politika transferinin politik süreçte oynadığı işlev, karar sürecinin özellikleri, sürecin başarılı veya başarısız olmasının nedenleri gibi konulara odaklanmaktadır (Mossberger ve Wolman, 2003: 428). İlgili konuya veya duruma bağlı olarak hemen hemen her şey bir siyasî sistemden diğerine aktarılabilir. Bu bağlamda transfer edilen şeyler, politika hedefleri, politika içeriği, politika araçları, politika programları, kurumlar, ideolojiler, fikirler ve tutumlar ve olumsuz dersler gibi farklı kategoriler içinde tanımlanabilmektedir (Dolowitz ve Marsh, 2000: s. 12).

Ölçüsü ülkeden ülkeye ve bir ülkede zaman içinde değişmekle beraber, devletin ortaya çıkmasından itibaren, karşılaştırmaya başvurma ihtiyacı, kamu politikası transferini de içine alacak şekilde değerlendirilmektedir. Bilerek veya bilmeyerek de olsa, politika öğrenme süreci her zaman devam etmektedir. Kamu yönetiminin insani ögesi olan kamu görevlilerinin şahsi duygu ve düşüncelerinin, belli ölçülerde kamu yönetiminde etkili olduğu gibi, bu insan ögesinin diğer ülkelerin deneyimlerinden faydalanması da benzer şekilde süregelmektedir. II. Dünya Savaşı'ndan sonraki dönem, büyük ölçüde küresel sömürgecilik çağından kurtuluş dönemi olduğu için, bu dönemde ülkelerarası kamu yönetimi karşılaştırmaları ve politika transferleri biraz şüpheyle karşılanmış, bu uygulamalar modern sömürgeciliğin yeni bir versiyonu olarak algılanmıştır. Bu algı, Özellikle 1970'li yılların ikinci yarısından itibaren değişmeye başlamıştır. Neo-liberal politikaların keşfedilmesi ve Yeni Sağ politikaların ortaya çıkması ile ülkelerarası kamu yönetimi karşılaştırmaları ve politika transferleri artmaya başlamıştır. YKY anlayışının kabul görmeye ve

yaygınlaşmaya başladığı bu dönemde, benzer politikalar ülkeler arasında yayılmaya başlamıştır. Bu dönemin siyasi, sosyal ve ekonomik şartları, ülkelerarası iş birliğini ve başka ülkelerde uygulanan kamu politikalarının öğrenilmesini gerektirmekteydi. Bu gereklilik, karşılaştırmalar ve politika transferine karşı var olan olumsuz görüşlerin yumuşatılmasını sağlamaya yardımcı olmuştur (Kutlu, 2012: s. 17-18).

Ülkeler, özellikle 20. yüzyılın sonlarından itibaren, kendi iç mekanizmalarıyla üstesinden gelemeyecekleri, bütün dünyayı ve insanlığı ilgilendiren, yeni ortak problemlerle karşı karşıya kalmışlardır. Ülke sınırlarını aşarak karmaşıklaşan problemler, bunların çözüme kavuşturulması için ortaya konulacak politikaların da karmaşıklaşmasına sebep olmaktadır. Bu yeni ortak problemler, bir taraftan devletlerin iş birliği içinde faaliyette bulunmalarını, diğer taraftan çözüm bulma noktasında başka ülkelerdeki politika ve uygulamaları araştırma ve izlemelerini, hatta karşılaştırmalara yönelmelerini zorunlu kılmaktadır. Kamu yönetiminde karşılaştırma, taklitten politika öğrenmeye, ders çıkarmadan politika transferine kadar geniş bir yelpaze içinde, diğer ülkelerin tecrübelerinden faydalanmak anlamına gelmektedir (Sobacı, 2009: s. 59).

Küresel düzenlemeler ve zorlamalar oldukları yönündeki kanaat veya verilere rağmen, politika öğrenme ve transfer çalışmaları ülkeler arasındaki fikirleri birleştiren bir faydalanma imkânı sunar. Başka bir yerde denenmiş olan bir politika, henüz test edilmemiş bir fikre göre pratik bir avantaja sahiptir ve siyasî gündeme kolayca girebilir. Karar alıcılar, zaten varılmış ve karara bağlanmış olan yabancı uygulamaları ve hükümleri basitçe yürürlüğe koyabilirler (Kapucu ve Kösecik, 2003: s. 212-213).

Ülkelerin başka ülkelerde başarıyla uygulanmış kamu politikalarını ve yönetim reformlarını kendi ülkelerine transfer etme işlemleri, farklı seviyelerde ve farklı ayrıntıları içerecek şekilde olmakla beraber, politikacıların ve bürokratların sık başvurdukları karar verme yöntemlerindedir. Diğer ülkelerin olumlu veya olumsuz tecrübelerinden faydalanma, başka coğrafyalarda olup biten deneyimlerin aktarımı tarihin her döneminde görülmüştür. Konuya kamu yönetimi anlayışı ve uluslararası bir olgu olarak baktığımızda, kamu yönetiminin son 20-30 yıllık süreçte geçirdiği evrim ve farklı ülkelerde benzer sorunlar ve benzer çözümler, idarî reform veya politika transferini mümkün kılacak biçimde gelişme göstermiştir. Reformlardaki benzerliklerin çok olması, ülkelerin problemlerinin birbirine yakınlığının yanında, uygulanan reform ve politikaların sponsorluğunu bazı uluslararası kuruluşların yapmasından dolayıdır (Kutlu, 2003: s. 108-111).

Ülkeler arası kamu yönetimi karşılaştırmaları ile politika öğrenme ve politika transferi arasında bazı anlam farklılıkları olduğu kabul edilmekle birlikte, zaman zaman bu kavramlar birbirlerinin yerine kullanılabilir. Anlam farkının vurgulanmasına gerek olmadığı yerlerde kavramlar fark gözetilmeksizin kullanılmaktadır. Politika öğrenmenin gönüllülüğe dayandığı, politika transferinin ise bir zorunluluktan kaynaklandığına işaret ederek anlam farkının izaha çalışılması yerinde bir tarif sayılmamaktadır. Bununla birlikte karşılaştırmanın, ancak belli dersler çıkarmak ve belli yönetimler için öğrenmek amacıyla yapılacağından bu kavramın öteki iki kavramı kuşatan bir anlamının olduğu belirtilmelidir (Kutlu, 2012: s. 18).

Politika transferi, gönüllü bir faaliyete dayalı olan “*politika öğrenme*” veya “*ders çıkarma*”dan farklıdır. Politika öğrenme, büyük ölçüde gönüllülük esasına bağlı çalışmalar olmasına karşın, politika transferi bazı durumlarda zorunlu olabilmektedir. İlk transfer çalışmaları, böyle zorunlu bir politika transferini hesaba katmayarak, öğrenme ve ders çıkarma olarak ifade edilen gönüllü transferler üzerinedir. Politika transferi hakkında son dönemlerde yapılan bilimsel çalışmalar, zorunlu transferlerle ilgili sorulara ve problemlere çözüm aramaya çalışmaktadır (Kapucu ve Kösecik, 2003: s. 196).

Mossberger ve Wolman (2003: s. 428) politika transferini, başka bir örgütsel varlığın deneyiminin bir model ve fikirler kaynağı olarak kullanıldığı benzetme yoluyla yapılan bir karar verme biçimi olarak tanımlamaktadır. Dolowitz ve Marsh’a (1996: s. 344) göre ise politika transferi, öykünme

(*emulation*) ve ders çıkarma (*lesson-drawing*) kavramları, bir zaman ve/veya yerdeki politikalar, idarî düzenlemeler, kurumlar hakkında edinilen bilgilerin başka bir zaman ve/veya yerdeki politikaların, idarî düzenlemelerin ve kurumların geliştirilmesinde kullanıldığı bir süreci ifade etmektedir. Bu kavramlar arasındaki terminolojik farklılıklar aşırı derecede önemli değildir. Ancak, politika veya kurumların aktarıldığı genel sürece ders çıkarma olarak atıfta bulunan Rose'un (1993) aksine, Dolowitz ve Marsh politika transferi ve ders çıkarma terimlerini birbirinin yerine kullanmamaktadır.

