

YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ KAPSAMINDA YENİ KURUMSAL İKTİSAT ANLAYIŞININ KAMU KURUMLARI ÜZERİNDEKİ ETKİSİ*

F. Burak YERLİKAYA¹
Yakup ALTAN²

ÖZET

Bu makale ile, Yeni Kamu İşletmeciliği (YKİ) anlayışı kapsamında Yeni Kurumsal İktisat anlayışının kamu kurumları üzerindeki etkilerini tespit etmek amaçlanmıştır. Bu etkiler Anglosakson ülkeler başta olmak üzere, YKİ anlayışından kapsamlı bir şekilde etkilenen birçok ülkede gözlenmektedir. Bu kapsamda literatür incelemesi yapılarak bahsi geçen dönüştürücü etkilerin nitelikleri ve kapsamı belirlenerek ortaya çıkan kurumsal dönüşümün kendi içerisindeki gelişim aşamaları değerlendirilmiştir. Ortaya çıkan bulgular YKİ'nin ilk döneminde kurumsal düzen üzerinde etkili olan Yeni Kurumsal İktisada dair ilke ve önermelerin reformun ilerleyen yıllarında kimi alanlarda azaldığını kimi alanlarda ise tamamen uygulamadan kaldırıldığını göstermektedir. Makro perspektiften değerlendirildiğinde bu durumun YKİ sonrası işletmecilik anlayışı ve geleneksel kurumsal yapının sentezine dayanan eşgüdüm odaklı geri çekiliş dönemini açıklayan önemli faktörlerden biri olduğu görülmektedir.

Anahtar Kelimeler: Yeni Kamu İşletmeciliği, Yeni Kurumsal İktisat, Kamu Sektörü, Yarı-Özerk Kurumlar.

* Bu makale, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim dalı öğrencisi Arş. Gör. F. Burak Yerlikaya tarafından, Prof. Dr. Yakup Altan'ın danışmanlığında hazırlanan doktora tezinden türetilmiştir.

¹ F. Burak Yerlikaya, Arş. Gör., Süleyman Demirel Üniversitesi, İİBF – SBKY, burakyerlikaya@sdu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-3745-9275, (Sorumlu Yazar).

² Yakup Altan, Prof. Dr., Süleyman Demirel Üniversitesi, İİBF - SBKY, yakupaltan@sdu.edu.tr, ORCID: 0000-0002-3375-6870.

THE EFFECT of the NEW INSTITUTIONAL ECONOMICS on PUBLIC INSTITUTIONS WITHIN the SCOPE of NEW PUBLIC MANAGEMENT

ABSTRACT

This paper aims to determine the effects of New Institutional Economics on public institutions within the scope of New Public Management (NPM). These effects are observed in many countries that are extensively affected by the concept of NPM, especially in Anglo-Saxon countries. In this context, by making a literature review, the characteristics and scope of the aforementioned transformative effects are determined and the development stages of the emerging institutional transformation are evaluated. According to the findings, the principles and propositions of New Institutional Economics, which were effective on institutional design in the first period of NPM, are either decreased or completely removed from practice in some areas in the following years of the reform. Evaluated from macro perspective, it is seen that this situation is one of the important factors explaining the coordination-oriented withdrawal period of the Post-NPM.

Keywords: *New Public Management, New Institutional Economics, Public Sector, Quasi-autonomous Public Bodies.*

1. GİRİŞ

1973-74 yıllarında ortaya çıkan “Petrol Krizi”, endüstrileri büyük oranda petrole bağımlı olan gelişmiş sanayi ülkeleri için borsaların çöküşü ile neticelenir. Petrol krizinin yol açtığı ekonomik kriz, refah devleti uygulamalarının şiddetle eleştirilmesine zemin hazırlamış, Keynesçi iktisadi politikalar yeni kurumsal iktisat tarafından alt edilmiştir. Geleneksel bürokratik devletler küreselleşmenin yarattığı dinamizmin hızına yetişememişlerdir (Ömürgönülşen, 2003: 21). Bu ekonomik çöküşün devlete yansımaları ise siyasal olarak yeni sağın yükselişi; yönetsel anlamda ise Yeni Kamu İşletmeciliğinin (YKİ) ortaya çıkışı kapsamında incelenebilir.