Politika transferi, diğer ülkelerin politika ve tecrübelerinden faydalanmaya ilişkin başka kavramlarla alakalı, ancak onların yerine kullanılamayacak bir kavramdır. Politika transferi, politika yaklaşması, politika yayılması ve ders çıkarma kavramlarının belirgin farklılıkları mevcuttur. Politika transferi kavramı bütün bu kavramları kapsayan genel bir çerçeveyi ifade etmektedir. Ders çıkarma, politika transferi kavramının bir alt tipi niteliğindedir. Politika transferinin sadece belli bir yönünü ifade etmekte, daha açık ifadeyle gönüllü transferi belirten bir alt transfer tipi sayılmaktadır. Ayrıca ders çıkarma faaliyeti muhakkak bir politika değişikliği sonucunu vermeyebilir (Sobacı, 2009: s. 68).

Toplumlar giderek daha endüstriyel bir gelişim ve altyapıyı benimserken, zamanla sosyal yapıları, politik süreçleri ve kamusal politikaları aynı kalıpta şekillendirme eğilimi de artmıştır. Bazı teorik, metodolojik ve kavramsal problemler, “*politika yaklaşması*” kavramının karşılaştırmalı kamu politikası literatürüne girmesini sağlamıştır. Ülkelerin benzer sorunlarla karşı karşıya olduğu ve bu sorunların gelişmiş ülkelerin çözdüğü biçimde çözülebileceği düşüncesi kademeli ve pragmatik bir şekilde benimsenmiştir. Şu beş durumda politika yaklaşmasından bahsedilebilir (Bennet, 1991: s. 218):

- İlk olarak, ortak politika sorunlarıyla başa çıkma niyeti politika hedeflerini yakınlaştırmaktadır.
- İkinci olarak, hükümet politikasının daha resmi tezahürleri olarak tanımlanan (tüzükler, idari kurallar, düzenlemeler, mahkeme kararları gibi) politika içeriğinde yaklaşma olmaktadır.
- Üçüncü olarak, düzenleyici, idarî veya adlî politikayı yönetmek için mevcut kurumsal araçlar üzerinde yani politika araçlarında bir yaklaşma olmaktadır.
- Dördüncüsü, uygulanan politikanın (olumlu veya olumsuz, etkili veya etkisiz) etkileri, sonuçları veya çıktıları üzerinde yaklaşma meydana gelebilmektedir.
- Son olarak, politika karşılıklarının formüle edildiği süreci tanımlayan, yaygın bir kavram olan politika tarzının bir yaklaşması olabilmektedir (uzlaşmacı veya çatışmacı, marjinal veya rasyonel, ileriye dönük veya tepkisel, korporatist veya çoğulcu gibi...).

Politika yayılması ve politika transferi, belli bir model, düşünce veya politikanın bir yerden başka bir yere aktarılmasında, sürece ve süreçte görev alan aktörlere yoğunlaşmaktadır. Elbette bu durum, kavramların karıştırılmasına sebep olabilir. Ancak politika yayılması kavramı, ABD’de federal sistemle sınırlı kalmakta ve eyaletler arasında söz konusu olan transferlere yönelik modeller oluşturmayı hedeflemektedir. Bu bakımdan, çok çeşitli zaman ve mekân düzeyi arasında meydana gelebilecek transferlere odaklanan politika transferi, politika yayılmasına göre daha geniş ve kuşatıcı bir anlam taşımaktadır (Sobacı, 2009: s. 64-65).

Burada, politika transferi ve politika yayılması ile son dönemlerde tartışılmaya başlanan politika yaklaşmasının değişik kavramlar olduklarını vurgulamakta fayda var. Politika transferi ve politika yayılması “*süreçler*”le alakalı iken, politika yaklaşması “*sonuçlar*”la ilgilidir (Knill, 2005: s. 767). Bu bakımdan, transfer ve yayılma, yaklaşmaya yol açacak süreçleri ifade eder. Transfer ve yayılma ile yaklaşma arasında bir çeşit neden-sonuç ilişkisi mevcuttur (Sobacı, 2009: s. 69). Politika transferi ülkeler arasında politika yaklaşmasına sebep olacak bir gelişme öngörmektedir. Ama politika yaklaşmasının, politika transferinin kesin ve kaçınılmaz bir neticesi olduğu söylenemez. Özellikle, politika transferi bağlamında negatif derslerin çıkarıldığı

bir durumda, politika transferi, yakınlaşmadan ziyade bir uzaklaşma ve farklılaşma sürecine aracılık edecektir (Sobacı, 2008: s. 149).

Bu noktada, politika transferinin disiplinler arası özelliğinin olduğunu belirtmek gerekmektedir. Kamu yöneticilerinden hukukçulara, mühendislerden iktisatçılara kadar tüm bilim adamları ve görevliler, başka kurumlarda ve ülkelerde uygulanan politikaları, işleyen kurum, kural ve yapıları inceleyip öğrenerek kendi ülkelerine veya kurumlarına uygulamak üzere transfer etmeye kafa yormuşlardır. Politika veya reform transfer edilirken ithal edilecek kamu politikasının farklı yönleri olacağı aşikârdır. Diğer bir ifadeyle bu konuda herkesin, her kesimin söyleyeceği bir şeyler vardır. Siyaset bilimciler siyâsî açıdan, hukukçular hukukî yönden, yöneticiler veya yönetim bilimciler idarî bakımdan transferle ilgileneceklerdir. Transfer veya politika öğrenmenin normal karşılanması gerektiği de belirtilmesi gereken bir husustur. Çünkü karşılaştırma, öğrenme ve politika transfer ederek reform yapma yöntemi sayesinde deney yapmadan tecrübe sahibi olunabilmektedir (Kutlu, 2003: s. 84-85). Başka ülkelerin edindiği bilgilerin kolayca elde edilmesinin yanında, onların birçok hata ve maliyetle kazandıkları tecrübeler de masrafsızca sahip olunabilmektedir.

4. Kamu Yönetiminin Güncel İlkeleri ve Politika Transferlerine Etkileri

Devletin ekonomi, siyaset ve sosyal hayattaki etkinliğinin azaltılmasını, kamu yönetiminde işletmeciliğin, piyasa mantığının, özel sektör yöntemlerinin yaygınlaşmasını öngören YKY anlayışı politika transferi uygulamalarının en iyi örneklerindedir (Kutlu, 2003: s. 108). Son 20-30 yıllık dönemde, kamu yönetiminde önemli bir değişim yaşanmıştır. Uzun yıllar, geleneksel kamu yönetimi anlayışının egemen olduğu kamu yönetiminde, artık YKY ilkeleri geçerli olmaya başlamıştır. Günümüzde kamu yönetiminin güncel ilkeleri denilince akla bu ilkeler gelmektedir.

YKY ilkelerinin ülkeler arasında ülkeler arasında yaygınlaşmasının ve aynı hızda olmasa da birçok ülkede benimsenmesinin politika öğrenme ve transferlerle olduğu, hatta uluslararası ve/veya uluslararası kuruluşların, devlet-dışı aktörlerin yönlendirmeleri, dayatmaları hatta zorlamalarıyla olduğu birçok akademik çalışmada (Common, 1999; Geri, 2001; Haktankaçmaz, 2010; Kapucu ve Kösecik, 2003: s. 218; Kutlu, 2003: s. 90-91; Sobacı, 2011: s. 207; Taşpınar, 2021) dile getirilmiştir. Ancak bu çalışmada YKY ilkelerinin oluşturduğu yeni yönetim ikliminin, yenilikçi ve gelişime açık bir nitelik taşıdığı, ilkelerin uygulanmasının politika transferlerini etkilediği ortaya konulmaktadır. Bu ilkeler tek tek açıklanarak politika transferlerini teşvik eden yönleri analiz edilmektedir.

4.1. Aktif ve Profesyonel Bir Yönetim

Hood, kamu sektöründe aktif rol oynayan profesyonel yönetimin uygulanmasından bahsederken, üst yönetimde yer alan yönetmekte özgür (*free to manage*) kişiler tarafından, örgütün (kamu kuruluşunun) aktif, görünür, takdire bağlı kontrolünü vurgulamaktadır. Bununla birlikte, hesap verebilirlik de yetki dağılımını değil, eylem ve işlemlerde sorumluluğun açık ve net bir şekilde belirlenmesini ifade etmektedir (Hood, 1991: s. 4).

Hughes ise profesyonel yönetimi “*yönetenlerin yönetmesine izin vermek*” şeklinde tanımlamaktadır. Bu, üst düzey yöneticilerin, bir başkasının yönlendirmesini takip eden bir görevli olmaktan ziyade, sonuçların elde edilmesinden kendilerinin sorumlu olmaları gerektiği anlamına gelmektedir. YKY reformları, kamusal birimlere daha fazla yönetim yetkisinin devredilmesini işaret etmiştir; bu da birim yöneticileri için daha fazla sorumluluk anlamına gelmektedir. Kamu yöneticisi artık siyasa yapma (*policy*) meseleleriyle ilgilendiği gibi, siyaset (*politics*) meselelerine de uzak kalmamaktadır. Yetkili ve sorumlu olduğu işlerden, daha çok kişisel olarak sorumludur, hata veya başarısızlık durumunda işini kaybederek ödemek durumundadır. Kamu yönetimi artık bir siyâsî yönetim biçimi haline gelmiş ve siyâsî liderlerle ilişkiler değişmiştir. Elbette son sözü politikacılar söylemektedir; ancak zaten gerçekçi olmayan “siyasa oluşturmanın yönetimden ayrı

bir süreç olduğu” fikri sonunda bir kenara atılmıştır. Üst yönetim anlayışındaki önemli değişikliklerden biri de artık belirli görevlerden kazanılan deneyimden ziyade kamu politikası tecrübesi, genel ve profesyonel yönetim becerilerine daha fazla önem verilmesidir. Amaç, hizmetin yönetim kapasitesini geliştirerek genel verimliliği artırmaktır. Örneğin, mühendis veya doktor gibi teknik görevlerdeki uzmanların kurumların üst yöneticisi olmaları rasyonel bulunmamaktadır. Yönetim, uzmanların basitçe “alabileceği” bir şey olmaktan çok, yönetsel beceriler gerektiren bir işlev olarak görülmektedir (Hughes, 1998: s. 62-63).

Kamu hizmetlerinin sunulmasında görev alan kişiler, reaktif yöneticilerden ziyade proaktif yöneticiler olmalıdır. Daha açık bir ifadeyle, çevredeki gelişmelerden sonra tepkisel hamleler yapmak yerine, olumsuzlukları önceden sezip stratejik kararlar alabilmek önemlidir. Modern kamu yöneticisi, kendi sorumluluk alanı içinde karar vermede takdir yetkisine sahip olmalıdır. Yerleşik kural ve düzenlemelere göre hareket eden, hükümet politikalarını çok az veya hiç takdir yetkisi (inisiyatif) kullanmadan, doğrudan uygulayan geleneksel kamu yöneticisinin aksine; yeni kamu yöneticisi, sunduğu kamu hizmeti üzerinde karar verme yetkisi ve sorumluluğu olan çok daha aktif bir bireydir. Yeni kamu yönetimi yaklaşımında, yönetim, kamu sektörü faaliyetlerinin merkezinde yer almaktadır. Aktif ve profesyonel yöneticiler, kamu sektörünün performansının iyileştirilmesinde anahtar rol üstlenmektedir (Promberger ve Rauskala, 2006: s. 2).

YKY anlayışında aktif ve profesyonel bir yönetim anlayışı öngörülmektedir. Katılım mekanizmalarının sağlıklı bir şekilde işlediği, görev yetki ve sorumlulukların açık ve net bir şekilde belirlendiği bununla birlikte esnek bir örgüt yapısının olduğu bir yönetim anlayışı benimsenmektedir. Kamu kurumlarını, gerektiğinde müzakere yoluyla veya inisiyatifle karar alabilen, yönetim ve koordinasyon becerisi bulunan, kaynakları rasyonel kullanabilen faydacı yöneticilerin yönetmesi gerekmektedir.

Aktif ve profesyonel bir yönetimin mümkün olmadığı geleneksel yönetim yapılarında, yöneticiler reform veya yenilik yapma konusunda girişken olamamaktadır. Kurumun, yöneticilerin ve çalışanların uymak zorunda olduğu yasal düzenlemeler, teamüller, üst yönetimin denetim ve vesayeti katı, kural odaklı, hiyerarşik ve durağan yapının korunmasına sebep olmaktadır. Reform veya yenilik düşüncesine sahip yöneticiler bile yetki ve sorumluluğu asla kendilerinde görememektedirler. Merkezîyetçi ve hiyerarşik yönetim yapısının bir sonucu olarak, yenilikleri ve önemli değişimleri sürekli olarak merkezden, üst yönetimden beklemektedirler.

Aktif rol üstlenen profesyonel bir yönetim uygulanırsa, kamu yöneticileri yetkiyi ve sorumluluğu daha fazla üstlenmektedir. Yetki ve sorumluluklar açık ve net bir şekilde belli olduğundan dolayı hem görev paylaşımı hem performans değerlendirme ve kontrol daha kolay olmaktadır. Yöneticiler daha net çizgilerden oluşan bir ortamda daha iyi bir yönetim sergilemektedir. Bununla birlikte, esnek yönetim anlayışı ile daha fazla inisiyatif kullanarak yenilikçi kararlar alabilmektedir. Müzakere yoluyla paydaşlarla fikir alışverişi yapabilmekte ve daha katılımcı yaklaşımlar geliştirebilmektedir. Bu tarz bir yönetimin kurulduğu idarî yapılarda, yöneticiler birimlerini geliştirmek ve güçlendirmek için, daha fazla bir özgüven ve girişimciliğe imkân bulabilmektedir. Reform yapma ve dolayısıyla mevcut politikaları değiştirme düşüncesi, bu yöneticileri benzer hizmetleri yerine getiren diğer örneklerle bakmaya, diğer organizasyonları incelemeye sevk etmektedir. Söylenbilir ki, aktif ve profesyonel bir yönetim tarzı, karşılaştırma sürecinin kendiliğinden başlamasına imkân hazırlamış olmaktadır. Böylelikle, sadece ülke içindeki benzer kamu kuruluşlarından değil, ülke dışındaki ve geçmişteki kamu kurumlarından hatta özel sektör kuruluşlarından da politika transferi yapılabilmektedir.

4.2. Sonuç Odaklı Bir Yönetim

Klasik kamu yönetimi anlayışı biçimsel kurallara, prosedürlere ve resmî yazışmalara odaklanırken YKY anlayışı verimliliğe önem vermektedir, çıktılara ve sonuçlara odaklanmaktadır. Buna göre, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde, rasyonel ve stratejik bir yaklaşım benimsenmektedir.

Kurallara yönelen değil; amaçlara yönelen bir yönetim tarzı kabul edilmektedir. Kamu örgütlerinin performanslarını etkinlik, verimlilik, ekonomiklik (*3E: efficiency, effectiveness, economy*) gibi analizlerle ölçmek önem taşımaktadır. Bunun için gerekli performans ölçüleri ve standartlarını belirlemek, bilgi ve iletişim teknolojilerini kullanarak girdi odaklılıktan çıktı odaklılığa geçmek gerekmektedir (Ömürgönülşen, 2003: s. 23).