1980’li yıllardan itibaren kamu yönetimi alanında en çarpıcı gelişme olarak nitelendirilen YKİ paradigması İngiltere’de başlayarak uluslararası bir trende dönüşmüş ve küresel bir değişim hareketi haline gelmiştir (Hood, 1991: 3). YKİ’nin devlet mefhumu üzerindeki etkileri ise devletin küçültülmesi, kamu sektöründe işletmecilik esaslarının kullanılması, adem-i merkeziyet, bürokrasinin azaltılması ve özelleştirme olarak sıralanabilir (Hays ve Kearney, 1997). Bu etkilerin ortaya

çıkmasında temelde işletmecilik, yeni kurumsal iktisat ve neoliberalizm olmak üzere YKİ'nin kuramsal bileşenleri rehber işlevi görmüştür.

Bu çalışmada YKİ'nin kuramsal bileşenlerine kısaca değinildikten sonra yeni kurumsal iktisat anlayışı bakış açısıyla kamu örgütlerinin geçirdiği dönüşümün incelenmesi amaçlanmıştır. Bu amaca yönelik kapsamlı bir literatür taraması yapılarak Yeni Kurumsal İktisat anlayışının YKİ içerisindeki yeri ve önemi sorgulanmıştır. Bununla beraber Yeni Kurumsal İktisat anlayışının YKİ kapsamında kamu yönetiminin örgütsel yeniden yapılandırma çalışmalarını ne düzeyde etkilediği tespit edilmeye çalışılmıştır.

2. YENİ KAMU İŞLETMECİLİĞİ ve KURAMSAL BİLEŞENLERİ

Bir terim olarak YKİ tartışmalı ve anlamı üzerinde tam olarak uzlaşılammış bir haldedir. 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).

Hood (1991: 5-6) YKİ anlayışının iki zıttın birlikteliğinden ortaya çıktığını belirtir. Bu zıt parçalardan ilki yeni kurumsal iktisat, ikincisi ise işletmecilik akımıdır. Yeni kurumsal iktisat olarak adlandırılan görüş II. Dünya Savaşı sonrasında gelişen Kamu Tercihi, İşlem Maliyetleri ve Asil-Vekil Teorileri üzerine bina edilmiştir. İşletmecilik ise uluslararası bilimsel yönetim hareketi geleneğini takip eden bir idari reform dalgasıdır. Boston (2016: 17) bu kuramsal bileşenleri yönetim teorisinden gelen işletmecilik geleneği; yeni kurumsal iktisat ve buna bağlı olarak Asil-Vekil Kuramı, Kamu Tercihi Kuramı, İşlem Maliyetleri Teorisi ve karşılaştırmalı kurumsal analiz ve genel olarak Neoliberalizm kuramı olarak sıralamaktadır. Aucoin (1990) teorik bileşenler olarak sadece Kamu Tercihi Teorisi ile işletmecilik anlayışını göstermektedir. Gruening (2001) ise YKİ'nin karakteristik özelliklerinin işletmecilik ve yeni kurumsal iktisattan kaynaklandığı konusunda hemfikir olmakla beraber 70'li yıllarda "Yeni Kamu İdaresi" ismi ile ABD'de ortaya çıkan görüşün de etkilerinin olduğunu ifade etmekte ve anayasacılık, komüniteryanizm gibi görüşler çerçevesinde gerçekleştiğini belirtmektedir.

YKİ'nin temelde hangi teorilerden beslendiğini belirlemek kolay olsa da bunlardan hangi oranda etkilendiğini belirlemek güçtür. Bununla beraber YKİ sadece ideolojik ya da kuramsal kaynaklardan değil siyasal,

ekonomik, teknolojik faktörlerden 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 20. yüzyılın başında bürokratik yönetim anlayışını ortaya çıkarmıştır. Yüzyılın sonunda ise küreselleşen kapitalizm, zaman ve mekan bağlamındaki gelişimine en iyi biçimde uyum sağlayan YKİ anlayışını desteklemiştir. 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 ideoloji ile sıkı bağlarını da açıklar niteliktedir. Lane (2000: 304) bu görüşü bir adım ileri götürerek YKİ'nin İngiltere'de Thatcher hükümeti dönemiyle birlikte 1980'lerin başında ortaya çıktığını ileri sürmektedir.

3. YENİ KURUMSAL İKTİSAT ANLAYIŞININ TEMEL NİTELİKLERİ

1960'lı yıllarda kamu yönetimi alanında üç farklı anlayış hâkimdir. Bunlar klasik yönetim anlayışı, neoklasik yönetim anlayışı ve bir grup siyasi yönelimli görüşler olarak sayılabilir. Üç yaklaşımın da temelinde aktif devlete olan inanç bulunmaktadır (Gruening, 2001: 3-5). Yeni kurumsal iktisat ve ihtiva ettiği kuramsal yaklaşımlar yönetim anlayışını işte bu temel inanç üzerinden sorgulayarak yeni bir paradigma oluşturmuştur.