YKY’de performans ölçümüyle bağlantılı olarak, süreçlerden ziyade sonuçlara odaklanma ihtiyacı vardır. Çok uzun bir süre kamu sektörü kuruluşları çıktılarla (yani hizmetlerin kalitesiyle) ilgilenmemiştir. Kamu sektörü meselelerine ilişkin siyasi tartışmaların genellikle kaynaklar sorunu etrafında döndüğü göz önüne alındığında, odak noktası girdiler olmuştur. YKY anlayışında odak noktası sonuçlara kaydırılmıştır. Proaktif kamu yöneticisi için önemli olan, mevcut kaynaklarla gerçekte neyin başarıldığı sorusudur. O zaman kamu yöneticisinin en önemli kaygısı sonuçlarla ilgili olmaktadır (Falconer, 2003: s. 3).

Katı kurallar ve prosedürün öncelikli olduğu yönetim yapılarında, sonuçlar önemini zamanla yitirmektedir. Bu husus, amaçların geri plana itilerek araçların öne çıkması anlamına gelmektedir. Kurallara, prosedürlere ve araçlara takılıp kalmak, ortaya çıkan hizmetin kalitesinin, kaynakların performans olarak katkısının azalması sonucunu doğurmaktadır. Kısacası sonuçların ve amaçların göz ardı edilmesine yol açmaktadır. Böyle bir durumda, amaç kuralların uygulanması olmaktadır; öğrenilmiş hatta “ezberlenmiş” yöntemler terk edilmemektedir. Bir politika değişimine ve yeniliğe yönelmek, kalıplaşmış davranışların bırakılması gibi zorlaşmaktadır. Reform düşüncesi oluşmadığı için, karşılaştırma ve politika transferinden söz edilememektedir.

Oysa sonuçların ve çıktıların önemli olduğu, verimliliğe odaklanan bir yönetim yapısı, doğruya ulaşmanın birden fazla yolu olduğu düşüncesiyle hareket edebilmektedir. Böyle bir yönetim yapısı, bir hizmetin sunulmasını başka yollardan yapabilen diğer örneklerle bakma imkânı vermektedir. Önemli olan bir hizmetin etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde sunulması ise, başka ülkelerde, başka kurumlarda ve hatta özel sektörde bu hizmeti yerine getiren örneklerin yöntem ve tecrübelerinden yararlanmak rasyonel bir davranış olarak öne çıkmaktadır. Böyle bir yönetim yapısı karşılaştırmaları, politika öğrenmeyi ve transfer etmeyi teşvik eden şartları oluşturmuş olmaktadır.

4.3. Kaynak Kullanımında Disiplin

YKY anlayışının temel ilkelerinden biri de kaynakların en etkin ve verimli şekilde kullanılmasıdır. Kaynak kullanımında disiplin, maliyetleri düşürmenin yanı sıra, kaynakların stratejik hedeflere ulaşmayı sağlayan plan ve programlara yönlendirilmesini de içermektedir. Hükümetler harcamaları daha iyi kontrol edebilmek ve kaynakları yerinde kullanabilmek için, daha iyi bilgiye sahip olmalıdır (Hughes, 1998: s. 65)

Kaynak kullanımında disiplin ve tutumluluğun önemine vurgu yapan bu ilke, kamu hizmetlerini sunmanın daha az maliyetli, alternatif yollarını bulmak için aktif arayışı ifade etmektedir. Kamusal örgütlerin kurumsal sürekliliği, hacim olarak gittikçe büyüyen kamu hizmetlerinin sürdürülmesi ve politika geliştirmenin mümkün olabilmesi için öncelikle kaynak kullanımında disiplinin sağlanması gerekmektedir (Hood, 1995: s. 97). Hood kaynak kullanımında daha fazla disiplin ve tutumluluğu, kısaca, “doğrudan maliyetleri azaltmak, iş disiplini yükseltmek, sendika taleplerine direnmek, uyum maliyetlerini işletmeyle sınırlamak” şeklinde tanımlamaktadır. Bu ilkenin gerekçesini ise kamu sektörünün kaynak taleplerini kontrol etme ve daha azıyla daha fazlasını yapma ihtiyacı olarak açıklamaktadır (Hood, 1991: s. 5).

Kıt kaynakların etkin, verimli ve ekonomik kullanılmasını sağlamak, girdi miktarını ve sürekli artan kamu harcamalarını kontrol etmeyi amaçlamak YKY’nin ortaya çıkış sebeplerinden biridir. Kamu yönetimlerinin bu ortak problemi ve ortak amacı ülkeleri karşılaştırmalara ve politika transferine yöneltmektedir. Hizmetleri daha az maliyetle gerçekleştirme amacı, kamu kurumlarını,

bu hizmetleri sunan diğer örgütlerin maliyetleriyle kendi maliyetleri arasında karşılaştırma yapmaya sevk etmektedir. Kaynakların kamusal ihtiyaçlara göre her zaman daha kıt ve tükenebilir olması, maliyetlerin en aza indirilmesini ve kaynakların optimum kullanılmasını gerekli kılmaktadır.

Ülkelerin kamu hizmetlerini üretme ve sunma biçimleri belli temel noktalar dışında önemli farklılıklar göstermektedir. Bu farklılık önemli ölçüde maliyetlere ve kaynak kullanımına da yansımaktadır. Hizmetleri yerine getirirken, kaynakları yerinde kullanarak maliyetlerini azaltmayı düşünen ülkeler, diğer ülkelerin benzer politika ve uygulamalarını incelemektedir. Bu karşılaştırma sonucunda, muhtemelen ilgili politika ve uygulama kısmen veya tamamen transfer edilmektedir. Kamu yönetimlerinin kaynakların kullanılmasında disiplini ilke edinmesi, karşılaştırmaları ve politika transferini olumlu yönde etkilediğini söylemek mümkündür.

4.4. Somut Standartlarla Performansı Ölçmek

Daha önce belirtildiği gibi YKY anlayışının yönetim programındaki temel değişikliklerden biri de örgütün (kamu kuruluşunun) girdiler yerine çıktılara veya sonuçlara odaklanmasıdır. Kamu yönetiminin, kuruluşların beyan edilen hedeflere ulaşma yolunda kaydettiği ilerlemeyi ölçmenin bir yolu olarak performans göstergeleri geliştirmesi beklenmektedir. Yeni yönetim reformları, örgütsel performansın yanı sıra çalışanların bireysel performanslarının ölçülmesini de öngörmektedir. Personelin performansı da eskisinden daha sistematik olarak ölçülmelidir. Performans değerlendirme sistemi, yıl boyunca beklenen ve daha sonra yıl sonundaki gerçek başarı ile karşılaştırılan kilit katkıları tanımlayarak bile, bireysel personelin performansını ölçmeyi amaçlamaktadır. Bu değerlendirme ölçütleri, hedeflere yönelik ilerlemeye göre personeli ödüllendirmeye veya cezalandırmaya kadar uzanabilecek standartlar belirlemelidir (Hughes, 1998: s. 63).

YKY anlayışı, kamu sektörü kuruluşlarına açık, net ve somut standartlardan oluşan sıkı performans ölçütleri getirmektedir. Bu yenilik, kamu kuruluşlarının hizmetlerini sunarken izledikleri amaç ve hedeflere daha fazla dikkat etmeleri gerektiği anlamına gelmektedir. Kamu yöneticilerinin performans değerlendirmesine tabi tutulması, kamu sektörü kurumlarını kendi özel sorumluluklarına odaklanmaya ve bu görevleri verimli ve etkin bir şekilde yerine getirmeye zorlayan disiplin mekanizmalarını devreye sokmaktadır. Performans ölçümü aynı zamanda kamu sektörü kuruluşlarının faaliyetleri için doğrudan hesap vermelerini sağlamaktadır. Performans ölçümü rejimi altında, kamu sektörü kuruluşları, hizmet sunumu seviyelerinde ve standartlarında sürekli iyileştirme etiğine bağlı olmak durumundadır (Promberger ve Rauskala, 2006: s. 2).

Kurumlar, hem performanslarını geliştirmek ve bu gelişimi ölçmek amacıyla, hem de çalışanlarının bireysel katkılarını belirlemek amacıyla performans kriterleri belirlemektedirler. Performansın ölçülmesi her şeyden evvel hedef belirlemeyi ve onlara ulaşmak için çalışmayı gerektirmektedir. Hedeflere ulaşamadığını tespit etme fırsatı vererek bunu engelleyen faktörlerin belirlenmesi ve ortadan kaldırılması sürecine rehberlik etmektedir. YKY anlayışı, tıpkı özel sektörde olduğu gibi, kurumsal ve bireysel performansın kamu sektöründe de ölçülmesi gerektiğini benimsemektedir. Bu sayede, kamu yönetiminde etkinlik, verimlilik ve ekonomikliğin sağlanması amacına ulaşılabilecektir. Esasen bu amaç, kamu yönetiminde reforma, karşılaştırmalara ve politika transferine yönelmenin de amacıdır. Çünkü kurumlar ve ülkeler daha iyiye ulaşmak için yenilik çabalarına girmektedirler.

Verimliliğini ve performansını ölçen, hedeflerini belirleyebilmiş bir kurumun, planları ve yenilik isteği olmaktadır. Kendi performansına göre başka kurumların seviyesini görmek ve bunları karşılaştırmak gelişim ve ilerlemenin anahtarıdır. Performansın ölçülmesi mevcut durumla hedefler arasındaki farkı ortaya koymasının yanı sıra, benzer faaliyetler yürüten diğer örgütlerin performanslarıyla karşılaştırma fırsatı da verecektir. Performanslar arasındaki farkı oluşturan politika ve uygulamalar transfer edilebilecektir.

4.5. Yurttaş / Müşteri Odaklı Yönetim

İşletme yönetiminde müşteri odaklılık (*customer orientation, Kundenorientierung*), “uzun vadeli, istikrarlı müşteri ilişkileri kurmak amacıyla girişimci hizmetlerde iç ve dış uygulamalarının yanı sıra performansla ilgili müşteri beklentilerinin kapsamlı ve sürekli tespiti, analizi ve değerlendirilmesi” (Bruhn, 1995: s. 393) şeklinde tanımlanmaktadır. Müşteri odaklı yönetim anlayışı, özel sektörden kamu yönetimine geçmiş bir yaklaşımdır. Kamu yönetiminde vatandaş (yurttaş) odaklılık olarak da adlandırılan müşteri odaklılık, hizmetleri sunan kamu kurumlarını ve görevlilerini hizmet alan yurttaşlara karşı sorumlu gören bir anlayıştır. Buna göre, hizmet üreten ve sunan kamusal örgütler, yurttaşların ihtiyaç ve beklentilerini göz önünde bulundurmamak, taleplerini ve tercihlerini değerlendirmek, onlara daha iyi, kaliteli ve ucuz hizmet sunmak durumundadır.

Kamu yönetiminde müşteri odaklı bir anlayışın benimsenmesi vatandaş-yönetim ilişkilerine piyasa odaklı bir nitelik kazandırmaktadır. Başka bir deyişle, kamu hizmetlerinin planlanması, üretilmesi ve sunulmasında arz-talep ilişkisinin önem kazanması anlamına gelmektedir. Aynı zamanda, tüm kamu faaliyetlerinde müşteri veya kullanıcı olarak vatandaşların ihtiyaç ve beklentilerinin dikkate alınması, kamu yönetiminin kurumsal bir ögesi olmaktadır. YKY anlayışında, yönetim ve vatandaş ilişkilerinin daha iyi hale getirilmesi, yalnız kamu siyasetinin (*public policy*) uygulanması süreci ile sınırlı değildir. Siyasetin şekillendirilmesi veya hazırlanması sürecini de içine alması gerekmektedir. Bu sebeple de vatandaşların yönetime katılması ve kararları etkilemesinin yeni mekanizmaları üzerinde durulmalıdır (Eren, 2003: s. 88).

Kamu kuruluşlarının (hizmet sağlayıcıların) vatandaşların (kullanıcıların, müşterilerin) ihtiyaçlarına daha iyi cevap vermesini sağlamanın en iyi yolu, kaynakları müşterilerin ellerine bırakmak ve seçmelerine izin vermektir. Bu da müşteri odaklı yönetim anlayışına işaret etmektedir. Müşteri odaklı bir yönetim sistemi, kamu yönetimine pek çok avantaj getirecek potansiyele sahiptir: Birincisi, müşteri odaklı sistemler, hizmet sağlayıcıları müşterilerine karşı sorumlu olmaya zorlamaktadır. İkincisi, hizmet sağlayıcı seçimi ve kararını siyasetten uzaklaştırarak, ekonomik sebeplere (arz-talep dengesine) tâbi kılmaktadır. Üçüncüsü, müşteri odaklı sistemler daha fazla yeniliği (*innovation*) teşvik etmektedir. Hizmet sağlayıcılar fonlarını, bir yasama organı yerine, müşterilerinden aldıklarında, inovasyona yatırım yapmak için çok daha büyük teşviklere sahip olmaktadır. Dördüncüsü, müşteri odaklı sistemler insanlara farklı hizmet türleri arasında seçenekler sunmaktadır. Beşincisi, müşteri odaklı sistemler arz ile talebi eşleştirdikleri için daha az israf etmektedirler. Bu anlayışa göre, kamu hizmetinin türü ve hacmi (geleneksel yönetim anlayışında olduğu gibi yasalara göre değil) müşterilerin taleplerine göre belirlenmektedir. Altıncısı, müşteri odaklı sistemler, müşterilerin seçim yapmalarını sağlamaktadır ve güçlendirilmiş müşteriler daha kararlı müşterilerdir. Örneğin; eğitim araştırmaları, öğrencilerin seçtikleri okullarda eğitime daha fazla bağlı olduklarını, bütün paydaşların (öğrenci, okul, veliler) memnuniyetinin yüksek olduğunu göstermektedir. Aynısı barınma, sağlık, ulaşım gibi diğer hizmetler için de geçerlidir. Son olarak, müşteri odaklı sistemler eşitlik için daha büyük fırsatlar yaratmaktadır. Hükümetler programları veya kurumları doğrudan finanse ettiğinde, eşitliğin uygulanması zorlaşmaktadır. Ancak, hükümetler kurumlar yerine bireyleri finanse ettiğinde, eşitliği teşvik etmek çok daha kolay olmaktadır. Her bir birey için fonlamayı eşitlemek veya daha az geliri olanlar için artırmak daha iyi bir yol olarak öne çıkmaktadır (Osborne ve Gaebler, 1992: s. 180 ve devamı).

Kamu kuruluşlarının hem vatandaş/kullanıcı taleplerini hem de özel sektörde benzer hizmetleri üreten örgütleri sürekli gözlemlenmeleri, karşılaştırma yapmaları gerekmektedir. Özel sektörde müşteri odaklı uygulamalar sık sık değişebilmekte, sürekli yeni stratejiler geliştirilmektedir. Kamu yönetiminin bu değişimlere ayak uydurabilmesi ve zamanında reaksiyon gösterebilmesi için, düzenli ve sürekli bir karşılaştırma ve belki politika transferi gerekli olmaktadır. Ayrıca kamu

sektöründe hizmet veren diğer organizasyonların müşteri (kullanıcı) odaklı uygulamalarından da yararlanılmaktadır. Yurttaş/müşteri odaklı anlayış hizmetlerde, politika ve uygulamalarda sık sık yeniliğe başvurmayı gerektirmektedir. Bu anlayış kamu kurumlarını yurttaşlara / kullanıcılara endeksli bir yol izlemeye sevk ettiğinden, karşılaştırmalara olumlu katkısı olmaktadır.