Yeni Kurumsal İktisat, içerisinde hukuk, iktisat, örgüt teorisi, siyaset bilimi, sosyoloji ve antropolojiyi bulunduran; toplumsal, siyasal ve ticari kurumları anlamaya çalışan disiplinler arası bir çalışma alanıdır (Klein, 2000: 456). Yeni Kurumsal İktisat anlayışında kurumlar, formel ve informal 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 (Menard 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 neoklasik 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 öngörülemez 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 informel kurumlar oluşturmuştur. Yeni kurumsalcılar için bir piyasa ekonomisinin performansı, formel ve informel 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 açıdan farklı analiz metotları ve kuramlarını içerisinde barındıran çatı kavram olarak nitelendirilebilir. Yaklaşım içerisinde YKİ’nin büyük oranda beslendiği kuram ve görüşler ise Kamu Tercih Kuramı, Asil-Vekil Kuramı ve İşlem Maliyetleri teorisi olarak sıralanmaktadır (Boston, 2016: 17-18).

3.1. Kamu Tercih Teorisi

Klasik liberalizmin piyasaya müdahale yeteneği olmayan minimalist devlet görüşü, Yeni Sağ siyasi çerçevesinde değişime uğrayarak piyasa koşul ve yöntemlerine göre yeniden inşa edilmesi gereken bir kurum olarak anlaşılmaya başlanır. Ancak klasik liberalizmin teorik çerçevesi devlet reformuna uygun zemin sağlayamamaktadır. Bu açmaz Kamu Tercih Teorisinin ortaya çıkışıyla çözülmüştür (Dryzek ve Dunleavy, 2009: 100).

Kamu Tercih Teorisi, 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 arasında liberalizmin insan doğasına ilişkin kabulünü siyasal-yönetimsel sistemi oluşturan kurumları kapsayacak şekilde genişletmiş olurlar (King, 1987: 92). Benzer şekilde Winden (1988: 11) Kamu Tercihi Teorisinin karakteristik özelliklerini

- Başlangıç noktası olarak metodolojik bireycilik,
- Bireylerin rasyonel bir şekilde faydalarını maksimize etmeye uğraştıkları ön kabulü. (Bu ön kabul Kamu Tercihi Teorisinin temel davranışsal hipotezi olarak kabul edilir),
- İktisadi analiz metot ve tekniklerinin kullanımı,
- Marksist devlet teorisine kıyasla daha fazla sayısal biçimselleştirmenin tercih edilmesi olmak üzere dört madde ile sıralamıştır.

Winden (1988: 11) ilk iki maddenin Kamu Tercihi Teorisini 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 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. Teorinin 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).

Kamu Tercih Kuramına göre, ABD gibi yüksek oranda piyasa yönelimli devletlerde dahi ekonomik faaliyetin üçte birinin devlet kurumları tarafından gerçekleştirilmesi bireysel iktisadi tercih açısından sorun teşkil etmektedir. Kamu politikalarının uygulanması amacıyla gerçekleşen bu ekonomik faaliyet üzerinde bireylerin tercih hakkının sınırlı bir halde bulunması da bu görüşü desteklemektedir (Holcombe, 2016: 3-4). Bu kavramsallaştırma karmaşık gibi görünse de esasında bir tercih ikiliğine değinmektedir. 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 seçenekten bahsedilmektedir. Dolayısıyla Kamu Tercih Teorisinde seçmenler, politikacılar ve bürokratlar da 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 Tercih Teorisinin siyasal sistem içerisindeki aktörlere dair genel bulguları arasında yer almıştır (Tullock, 2018: 10937).