4.6. Rekabetin Arttırılması

YKY anlayışının bu ilkesi şu iki temel argümana dayanmaktadır: Biri, kaynakları en iyi dağıtan hükümet değil piyasadır. İkincisi ise bireyler, kendi refahlarının en iyi yargıçlarıdır. Bir başka deyişle, hizmet sağlayıcılar arasındaki rekabet ve rekabet tehdidi hizmet sunumunda verimliliği ve kullanıcılar (müşteriler, vatandaşlar) için tercih imkânlarını arttırmaktadır; bu sebeple kamu sektörü için piyasa disiplinleri savunulmaktadır. Bunun hem kamu hizmeti sağlayıcıları hem de kullanıcılar için önemli sonuçları vardır. Sağlayıcı tarafında, kamu hizmeti dağıtım kurumları, piyasa güçleri aracılığıyla hizmet kalitesini iyileştirmeye mecbur kalacaklardır. Kullanıcı tarafında, her vatandaşın (kullanıcının) yeni kamu sektörü pazarında haklara sahip bir tüketiciye dönüştürüldüğü varsayılmaktadır (Falconer, 2003: s. 3-4).

Kamu örgütlerinin rekabet güçlerini arttırmaları, diğer kamu kurumlarının veya özel sektörde benzer hizmetleri sunan örgütlerin politika ve uygulamalarını incelemeleriyle mümkün olabilir. Diğer organizasyonların bu hizmetleri üretme ve sunma maliyetlerini araştırmak ve hizmetin daha az maliyetle nasıl üretileceği konusuna odaklanmak gerekmektedir. Kamu yönetiminde rekabetin arttırılması için, kamu gelirlerinin arttırılması ve kaynakların etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde kullanılması gerekmektedir. Kamu hizmetlerinin daha az maliyetle gerçekleştirilmesini sağlamak, rekabeti arttırıcı eylem ve girişimlerin başında gelmektedir. Maliyetlerin tamamen kurtarılmasını hatta kârlılığı sağlayan fiyatlandırma anlayışı, kullanıcıların (müşterilerin, vatandaşların) ödeme yapmalarının öngörülmesi, karar verme sürecinin siyasî etkenlerden çok ekonomik etkenlerle şekillenmesi, kamu yönetiminde rekabetçi davranışı teşvik eden politika araçlarındandır.

Rekabet zaten içinde yarışmayı, karşılaştırmayı barındıran bir kavramdır. Rekabetin teşvik edilmesi, kamu kurumlarını hiyerarşi, kural ve prosedürlerin sonucu olan verimsizlikten kurtarmaktadır. Kamu kurumlarını diğer kamu kuruluşlarıyla hatta bazı durumlarda özel sektör kuruluşlarıyla yarışmaya yönlendirerek hedefler belirlemeye ve etkinliği arttırmaya vesile olmaktadır. Kamu yönetiminin rekabetçi olması, rekabetçi kurumlara sahip olması, piyasadaki diğer aktörlerle yarışmayı, hizmet ve politikaları karşılaştırmayı gerekli kılmaktadır. Diğer kuruluşların kamusal hizmetleri sunuş biçimi, maliyetleri, hizmet kalitesi ve çeşitliliği, işlem hızları ve kullanıcı taleplerine yaklaşımları gibi hususlar kamu kurumlarının karşılaştırmayı, politika öğrenmeyi ve transfere yönelmelerini sağlamaktadır.

4.7. Özel Sektör Yönetim Metotlarının Daha Fazla Kullanılması

YKY anlayışının önemli temalarından biri de kamu sektörünün daha çok işletmeler gibi hareket etmesi, özel sektör gibi davranmaya çalışması gerektiğidir. Bunun arkasında yatan temel düşünce, bir kamu sektörü kurumunun, işlerini özel sektör ilkelerine uygun olarak (piyasa mantığı ile) yürüttüğü durumlarda, kamu hizmeti sunumunun etkinliğinin artmasıdır. Bu nedenle kamu hizmeti kurumları, performans dayalı ücret ve daha esnek çalışma uygulamaları gibi mekanizmaları kapsayan, özel sektördeki çok benzer şekilde, çalışanları için ödül yapıları benimsemelidir (Promberger ve Rauskala, 2006: s. 3).

Kamu yönetiminde, özel sektör yönetim tekniklerinin kullanılması, özel sektöre ait esnek yönetim, hızlı karar verme, etkinlik ve verimlilik anlayışından yararlanmayı gerektirmektedir. Bu ilkeyle hareket eden kamu yönetimi kurumları, özel sektörde hizmet veren kuruluş ve işletmeleri devamlı surette gözlemleyerek karşılaştırma yapmak, politikalarını oluştururken bunlardan sürekli olarak faydalanmak durumundadırlar.

Özel sektörde sürekli yeni stratejiler geliştirilmekte, yönetimlerin politika ve uygulamalarında, teknolojik gelişmeler, iş gücü, hammadde, depolama ve nakliye maliyetleri gibi gelişmelere ayak uydurabilmek için değişim yaşanabilmektedir. Kamu yönetiminin bu değişimlere ayak uydurabilmesi ve zamanında karşılık verebilmesi için, bu gelişmeleri yakından takip etmesi gerekmektedir. Özel sektörde faaliyet gösteren örgütler gibi, kamu örgütlerinin de çevredeki gelişmelere uyum sağlamaları ve değişimi yönetebilmeleri gerekmektedir. Bu sebeple kamusal örgütler özel sektör yönetimi ile karşılaştırmalar yapmakta, bu yöntem ve politikaları kamu örgütlerine uyarlayarak transfer etmektedir. Ayrıca, özel sektör yönetim tekniklerini uygulamaya çalışan diğer kamu kurumlarının takip edilmesi, deneyimlerinden yararlanılması da izlenen yollardan biridir. Bu uygulamaların yeteri kadar analiz edilmesi, politika transferlerinin başarısını olumlu yönde etkilemektedir.

4.8. Kamu Sektöründe Daha Küçük (Optimum) Birimlerin Oluşturulması

YKY anlayışı, kamu sektörü kuruluşlarında birimlerin ayrıştırılması ve adem-i merkezîleşme çağrısında bulunmaktadır. Bilindiği gibi YKY, geleneksel kamu yönetiminin bürokratik örgütlenme biçimine, büyük hantal yapısına yönelik güçlü eleştiriler getirmektedir. Bu sebeple, daha verimli, hesap verebilir bir kamu hizmeti oluşturmak için bürokratik birimlerin ayrıştırılması oldukça rasyonel bir yaklaşım olmaktadır. Daha küçük birimler daha verimlidir; çünkü daha iyi hedefler belirleyerek, bu hedeflere doğru daha hızlı ve doğrudan çalışabilirler. Küçük birimler aynı zamanda daha hesap verebilir örgütlerdir; çünkü büyük birimlerdeki “meçhul bürokratların” (*faceless bureaucrats*) yerini, küçük birimlerde doğrudan halka karşı sorumlu olan, görünür, sorumlu yöneticiler almaktadır (Promberger ve Rauskala, 2006: s. 3).

Kamu hizmetlerinin üretilmesi ve sunulmasında, geniş bir yapıya ulaşmış, büyük ve hantallaşmış organizasyonların zaman içinde verimlilik ve etkinliklerini kayb ettikleri bilinmektedir. Kamu örgütlerinin katı hiyerarşik yapılarından ve karar alma süreçlerinin uzunluklarından dolayı hizmet maliyetleri gittikçe artış göstermektedir. Büyük kurumların optimum büyüklükte birimlere bölünmesiyle oluşturulan daha küçük birimlerde, hizmetlerin daha etkin, verimli ve ekonomik olarak yerine getirilmesi sağlanabilmektedir. Ancak, bu birimlerin nasıl ayrılması gerektiği çok önemlidir. Çünkü uygun büyüklükte birimlere ayrılma hususunda isabet sağlanamazsa bu bölünmeden beklenen faydalar elde edilemeyebilir.