Liberal ön kabulün kamu kurumlarına genişletilmesi, beraberinde kamu kurumlarının ne derece verimli oldukları sorusunu da getirmektedir. Kamu çıkarından ziyade bireysel faydayı düşünen karar alıcılar, doğal olarak kamu kaynaklarını verimsiz kullanmakla suçlanmıştır. Kamu tercihi teorisyenlerine göre bu sorun özelleştirme ve kamu kurumlarının küçültülmesi ile giderilebilir (Aksoy, 1995: 165). Kamu Tercih Teorisinin 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 kurumların geçerli yapısı halkın egemenliğine rakip olacak derecede büyük bir egemen güce sahip olmaları sonucunu doğurmuştur. Bununla beraber Niskanen de kamu yöneticilerinin amacının bütçe maksimizasyonu olduğunu ileri sürer. Tespit edilen bu sorunlarla ilişkili olarak Niskanen (1971: 227-230) siyasal yönetsel mekanizmaların yeniden toplumun kolektif tercihine cevap verebilen ve ekonomik olarak

verimli kurumsal yapılara dönüştürülmesi için dört öneride bulunmaktadır. Bunlardan ilki kamu kurumlarını gerekirse kaba kuvvet kullanılarak optimal boyutlara³ düşürülmesidir. İkincisi 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. Dördüncü ve son öneri ise vergi sisteminin de oransal dağıtım eşitliğinin sağlanması konusunda olmuştur.

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 içerisindeki reform ihtiyacını 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 yoluyla gördürülmesi ya da bütün olarak özel sektöre devredilmesi yönündedir.

3.2. 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-Vekil Kuramı esasında Yeni Kurumsal İktisat anlayışının içerisinde yer alan Sözleşmenin İktisadi Teorisinin (Economic Theory of Contracts) iki alt başlığından birini oluşturmaktadır (Furubotn ve Richter, 2005: 36). Asil-Vekil Teorisi, sosyal hayatın bir sözleşmeler dizisi olduğunu kabul eder. Geleneksel olarak 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).

³ Kamu Tercihi Kuramına göre bürokratik kurumlar için optimal üretim boyutu marjinal kamu faydasının marjinal kamu maliyetine eşit olması durumu olarak tanımlanmıştır (Heckelman, 2004: 123).

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

Asil-vekil problemi 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 sergiler. Bu mübadele ilişkisinde hastalar, doktor tarafından sağlanan hizmetleri doğrudan değerlendirecek bilgi ve donanımına sahip olmadıkları için dezavantajlıdır. Kısacası, hekime avantaj sağlayan bir "bilgi asimetrisi" vardır. Asiller, vekillerin davranışlarını manipüle ederek kendi tercihleri ile tutarlı bir şekilde hareket etmelerini sağlamaya çalışırlar. 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 Teorisinin mantığı, sözleşmecilik paradigmasının merkezinde yer alan hiyerarşik denetim ve bilgi asimetrisi probleminin öneminin anlaşılmasına katkı sağlamıştır (Moe, 1984: 757). Boston (2016: 26) Asil-Vekil Teorisinin, 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 kesiktirilmesi, 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 Teorisinin temel noktasını oluşturmaktadır.

Asil-Vekil Teorisi 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 temelini, egemenliğin kaynağına dayanan bir yetki devri (delegasyon) silsilesi ile ilişkili olduğu görülmektedir. Bilindiği üzere demokratik toplumlarda egemenliğin kaynağı millettir. Demokratik temsil ile halk, yetkilerinin bir kısmını seçimler vasıtasıyla siyasi seçilmişlere devreder. Seçilmişler böylece halk adına ayrı bir sosyal sözleşmenin ürünü olan devlet aygıtının idare hakkını elde etmiş olurlar. Sistemin sonucunda ise halktan başlayıp merkezi idarenin taşra teşkilatına kadar sürdürülebilecek olan bir ardışık yetki devri ortaya çıkar. Boston (2016: 25) bu yetki devri hiyerarşisi içerisindeki her bir bireyin hem asil hem de vekil pozisyonunda bulunduğu ikili bir role sahip olduğunu belirtmektedir. Thiel ve James (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.

3.3. İşlem Maliyetleri Teorisi

Asil-Vekil Teorisi 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 Teorisi 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 anlaşılacağı 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 gerçek 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 Teorisinin önemli iddialarından birini oluşturmaktadır. Diğer bir ifade ile Tarko (2016: 7) formel ya da informel tüm kurumların işlem maliyetlerinden tasarruf etmek amacı ile ortaya çıktığını ve aynı nedenle de 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 Teorisi 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 edilmiş biçimini sınırlayan 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 engellenmesine 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.

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 malın ya da hizmetin 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).

Örgütsel açıdan bir organizasyon içerisinde bireysel fayda gözetimi ve sınırlı rasyonalitenin varlığına yönelik ön kabul doğal olarak örgütsel etkinlikte düşüşe neden olmaktadır (Çetin, 2012: 69). Dolayısıyla örgütlerin işlem kararları alırken ortaya çıkan maliyetleri doğru değerlendirebilmesi için klasik iktisadi görüşün sunduğu kuramsal araçlardan öte bir değerlendirme sistemine ihtiyacı vardır. Yeni kurumsal iktisat bu ihtiyaca cevap verebilen bir görüşler bütünü olarak karşımıza çıkmaktadır.

Görüleceği üzere yeni kurumsal iktisadın bileşenleri YKİ'nin gelişimi üzerinde etkiye sahiptir. Bu etki ekonomi-politik alanın yanı sıra kamu örgütleri için de radikal reformlar öngören bir değişim vizyonuna işaret eder. Bu kapsamda kamu örgütleri için değişimin yeni kurumsal iktisat bakış açısıyla değerlendirilmesi yerinde olacaktır.

4. YENİ KURUMSAL İKTİSAT ANLAYIŞININ KAMU KURUMLARI ÜZERİNDEKİ ETKİSİ

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 kamu yönetimi, YKİ anlayışının temel kuramsal kaynaklarının öngörüsüne uygun bir biçimde reforma tabii tutulmuştur.

Yeni kurumsal iktisat anlayışı ile sadece kamu kurumları değil iktisat teorisi, demokratik seçimler ve karar alma süreçleri, devletin ekonomideki rolü, kamu kurumlarının teşkilatlanma esasları gibi devleti etkileyen tüm kurumsal yapılara ilişkin önermeler tedavüle girmiştir. Dolayısıyla yeni kurumsal iktisat anlayışıyla liberal ön kabullerin kamusal alana genişlediği ifade edilmektedir (Winden, 1988). Bu durum hem sözleşmecilik teorisinin hem de kendi çıkarını önceleyen birey anlayışının kamu kurumlarının işleyiş ve karar alma süreçlerindeki etkisine yapılan vurguda açıkça görülmektedir.

Kamu Tercih Teorisi politikacı, bürokrat ve seçmen çıkarları arasında daha iyi bir uyumun sağlanması ile ilgilenmiştir. Bu amaçla kamu tercihi kuramcıları, yıllar içerisinde birçok farklı öneri geliştirmiştir. Bunlar kamu harcamalarının ve vergilerin düzenlenmesi için anayasal kuralların konulması, devletin sorumluluklarının seçmenler tarafından daha iyi izlenebileceği ulusaltı yönetim kademelerine devredilmesi, kamu iktisadi teşekküllerinin özelleştirilmesi, bürokrasinin siyasi kontrolünün güçlendirilmesi olarak özetlenebilir. Görüleceği üzere bu öneriler neoliberal doğaya sahiptir. Ancak bu durum kamu tercihi görüşünün zayıf devletten ziyade kurallara bağlı, etkili ve etkin bir devleti tasavvur ettiğini gösterir. Bu devlet tasavvurunun sağlanabilmesi için büyük boyutlu merkezi bürokrasinin küçük parçalara ayrılması, politika yapım ve uygulama süreçlerinin ayrıştırılması, siyasilerin aldığı danışmanlığın tek kaynağı olarak bürokrasinin kullanılmaması, hükümetlerin orta-uzun vadeli planları için mali sorumluluğunun arttırılması gibi önlemler geliştirilmiştir (Boston, 2016: 24-25).

Asil-Vekil Teorisinin kamu örgütlerindeki değişime katkısı biçimsel boyutta olmuştur. Fakat bu katkı ülkeden ülkeye farklı düzeylerde gerçekleşmiştir. Asil-Vekil Teorisi özellikle özelleştirme ve şirketleşme politikalarına meşruiyet sağlanması için bir dayanak oluşturmuştur. Benzer bir biçimde temel kamu sektörü kurumlarında yönetsel ve kurumsal tasarıma ilişkin yeni fikirlerin beslenmesini sağlamıştır. Bunların içinde en önemlisi kamu sektörüne rekabet unsurunun eklenmesi olmuştur (Boston, 2016: 27).

İşlem Maliyetleri Teorisinin ise Asil-Vekil Teorisi ile sıkı bir ilişki içerisinde olduğu görülmektedir. Bir anlamda Asil-Vekil Teorisini besleyen İşlem Maliyetleri Teorisinin dikkate değer üç etkisinin

bulunduğu görülmektedir. Bu etkilerin ilki, kamu hizmetlerinin sunumu için en iyi organizasyon biçimine ilişkin yeni bir ilgi oluşturması 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 örgütler ya da STK'larla sınırlı kalmamış; kamu örgütlerinin içerisine de etki etmiştir. Bu bağlamda kamu kurumları içerisinde bakanlar ve bürokrasi yapısı arasında da sözleşme araçlarının gelişmesini sağlamıştır. Üçüncüsü ise İşlem Maliyetleri Teorisinin siyaset sisteminin bazı unsurlarını daha radikal reform görüşlerinden muhafaza etmesi olmuştur. Bunlarla beraber iktisadi sistem içerisinde bazı işlemlerin hiyerarşik ya da kanun temelli örgütler tarafından yapılması daha doğru tercih olarak görülmüştür. Bu sayede dış hizmet alımı yönündeki baskı bazı noktalarda sınırlandırılmıştır.