Birimlerin ayrılması da (*unitizing*) esasen bir idarî reform çalışmasıdır. Birimlere ayırmanın daha uygun ve daha etkili yapılabilmesi için, başka ülkelerdeki benzer kamu kuruluşlarının organizasyon yapısını incelemek gerekmektedir. Ayrıca birimlere ayırma gerçekleştirmiş diğer kurumlarda reformun nasıl yapıldığına bakmak, kolay ve etkili bir yol olmaktadır. Aksi halde bu süreçte benzer hatalar tekrar edilebilir, bazı avantajlar gözden kaçırılabilir. Başka kurumlardaki örgütlenme biçimlerini ve teşkilat şemalarını incelemek ve benzer kurumlara karşılaştırmak gerekmektedir. Birimlere ayırma ile ilgili model ve politikaların transferi yapılırken, görev, yetki ve sorumlulukların paylaşımı da yeniden değerlendirilebilir.

Parçaların değiştirilmesi her zaman bütünün tamamen değiştirilmesinden daha kolaydır. Kamusal örgütlerin optimum büyüklükte birimlere ayrılması önceden (büyük kurumlarda) yapılamamış yeniliklerin gerçekleştirilmesine fırsat verebilir. Yeni politikaların verimli olup olmadıklarının denenmesi için pilot (bölge veya birim) uygulaması genellikle tercih edilmektedir. Büyük hantal organizasyonlardan çok optimum büyüklükte birimlerin yeni politikaların uygulanmasına imkân verdiği bilinmektedir. Bir de bu birimlere merkeziyetçi olmayan bir yönetim imkânı sağlanırsa, yeni politikaların öğrenilmesi ve transfer edilmesi daha kolay olacaktır.

4.9. Adem-i Merkezî Bir Yönetim

Kamu yönetiminde merkezîleşme ve adem-i merkezîleşme kavramları, devlet için merkezî (ulusal) ve çevresel (bölgesel, yerel veya fonksiyonel) kurumlar arasında iktidarın farklı dağılımını ifade

eder. Merkezileşme siyasî iktidarın veya hükümet otoritesinin merkezdeki kurumlarda yoğunlaşmasıdır (Heywood, 2000/2012: s. 335). Adem-i merkezileşme ise yetki ve sorumlulukların coğrafi veya fonksiyonel kriterlere bağlı olarak merkezî yönetim dışındaki organlar tarafından üstlenilmesidir (Bozkurt, Ergun ve Sezen, 2014: s. 260). Osborne ve Gaebler'a (1992: s. 252-253) göre, adem-i merkezî (*decentralized*) kurumların bir takım avantajları vardır: Adem-i merkezî kurumlar merkeziyetçi kurumlardan çok daha esnekler; değişen koşullara ve müşterilerin (vatandaşların) ihtiyaçlarına daha hızlı cevap verebilirler. Adem-i merkezî kurumlar merkeziyetçi kurumlardan daha etkili ve çok daha yenilikçidirler. Daha yüksek moral, daha fazla bağlılık ve daha fazla üretkenlik sağlarlar. Yöneticiler önemli kararları çalışanlara emanet ettiklerinde, çalışanlara saygı duyduklarını göstermiş olurlar. Özellikle bilgi işçilerini (*knowledge workers*) etkin bir şekilde kullanmak için onlara karar verme yetkisi verilmesi gerekmektedir.

Merkeziyetçi bir yapının geçerli olduğu bir ülkede, kamu kurumlarının politika üretme ve kararlar alma konusunda yetkileri oldukça sınırlı olmaktadır. Bölgesel veya yerel kurumlar da yeterli özerkliğe sahip olmamaktadır. Daha ziyade, merkezî yönetim tarafından alınan kararları mevzuata uygun bir şekilde uygulama sorumluluklarından söz edilebilir. Bu bakımdan merkeziyetçi bir yapı içindeki kamu kurumlarının reform ve politika tasarlama, dolayısıyla da politika öğrenme ve transfer etme konusunda yapacakları minimum düzeyde kalmaktadır. İktidar gücünün çoğunu elinde bulunduran merkezî yönetimin reform yapması ve politika geliştirmesi ise ülke çapını ilgilendiren makro planları gerektirmektedir. Reform konusundaki ihtiyacın ve toplumsal taleplerin gelişmesi, kamuoyunda tartışılması süreçleri de zaman kaybına sebep olabilmektedir.

Ancak adem-i merkeziyet, kamu politikalarının uygulanmasını, yerel yönetimlere, özerk kuruluşlara ve sözleşmeyle kamu hizmeti sağlayan özel kuruluşlara devretmeyi gerektiren bir yönetim ilkesidir. Yerel yönetimlere yerel kamu politikalarını, özerk kuruluşlara hizmetle ilgili politikaları belirleme imkânı veren adem-i merkezileşme ilkesi onlara, politika belirleme, yenilik yapma, karşılaştırma ve transfere yönelme özerkliği de vermektedir.

Karşılaştırma ve politika transferi yapılırken bir politikanın kendi içinde tutarlılığı önem taşımaktadır. Yerel, bölgesel veya fonksiyonel olarak merkezden ayrı kararlar alabilen kamu kuruluşlarının transfer edecekleri politika ve uygulamalar, yukardan gelenlere göre, kendilerine daha uygun ve tutarlı olabilmektedir. Özellikle yerel yönetimler ve federe devletler gibi özerk yönetime sahip olanlar, politika ihtiyacını ve toplumsal talepleri yerinde değerlendirip daha hızlı karar alabilmektedirler. Merkezî yapılar kadar makro planlara ihtiyaç duymadan, daha küçük boyutlu politikaları transfer edebilmektedirler. Bu sebeple adem-i merkezileşmenin karşılaştırmalara ve politika transferlerine olumlu etkisi olduğu söylenebilir.

5. Sonuç

YKY ilkeleri, birçok ülkede karşılaştırmalar ve politika transferleri yoluyla yaygınlaşmıştır. Bu reform hareketleri doğal seyrinde gelişmeye başlamış olsalar bile, ileriki aşamalarda Dünya Bankası (WB), Uluslararası Para Fonu (IMF), Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD) gibi uluslararası kuruluşlar bu reform hareketlerinin yaygınlaşmasında etkili olmuştur. Böyle güçlü bir uluslararası destekle yaygınlaşan bu ilkeler modern, yenilikçi ve çözüm odaklı içerikleri itibarıyla politika transferlerini destekleyen nitelikler taşımaktadır.

YKY reform ve ilkelerinin politika transferleri yoluyla yaygınlaşmasında ve bütün dünyada kabul görmesinde bu anlayışın daima yeniliğe ve gelişime açık nitelikli olmaları önemli bir faktördür. Çünkü YKY ilkeleri, helezonik bir şekilde yeni reformları, yeni politikaları ve dolayısıyla yeni karşılaştırma ve politika transferlerini teşvik eden bir içeriğe ve niteliğe sahiptir. Bu durum, kamu yönetimine egemen olan bu ilkelerin, sürekli kendilerini yenilediklerini, reforma açık olduklarını ve bu sayede dünyanın gündeminde uzun bir süre daha kalacaklarını göstermektedir.

YKY ilkelerinin uygulandığı bir kamusal örgütte, kamu yöneticileri hem müzakerenin faydalarından yararlanabilecek hem de daha fazla inisiyatif kullanarak tek başlarına kararlar alabilecektir. Örgütlerinin etkinlik ve verimliliğini arttırmak, hizmetleri daha kaliteli ve hesaplı sunmak için, mevcut politikaları değiştirmek isteyeceklerdir. Bu, onları benzer hizmetleri yerine getiren diğer örneklerle bakmaya, diğer organizasyonları incelemeye sevk edecektir. Böylece karşılaştırma sürecinin kendiliğinden başlama imkânı olacaktır.