Petrol krizi sonrasında ekonomik krize dair öngörüler ve refah devletinin artan yükü, Yeni Kurumsal İktisat anlayışının daha tutumlu kamu kurumlarına yönelik “büyük tasarısının” işleyişe geçmesini sağlayacak fırsat penceresini sunmuştur. Kamu kurumlarında yapısal reform, Yeni Kurumsal İktisat anlayışının bileşenlerinin zincirleme bir şekilde devletin örgütsel şemasına dahil edilmesine neden olmuştur. Örneğin, mali etkinlik ve verimlilik arayışında olan Yeni Zelanda ve İngiltere hükümetleri Kamu Tercih Kuramının önermelerinden etkilenerek kamu kurumlarında yarı özerk (Quasi Autonomous) kamu örgütlerinin verimliliği sağlayacağını düşünmüşlerdir. Bunun sonucunda yarı-devlet, yarı-hükümet (Hood, 1986), yarı-devletsel (Hay, 2005), ya da daha bilinen haliyle Quango⁴ (Barker, 1982) olarak adlandırılan örgütler oluşturulmuştur. Geleneksel bürokratik yapıda kırılma yaratan bu örgütler çok çeşitli yapılara sahip olmuş ve farklı fonksiyonları yerine getirmişlerdir.

Değişim süreci içerisinde yürütücü ajanslar⁵ (*Executive Agencies*) olarak isimlendirilen kamu kurumları, en önemli değişimi ortaya çıkarmıştır. 1988 yılında İngiltere’de ortaya çıkan bu kurumlar hızla birçok gelişmiş ülkeye yayılmıştır (OECD, 2002; Pollitt vd, 2001). Yeni

⁴ “Quasi-autonomous non governmental organisations (*Yarı-Özerk Hükümet Dışı Örgütler*)” isminin kısaltması olarak kullanılan kavram.

⁵ YKİ kapsamında ilk olarak İngiltere’de kurulan ve hızla kamu yönetimi sistemi içerisinde yer edinen kurum tipidir. Sözleşme esaslı performans denetimi, kamu politikasının uygulanma safhasını bakanlıklardan devralma, özel sektör yönetim tekniklerinin kullanımı gibi özelliklere sahiptir.

kurumsal iktisat anlayışının sözleşmeler, monolitik kamu kurumlarının ayrıştırılması, kamu politikasının yapım ve uygulama safhalarının ayrılması, etkinlik, verimlilik ve ekonomiklik gibi tüm vurgularının hayata geçirildiği bu kurumlar, bakanlıkların merkezi hiyerarşisinin dışında konumlandırılmış ve bakanlık ile akdi bir ilişkiye sahip olan kamu hizmetinin uygulanması veya sunulması ile görevli kurumlar olarak oluşturulmuştur (Pollitt ve Talbot, 2004).

2000’li yılların başlarına kadar kuruluş mantığı (bkz. Efficiency Unit, 1988) içerisinde faaliyet gösteren bu kurumlar, kamu yönetiminde yeni kurumsal iktisat ve işletmecilik anlayışının uygulama alanı olarak görülmüştür. Ancak bu dönemden sonra uygulamanın doğasının ortaya çıkardığı bazı sorunlar baş göstermiştir. Bu sorunlar kamu kurumlarının sayısındaki hızlı artış, kamu politikasının ayrıştırılmasından ve artan kurum sayısından kaynaklanan koordinasyon sorunları, siyasi sorumluluk ve özerk kamu örgütleri arasındaki gerilim olarak sıralanabilir. Ortaya çıkan sorunların giderilmesi için kamu politikasının yapım ve uygulama safhaları arasında ve kamu kurumları arasında bir eşgüdüm sağlanmaya çalışılmış, birçok yarı özerk kurum kapatılmış, birleştirilmiş ya da bakanlık bünyesine dahil edilmiştir (Pollitt, 2003). Bu dönemden sonra rasyonalizasyon ve eşgüdüm kapsamında kurumların işleyiş dinamiği içerisinde yeni kurumsal iktisada dair bazı önermelerin çıkarıldığı görülmektedir.

Görüldüğü üzere refah devleti döneminden sonra ekonomiklik, etkinlik ve verimlilik arayışıyla yola çıkan YKİ reformu, kamu yönetiminin yapısını Yeni Kurumsal İktisat ve İşletmecilik anlayışının temel önermelerine göre yeniden biçimlendirmiştir. Bu süreçte Yeni Kurumsal İktisat anlayışı içerisinde öne çıkan bilgi asimetrisi kuramsallaştırması ve bu sorunun çözümü olarak görülen sözleşme kuramı kamu kurumlarının şekillenmesinde yoğun bir şekilde kullanılmıştır. Bununla beraber Yeni Kurumsal İktisat YKİ çerçevesinde sıklıkla tartışılan siyasal ve yapısal yetki devri için ve hesap verebilirlik için de teorik altyapı sağlamıştır.

Ancak YKİ sonrası reformlar izlendiğinde, kamu kurumlarında işletmecilik anlayışına bağlı unsurların sürekliliği bulunmasına rağmen Yeni Kurumsal İktisat ile ilişkilendirilen unsurların ya rasyonalize edildiği ya da tümten kaldırıldığı görülmektedir.

5. SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

1980’li yıllardan itibaren geçerli olan kamu yönetimi 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.

Klasik yönetim anlayışı hem hukuk devleti hem de geleneksel ilkelere sahip Anglosakson idari sistemler içerisinde bürokrasinin belirli niteliklere sahip olmasını gerektirir. Bu niteliklerden bazıları kurala bağlılık, rasyonel karar alma mekanizmaları, kamu faydası, göreve bağlı olarak fonksiyonel ayrışma olarak sıralanabilir (Lane, 2000: 2-3). YKİ anlayışı içerisinde ise Yeni Kurumsal İktisadın önermelerine göre bu niteliklerin 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 edilmesi öngörülmüştür.

Geleneksel kamu yönetimi ilkelerinin bu şekilde değişimine yönelik teorik 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 yapılandırılmaları da bu sonuçlardan bir tanesidir. YKİ anlayışından önce detaylı regülasyon, uygulama öncesi (*ex-ante*) ve girdi odaklı denetim araçları, siyasallaşmış kontrol gibi hususlarla yönetilen yarı-özerk devlet kurumları genel olarak kuvvetler ayrılığı, toplumsal grupların katılımının sağlanması, partilerden bağımsız olarak politika sürdürülebilirliğinin sağlanması gibi ait oldukları yönetimin geleneksel yapısına göre değişen nedenlere bağlı olarak kurulmuştur (Verhoest, 2018: 329-330). 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.

Ancak ilerleyen dönemde YKİ reformunun ortaya çıkardığı çok parçalı kamu yönetimi yapısı ve eşgüdüm eksiklikleri eleştirilmeye başlanmıştır. Bu kapsamda işletmecilik 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.

KAYNAKÇA

- Aksoy, Ş. (1995). Yeni Sağ ve Kamu Yönetimi. *Kamu Yönetimi Sempozyum Bildirileri*, 2.
- Aucoin, P. (1990). Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. *Governance*, 3(2). <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.1990.tb00111.x>
- Barker, A. (1982). *Quangos in Britain: Government and the Networks of Public Policy-Making*. Springer.
- Barzelay, M. (2000). The New Public Management: a Bibliographical Essay for Latin American (and other) Scholars. *International Public Management Journal*, 3(2). [https://doi.org/10.1016/S1096-7494\(00\)00038-6](https://doi.org/10.1016/S1096-7494(00)00038-6)
- Boston, J. (2016). Basic NPM Ideas and their Development, *The Ashgate Research Companion to New Public Management* (ed. Tom Christensen and Per Lægreid) içerisinde. Routledge.
- Coase, R.H. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, 4, 386-405. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x>
- Cudworth, E. (2007). The ‘New’ Right: The Minimal State. *The Modern State: Theories and Ideologies* (Eds. Cudworth, E., Hall, E., & McGovern, J.) içerisinde. Edinburgh University Press.
- Çetin, T. (2012). Yeni Kurumsal İktisat. *Journal of Sociological Studies/Sosyoloji Konferansları*, (45).