Kamu yönetiminde karşılaştırma yapma, politika öğrenme ve transfer etme üst yönetimin öncülüğünü, aktörlerin katılımını, merkezîyetçi olmayan, esnek ve profesyonel bir yönetim anlayışını gerektirmektedir. Misyon yönelimli, müşteri odaklı, sonuç kontrolüne önem veren bir yönetim yapısı hizmetlerin etkin, verimli ve ekonomik sunulabileceği başka yollar araştırmaya daha elverişlidir. Önemli olan bir hizmetin etkin, verimli ve ekonomik bir şekilde sunulması ise, başka ülkelerde veya kurumlarda ve hatta özel sektörde, bu hizmeti başka bir şekilde sunan örneklerin tecrübelerinden yararlanmak bir ihtiyaca dönüşecektir. Kaynakların etkin ve verimli kullanılması, hesap verebilirliğin sağlanması, performansın ölçülmesi, rekabetin artırılması gibi özel sektör yönetim tekniklerinin kullanılması çevre ve piyasa şartlarına uymayı gerekli kılmaktadır. Bu durum dinamizmi, yenilikçi bir bakış açısını, yeni politika ve uygulamaların takip edilmesini gerektirmektedir.

Son olarak, reform düşüncesiyle dünyaya yayılan ve ülkelerce benimsenen YKY anlayış ve ilkelerinin daima reform düşüncesiyle yeniden yoğrulmaya devam ettiği, durağan olmadığı anlaşılmaktadır. Doğasında ve felsefesinde yenilik bulunan bu ilkelerin, kamu örgütlerini yeni politikaların öğrenilmesine ve transfer edilmesine açık, yenilikçi sistemlere dönüştürdüğü görülmektedir.

Kaynakça

- Ateş, H. (2011). Yeni kamu işletmeciliği bağlamında hesapverebilirlik. B. Parlak (Ed.), *Kamu yönetiminde yeni vizyonlar* içinde (ss. 181-223). Bursa: Alfa Aktüel Yayınları.
- Barzelay, M. (1992). *Breaking through bureaucracy: A new vision for managing in government*. Berkeley, Los Angeles: University of California Press.
- Barzelay, M. (2001). *The new public management: Improving research and policy dialogue*. Berkeley, Los Angeles: University of California Press.
- Bozkurt, Ö., Ergun, T. ve Sezen, S. (2014). *Kamu yönetimi sözlüğü*. Ankara: TODAİE.
- Bruhn, M. (1995). Internes marketing als baustein der kundenorientierung. *Die Unternehmung*, 49(6), 381-402.
- Common, R. (1999). The new public management and policy transfer: The role of international organisations. M. Minogue, C. Polidano ve D. Hulme (Ed.), *Public management: Changing ideas and practices in governance*, içinde (ss. 59-75). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Dolowitz, D. ve Marsh, D. (1996). Who learns what from whom: A review of the policy transfer literature. *Political Studies*, XLIV, 343-357.
- Dolowitz, D. ve Marsh, D. (2000). Learning from abroad: The role of policy transfer in contemporary policy-making. *Governance: An International Journal of Policy & Administration*, 13(1), 5-24. doi: 10.1111/0952-1895.00121.
- Dunleavy, P. ve Hood, C. (1994). From old public administration to new public management. *Public Money & Management*, 14(3), 9-16. doi:10.1080/09540969409387823.
- Eren, V. (2003). Kamu yönetiminde yeni meşruluk temeli olarak müşteri odaklı yönetim yaklaşımı. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 58(1). doi: 10.1501/SBFder_0000001617.

- Eryılmaz, B. (2020). *Kamu yönetimi- düşünceler, yapılar, fonksiyonlar, politikalar*. Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Falconer, P. K. (2003). *Public administration and the new public management: Lessons from the UK experience*, 1-17. Erişim adresi: http://mh-lectures.co.uk/pa_npm.htm
- Frederickson, H. G. (1996). Comparing the reinventing government movement with the new public administration. *Public Administration Review*, 56(3), 263–270. doi:10.2307/976450.
- Frederickson, H. G. (1980). *New public administration*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Geri, L. R. (2001). New public management and the reform of international organizations. *International Review of Administrative Sciences*, 67(3), 445–460. doi:10.1177/0020852301673004.
- Haktankaçmaz, M. İ. (2010). Reform transferinde uluslararası örgütlerin rolü. *Uluslararası Hukuk ve Politika*, 6(22), 23-54.
- Heywood, A. (2012). *Siyasetin temel kavramları* (H. Özler, Çev.). Ankara: Adres Yayınları (Orijinal eserin yayın tarihi 2000).
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Hood, C. (1995). The “new public management” in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2-3), 93–109. doi: 10.1016/0361-3682(93)e0001-w.
- Hughes, O. E. (1998). *Public management and administration - an introduction*. New York: St. Martin’s Press.
- Kapucu, N. ve Kösecik, M. (2002). Transferability of administrative reforms: New public management as an example. *H.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 20(1), 135-154.
- Kapucu, N. ve Kösecik, M. (2003). Ülkeler arasında yönetsel reform transferi: Yeni kamu yönetimi örneği. M.A. Çukurçayır (Ed.), *Küresel sistemde siyaset, yönetim, ekonomi içinde* (ss. 187-225). Konya: Çizgi Kitabevi.
- Kettl, D. (2005). *The global public management revolution*. Washington: Brookings Institution Press.
- Kutlu, Ö. (2003). İdarî reform transferi: ülkelerin birbirlerinden kamu politikaları transfer etmeleri ve öğrenmeleri. A. Balcı, A. Nohutçu, N.K. Öztürk, B. Coşkun (Ed.), *Kamu yönetiminde çağdaş yaklaşımlar, sorunlar, tartışmalar, çözüm önerileri, modeller, dünya ve Türkiye yansımaları içinde* (ss. 83-114). Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Kutlu, Ö. (2012). Karşılaştırmalı kamu yönetimi, teorik çerçeve ve ülke uygulamaları. Konya: Çizgi Kitabevi.
- Lan, Z. ve Rosenbloom, D. H. (1992). Editorial: Public administration in transition? *Public Administration Review*, 52(6), 535-537. doi: 10.2307/977163.
- Mossberger, K. ve Wolman, H. (2003). Policy transfer as a form of prospective policy evaluation: Challenges and recommendations. *Public Administration Review*, 63(4), 428-440.
- Osborne, D. ve Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: A Plume/Penguin Book.
- Osborne, S. P. (2006). Editorial: The new public governance? *Public Management Review*, 8(3), 377-387. doi: 10.1080/14719030600853022.

- Ömürgönülşen, U. (2003). Kamu sektörünün yönetimi sorununa yeni bir yaklaşım: Yeni kamu işletmeciliği. M. Acar ve H. Özgür (Ed.), *Çağdaş kamu yönetimi I, konular, kuramlar, kavramlar* içinde (ss. 3-43). Ankara: Nobel Yayınları.
- Pollitt, C. (1990). *Managerialism and the public services: The Anglo-American experience*, Oxford: Basil Blackwell.
- Promberger, K. ve Rauskala, I. (2003). *New public management: An introduction from the UK perspective* (Working Paper 6/2003). Innsbruck, Austria: Universität Innsbruck Zentrum für Verwaltungsmanagement.
- Rose, R. (1993). *Lesson-drawing in public policy*. Chatham, NJ: Chatham House.
- Sobacı, M. Z. (2008). Uluslararası politika yakınsaması: Kavramsal çerçeve. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 63(3), 145-159.
- Sobacı, M. Z. (2009). İdari reform ve politika transferi: Yeni kamu işletmeciliğinin yayılışı. Ankara: Turhan Kitabevi.
- Sobacı, M. Z. (2011). Politika transferi bağlamında kamu yönetiminde neo-liberal reformların yayılması: Açık toplum enstitüsünün rolü. *Sosyoekonomi Dergisi*, 16(16), 191-210.
- Taşpınar, Y. (2021). Kamu politikası transferi ve uluslararası örgütler. *Toplum Ekonomi ve Yönetim Dergisi*, 2(1), 66-87.