- Dryzek, J. S., & Dunleavy, P. (2009). *Theories of the Democratic State*. Palgrave Macmillan.
- Felts, A., Jos, P. H. (2000). Time and Space: The Origins and Implications of the New Public Management. *Administrative Theory & Praxis*, 22:3. <https://doi.org/10.1080/10841806.2000.11643469>
- Furubotn, E., & Richter, R. (2005). *Institutions and Economic Theory: the Contribution of the New Institutional Economics*. The University of Michigan Press.
- Gruening, G. (2001). Origin and Theoretical Basis of New Public Management. *International public management journal*, 4(1), 1-25. [https://doi.org/10.1016/S1096-7494\(01\)00041-1](https://doi.org/10.1016/S1096-7494(01)00041-1)
- Hay, C. (2005). *The state: theories and issues*. Palgrave.
- 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. <https://doi.org/10.1080/01900699708525187>
- Holcombe, R. G. (2016). *Advanced Introduction to Public Choice*. Edward Elgar Publishing.
- 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. Walther De Gruyter.
- Hood, C. (1991). A Public Management for All Seasons?. *Public Administration*, 69(1), 3-19. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Kama, Ö. (2011). Yeni Kurumsal İktisat Okulunun Temelleri. *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 13(2).
- King, D. S. (1987). *New Right: Politics, Markets and Citizenship*. Macmillan International Higher Education.
- Klein, P. G. (2000). New Institutional Economics. *Encyclopedia of Law and Economics*, C.1, 456-489. Edward Elgar.
- Lane, J. E. (2000). *The Public Sector: Concepts, Models AND Approaches*. Sage.

- Lynn, L. E. (2005). Public Management: a Concise History of the Field. *The Oxford handbook of public management* (Eds. Ferlie, E., Lynn, L., Pollitt, C.) içerisinde. 27-50. Oxford University Press.
- Ménard, C., & Shirley, M. M. (2005). Handbook of New Institutional Economics (Vol. 9). Springer.
- Moe, T. (1984). The New Economics of Organization. *American Journal of Political Science*, 28 (4), 739-777.
<https://doi.org/10.2307/2110997>
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Aldine-Atherton.
- Niskanen, W. A. (1991). A Reflection on Bureaucracy and Representative Government. *The Budget Maximizing Bureaucrat*. (Eds. Blaise, A. & Dion, S.) içerisinde. 13–32. University of Pittsburgh Press.
- Niskanen, W. A. (1994). Reassessment. *Bureaucracy and Public Economics*. (Ed. Niskanen, W., A.) içerisinde. 269–83. 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.
- OECD. (2002). *Distributed Public Governance: Agencies, Authorities and Other Government Bodies*. OECD
- Ömürgönülşen, U. (2003). Kamu Sektörünün Yönetimi Sorununa Yeni Bir Yaklaşım: Yeni Kamu İşletmeciliği, *Çağdaş Kamu Yönetimi I* (Der. M. Acar ve H. Özgür) içerisinde, Nobel Yayınevi.
- Perrow, C. (1986). Economic theories of organization. *Theory and society*, 15(1-2), 11-45.
- Pollitt, C. (2003). Joined-up government: a Survey. *Political studies review*, 1(1), 34-49. <https://doi.org/10.1111%2F1478-9299.00004>
- 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.
<https://doi.org/10.1080/13876980108412663>
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform: A Comparative Analysis-into the Age of Austerity. 4.th Edition*. Oxford University Press.

- Pollitt, C., & Talbot, C. (2004). *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*. Routledge.
- Richter, R. (2015). *Essays on new institutional economics*. Springer.
- Tarko, V. (2016). *Elinor Ostrom: an Intellectual Biography*. Rowman & Littlefield.
- Thiel, S., James, O. (2016). Structural Devolution to Agencies. *The Ashgate Research Companion to New Public Management* (ed. Tom Christensen and Per Lægveid) içerisinde. Routledge.
- Tullock, G. (2018). Public Choice. *The New Palgrave Dictionary of Economics*. Palgrave Macmillan.
- Verhoest, K. (2018). Agencification in Europe. *The Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe* (ed. Edoardo Ongaro & Sandra van Thiel) içerisinde. Palgrave Macmillan.
- Waterman, R. W., & Meier, K. J. (1998). Principal-Agent Models: an Expansion?. *Journal of public administration research and theory*, 8(2), 173-202.
<https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024377>
- Winden, F.A.A.M. (1988). The Economic Theory of Political Decision-Making: A Survey and Perspective. *Public Choice* (Eds. Van Den Broeck, J.) içerisinde. Springer.